

MEMORIA DOCUMENTADA

SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES

No tengo dotes de escritor público. No lo he sido nunca ni pretendo serlo. Pero movido por un deber de parentesco y de amistad hacia el señor doctor José Vicente Concha, quiero demostrar cómo este antiguo presidente de Colombia se preocupó siempre en el mando y lejos del mando por la resolución de graves problemas constitucionales, administrativos y públicos, que fueron y continúan siendo hoy motivo de investigaciones y de inquietudes para quienes tienen en sus manos los destinos de la patria y la dirección de sus grandes colectividades.

La intimidad familiar que tuve con el señor doctor Concha, la honrosa confianza con que él me distinguió y que testimonia la nutrida correspondencia que de él conservo, colócame en capacidad no sólo de interpretar su ideología, sino de aclarar también, cuando el caso llegue, algunas de sus actuaciones en la vida pública. Por lo demás superflua aparece esta tarea que me propongo llevar a cabo porque Concha no fue de aquellos políticos silenciosos y enigmáticos que por desgracia han abundado en Colombia. El no le tuvo nunca miedo a la libre expresión de las ideas, y en la prensa, en la tribuna parlamentaria y hasta en correspondencia privada difundió las suyas con el fervor y el entusiasmo que sólo inspiran las grandes convicciones. En las corporaciones públicas tradujo su ideología política en proyectos de ley. Algunas llegaron a serlo de la República, otros fueron obstruidos sistemáticamente por la rutina o el exagerado partidismo.

Yo me atrevería a decir que aun cuando Concha tenía fundamentales ideas conservadoras y ardía en la más pura fe religiosa, no podría clasificarse en ninguno de nuestros partidos tal como se han entendido y practicado general-

mente sus doctrinas. Ocasiones hubo en que él se encontró solo combatiendo contra amigos y adversarios.

No es impropio traer para comprobarlo el siguiente aparte de carta que me escribió desde Roma en respuesta a una mía en la que yo le comunicaba cómo algún personaje político me había hablado con entusiasmo de la posibilidad de que pudiera ser candidato para la futura presidencia.

«Muy interesante por varios aspectos la conversación con el doctor X. X. que usted me relata. Por lo que en ella me toca podría repetir lo que contestó Clemenceau el año 13 al que le preguntaba si sería elegido presidente. 'No, dijo el *Tigre*: la derecha votará contra mí, la extrema izquierda hará otro tanto, y algunos amigos que tengo en la izquierda no me darán su voto'. Por lo demás usted sabe bien cuál es de tiempo atrás mi modo de ver esas cosas. Si me he sometido al alejamiento de mi tierra y de los míos por 9 años, y a vivir durante ellos esta inenvidiable vida vegetativa, mientras algo hubiera podido hacer durante ellos para el porvenir de mi familia, no ha sido ciertamente para volver a las andadas a las diez y últimas».

Como es cuestión palpitante la reforma constitucional, quiero exponer ante mis lectores las ideas cardinales de Concha sobre la materia. Ante todo importa dejar constancia de que él fue siempre, aun en tiempos en que se le consideró revolucionario y faccioso, enemigo de que la ley fundamental fuera reformada por medios y procedimientos distintos de los que ella misma establece. En 1903, con motivo de la desmembración del territorio patrio, prodújose un movimiento de impaciencia que proclamó la necesidad inmediata de las reformas por medio de una constituyente. Concha fue de los pocos que en aquellos momentos de confusión, combatió enérgicamente desde la prensa ese movimiento y en diciembre de 1924 dícame en carta lo siguiente:

«Despedazar la ley fundamental de un país con las mismas manos que juraron sostenerla y obedecerla, es la rebelión máxima y verdadera traición. Si en 1905 se hubieran recordado esas cosas por los que ahora hablan del respeto a la autoridad (?) y si lo practicaran fielmente en lo que les atañe directamente tendría algún prestigio su voz a tal respecto, como lo tiene y debe tener en cuanto se refiere al dogma, a la moral y a los altos intereses que están por sobre las parcialidades políticas.»

Concha consideró siempre que los principios básicos de la Constitución de 1886 eran los que más se conformaban con la sociología, la índole y las tradiciones del pueblo colombiano. Tales principios básicos fueron a su juicio: centralización política y descentralización administrativa; separación de los poderes públicos; instrucción costeadada con los fondos públicos, organizada y dirigida en concordancia con la religión que confiesa la casi unanimidad de los colombianos.

En lo que se refiere a descentralización administrativa, Concha quería y practicábala, en consecuencia, amplia, casi absoluta, en forma tal que las secciones o departamentos tuvieran no sólo la más completa libertad en el manejo de sus intereses, en la organización de sus rentas, sino también, con ciertas limitaciones, la facultad de elegir o designar sus mandatarios. Así, por ejemplo en el Congreso de 1912, presentó un proyecto de reforma constitucional por el cual se establecía que los Gobernadores serían nombrados por el Presidente de la República de ternas presentadas por las Asambleas departamentales. Como se recordará, este proyecto pasó en los tres debates reglamentarios en el Senado, pero en la Cámara de Representantes, en donde no tuvo ambiente, fue virtualmente negado, pues se le archivó.

Bien sabido es que las más hermosas ideas, expuestas en las más hermosas palabras, no revelan en quien las profesa convicciones profundas y sinceras sino cuando

quien tiene el poder de llevarlas a la práctica, demuestra con sus actos que es fiel a ellas. De la correspondencia oficial y privada que Concha mantuvo con los Gobernadores de los departamentos, se desprende que él sí practicó la descentralización administrativa. Jamás permitió indicar a sus agentes, ni por medios indirectos, cuáles debían ser sus colaboradores, y por el contrario, cuando quiera que alguno de ellos le solicitó concepto sobre determinados nombramientos, contestó que dejaba en completa libertad e independencia al Gobernador que hacía la consulta para proceder conforme lo indicara las conveniencias del servicio público.

Si tal fue la política que practicó tratándose del personal de las administraciones seccionales, no fue menos estricto y severo su gobierno en lo que se refería al manejo de las rentas y bienes de los departamentos. Aconsejó siempre a los Gobernadores que procedieran de acuerdo con las Asambleas sin consentir tampoco que les arrebataran sus facultades o prerrogativas constitucionales y legales. Habiendo sido Concha el autor de las leyes que ampliaron las facultades de tales corporaciones, como Presidente de la República no podía contradecir su labor de legislador. Aconsejó igualmente a los Gobernadores, y podría citar casos concretos, que no usasen el derecho de veto sino cuando tal uso quedara plenamente justificado, y que aun sancionadas las Ordenanzas por los presidentes de las Asambleas se cumplieran fielmente mientras los tribunales respectivos no dictaminaran en definitiva sobre su constitucionalidad o legalidad. El señor doctor Abel Carbonel, distinguido miembro de la dirección nacional del partido conservador, que presidió durante la administración del Presidente Concha la seccional del Atlántico, puede dar fe y testimonio de ello.

Mas no se limitó el Presidente Concha en materia de descentralización administrativa a proceder conforme a las ideas que había sustentado en la oposición y como miem-

bro de las Cámaras legislativas, sino que fue aún más allá, procurando estabilizar la posición de los Gobernadores, no sometiéndolos a los vaivenes de la política, aun cuando ella no fuera la del propio jefe del poder ejecutivo. Habían sido letra muerta las disposiciones del código de régimen político y municipal, que señalan período fijo a los Gobernadores. El las dio vida, practicándolas rigurosamente. No hizo nombramientos de Gobernadores, sino dentro de los términos prefijados y sólo en los casos de renunciaciones irrevocables, renunciaciones que eran espontáneas y no solicitadas, hizo cambios fuera del período señalado por la ley.

Mas al propio tiempo que abogaba por la descentralización administrativa, abogaba así mismo porque se pusiera orden y método en lo que algunos llaman la separación de los patrimonios, o sea que se determinara claramente cuáles son los gastos que corresponden hacer a la nación y cuáles a los departamentos. En su mensaje al Congreso nacional de 1915 se expresaba así:

«Dada la organización política y administrativa del país, la cuestión cardinal materia de aquel estudio debería ser la distribución de los ingresos y las cargas entre el erario nacional central y los departamentales o seccionales, y el establecimiento de la proporcionalidad debido entre unos y otras.

La Constitución nacional, que cumplirá en breve 30 años de vigencia, estableció disposiciones generales a este respecto, como determinó los gastos que debían corresponder a los departamentos; pero es la verdad que, por una u otra causa, que no es el caso de analizar aquí, tales disposiciones vinieron a ser letra muerta en la mayor parte del tiempo transcurrido desde 1886 hasta hoy, y que durante esta época se ha vivido en continuo vaivén, en que ora se atribuyen a la nación una o más rentas, ya se pasan a los departamentos; un día se despoja a éstos de las que les correspon-

dían y se pretenden centralizar todos los ingresos en el tesoro nacional, para devolver luego la percepción de esos mismos impuestos a las secciones, dejando a la nación en incapacidad de atender a los gastos nuevos que se le imponen con leyes que modifican fundamentalmente lo que a tal respecto existía hasta la víspera

Ya en otro lugar de este mensaje se advirtió cómo el último año se gravó el tesoro nacional con los cuantiosos gastos de cárceles, de servicio de médicos legistas y de correos departamentales, sin que a la vez se proveyera nada en lo referente a rentas para atender a ellos.

Por otra parte, se ha venido a gravar a la nación, por hábito que puede denominarse consuetudinario, con gastos que la Constitución atribuye de manera expresa a los departamentos, tales como apertura de caminos seccionales, construcción de vías férreas departamentales, policía, beneficencia, instrucción, que se decretan en forma de auxilios más o menos cuantiosos, y, en no pocas ocasiones, se subroga así a la primera en las obligaciones de los segundos, pero no en sus derechos.

Necesidad primaria para establecer orden elemental en la hacienda pública, sería la de que la ley se subordinara estrictamente a los principios constitucionales en la materia, o a los precisos que se adoptaran como permanentes en tal particular. Adoptado ese proceder, los departamentos con las facultades que han menester para ello, estarían obligados a crear los recursos necesarios para atender a su propio servicio; la Nación procuraría a su vez obtener lo que necesita para el suyo, y no continuarían en la condición presente en que careciendo de los medios suficientes para atender a los gastos nacionales, tiene que pagar también no pocos de los que la Constitución atribuye a las entidades departamentales».

En el mensaje al congreso nacional de 1916, insistía sobre lo mismo en la siguientes palabras:

«Antes de que se reunieran en el presente año las Asambleas Departamentales, se llamó su atención por medio de circular a los Gobernadores, a la necesidad de estudiar detenidamente el régimen rentístico de cada departamento, a fin de que aquellas corporaciones hicieran uso de la plenitud de las facultades que les conceden las leyes a tal respecto y también para que solicitaran del congreso las que a su juicio les fueran menester aún. Advertíase en ese mismo documento que la organización fiscal vigente pugna en parte con los principios constitucionales que señalan las bases para distribuir las cargas públicas entre la Nación y los Departamentos, y que es condición necesaria de todo proyecto que tienda a modificar la situación del tesoro público, así en aquella como en éstos la de que se procure llegar a una organización que corresponda a los preceptos de la ley fundamental. Por otra parte, si es conveniente que a los Departamentos se les dé toda la amplitud de facultades administrativas que permita darles la constitución, de nada serviría hacerlo así si ellos se abstienen de ejercer las que tienen concedidas o las que se le concedan en lo futuro. De esa abstención, cualquiera que sea su causa, penden a no dudar, las diferencias considerables que se observan en lo relativo a la administración y situación fiscal en los diferentes departamentos, ordenados y prósperos algunos, en condición muy difícil, para no decir ruinosa, otros, lo cual no se podría explicar simplemente por diferencia de territorio o de riqueza o por meras circunstancias transitorias, porque ni existen siempre tales diferencias en favor de los que resultan más prósperos, ni la comparación se hace en un momento dado, sin que se pueda extender al decurso de años. La verdad es que algunas secciones aspi-

ran a vivir por sí mismas y buscan con acierto los recursos que le son menester para ese fin en todas las fuentes en donde la ley les permite obtenerlas, mientras que otras no siguen ese ejemplo o lo hacen en una medida insuficiente, que las mantiene en la condición de impotencia en que se hallan.

Contadas Asambleas se ocuparon en las observaciones que sobre el particular hizo el gobierno, y reconocieron su oportunidad; otras no le prestaron atención, y en lo general no se adoptó medida que tienda al desarrollo de los principios expuestos, quizá por falta del tiempo necesario para hacerlo.

Pero es la verdad, y sobre ello no caben diferencias de conceptos, que mientras ese estado de cosas no se modifique será de dudosa eficacia cualquier proyecto que tienda al mejoramiento del estado fiscal del país. Mientras haya Departamentos que no puedan vivir con sus recursos propios, y la Nación tenga que atender a las necesidades de ellos, no habrá más holgura ni base de progreso para los Departamentos, ni en lo nacional se podrá esperar otra cosa que la prolongación indefinida de la situación que hoy se contempla.

Es pues necesaria la insistencia en tratar una materia que constituye la base de toda reforma administrativa. El legislador no podría prescindir de considerarla y condenar a la esterilidad toda su tarea por activa y sabia que fuese. Ni el simple incremento de los ingresos del erario nacional bastaría para modificar tal situación, y, por el contrario, acaso contribuiría a agravarla, como lo muestra el ejemplo reciente: bastó que ocurrieran en uno o dos años sucesos de todos conocidos que se tradujeron en alza de las rentas y relativa bienandanza, para que se pensara ya en gravar a la Nación con servicios muy costosos que antes eran o

de cargo de los Departamentos, en crear otros nuevos y aumentar los existentes, todo lo cual, aún prescindiendo de las crisis que sufre el mundo, habría sido suficiente para originar las dificultades que ahora se confrontan».

En el mensaje de 1918 al dejar el ejercicio del poder ejecutivo clamaba por última vez por la misma reforma con estas palabras:

«Si de los mismos males que sufre un pueblo puede derivarse algún bien, esas condiciones difíciles en que se halla hoy la República, semejantes a los de otras épocas, añadidas las dificultades de los tiempos, servirán para poner en relieve los errores de la organización, de los procedimientos administrativos y del sistema fiscal, y promoverán la adopción de una reforma que pidieron constantemente cuantos tuvieron a su cargo la dirección de los negocios nacionales, desde los primeros días de la República.

Bases de esa reforma, sin las que cualquiera medida resultaría ineficaz o apenas resolvería transitoriamente el problema del momento, habrían de ser: la distribución razonable de rentas y gastos entre la Nación y los Departamentos, con sujeción rigurosa a los preceptos constitucionales primitivos; la adopción de presupuestos que, fundados en la verdad de los ingresos, tengan carácter de permanentes y no estén sujetos a discusión anual en lo relativo a los servicios ordinarios, sino tan sólo en lo eventual y transitorio; reforma paulatina y meditada del sistema de impuestos, que busque por base conforme a principios universalmente aceptados, la riqueza, el capital, y no solamente los consumos de las clases menos pudientes; medidas eficaces para hacer efectivos los impuestos, que como los de timbre, sucesiones, etc., se defraudan por todos los medios, y reformas de la contabilidad oficial, como de la fiscalización de las cuentas, de suerte que en todos los

momentos se conozcan con exactitud la situación del erario, para que sea posible corregir oportunamente las irregularidades en el manejo de los caudales públicos».

Podría añadir que no sólo era partidario de la descentralización administrativa, sino de la descentralización financiera y bancaria de que ahora se habla como novedad. Escribíame de Roma en 16 de enero de 1921 lamentándose de los rumores que circulaban sobre la mala situación de los Bancos López y Colombia:

«Dadas las teorías que se sustentan allá en la última época sobre emisión de billetes de bancos particulares, cédulas, etc., no me explico que se haya aceptado lo de los certificados. A lo menos no hay lógica en el proceder, y el nuevo papel nacería no poco débil con todo lo que se ha dicho contra sus similares. Puede ser testadurez, como en lo de la acuñación de plata; pero sigo creyendo que ha sido un gran mal para el país, el haber estado privado por tantos años del uso del crédito de las emisiones bancarias de billetes, que se abolieron con el advenimiento del papel moneda, sin que con ello se librara a éste del paulatino e irremediable desastre. Con esos billetes hicieron los Estados Unidos su prosperidad cuando carecían de grandes capitales. Caían y quebraban bancos pero el país no se detuvo por ello en su prosperidad y tuvo siempre medios de desarrollar la agricultura, el comercio, etc. Lo de la unificación de la emisión no vino sino cuando el país ya había podido poner en plena explotación sus riquezas, y cuando ya poseía en actividad grandes capitales. Pretender que nosotros empecemos por donde los pueblos más poderosos han terminado, privando entretanto al país de los medios de que aquellos se sirvieron en las primeras etapas de su progreso, y que sólo exista el recurso del billete cuando tengamos bancos como el de Inglaterra o de Francia, es algo como sostener que se cerraran nues-

tras universidades mientras que no podamos tenerlas como las de Oxford o Lovaina, o que no construyamos nuestros pobres ferrocarrilitos de vía estrecha sino que hayamos de esperar a tener medios de construir líneas como las opulentas inglesas o alemanas.

Y es la peor de las consecuencias de eso, según se esta ya palpando, que atadas las manos del país para usar de su propio crédito — que, como dijo Núñez, hace milagros — quien va de fuera con una media docena de millones, y algún crédito puede someter al país a la peor de las coyundas, y preparar rápidamente el terreno para imponer un verdadero vasallaje. Sería tiempo ya que a los aspirantes a la Presidencia les pidiera el país declaraciones perentorias previas a ese respecto, y que los partidos hicieran de todo eso punto cardinal de sus programas.

Ya sospechaba yo que ciertas *uniones bancarias* eran como la de algunos matrimonios en que más desavenidos andan los cónyuges, mientras mayores son las manifestaciones extensas de afecto».

Estas mismas ideas habían sido desarrolladas con nítida claridad en el mensaje presidencial de 1915, en que se lee lo siguiente:

«Dicho queda cual entiende el gobierno ejecutivo que ha de ser su actitud en relación con los intereses económicos del país; pero no sería inútil añadir que hay una materia que se impone de manera especial en todo tiempo a la atención del legislador, y muy particularmente en días como los actuales, por lo cual quien se dirige a vosotros cree que debe expresaros ingenuamente sus opiniones en el particular sin pretender que sean incontrovertibles.

Se trata de algo que toca con cuestión de tanta trascendencia como el libre uso del crédito, que tan poderosa fuerza constituye en las sociedades

y que tan grande impulso ha logrado dar siempre a la industria en sus diferentes manifestaciones.

Sucesos conocidos impusieron hace treinta años la necesidad de convertir el billéte del Banco Nacional en papel de curso forzoso, cuyo valor se creyó mantener con medidas excepcionales, tales como la prohibición de estipular por monedas distintas de ese billete y la de emitir los demás bancos establecidos, como la creación de privilegios varios para aquel instituto. Ninguna de esas medidas podía derogar las inmutables leyes naturales que presiden al movimiento económico y fatalmente recorrió el papel moneda sus conocidas etapas, culminando su deprecio en la conversión del peso del papel por el centavo de oro, o sea en la cancelación de una deuda nacional de muchos millones, sin que se haya logrado aún la firmeza del signo así convertido.

Los privilegios de que se revistió el antiguo Banco no lograron siquiera conservarle la vida; y la prohibición de estipular libremente no sostuvo firme la cotización del papel moneda un solo día; la desaparición de los billetes bancarios no dio vigor alguno al del Banco que se quería vivificar; pero sí se privó con aquellas medidas, por muchos años, a las diferentes industrias nacionales del uso de la moneda de oro; se disminuyó, de consiguiente, el medio de cambio, con grave daño para aquéllas, y se cegó en parte muy considerable el recurso del crédito, que tan portentosas obras ha realizado y realiza todos los días en el mundo industrial».

En lo que toca a la separación de los poderes públicos no sólo las disposiciones constitucionales que las consagran y determinan tuvieron en el Presidente Concha un fiel observador, sino que abogó siempre en la oposición y en el gobierno por revestir a las Cámaras legislativas con la mayor amplitud de facultades, sobre todo en lo que atañe a la misión fiscalizadora que ellas ejercen y deben

ejercer sobre los actos de la administración ejecutiva. Lo cual no impidió tampoco que cuando llegara la ocasión reclamara del Congreso, siempre en forma comedida y respetuosa, que se dejara al ejecutivo la dirección e iniciativa de aquellos graves negocios que la ley constitucional le reserva exclusivamente. Gracias a una observación del Presidente Concha en este sentido no pudo comprometerse a la República en la aventura ridícula, humillante y peligrosa, de declararle la guerra a los imperios centrales, con violación flagrante de un solemne tratado público, en los momentos precisos en que Colombia reclamaba de la violación de uno, cometida en daño y perjuicio de su integridad.

No obstante, Concha preocupóse siempre porque la política exterior de la República no fuera dirigida exclusivamente por el jefe del poder ejecutivo sin la cooperación e inspiraciones del Congreso, no sólo para que en labor tan delicada se sumaran el mayor número de luces y los más autorizados consejos, sino para evitar pugnas entre los dos poderes, pugnas que forzosamente concluyen por el vencimiento del ejecutivo, ya que la Constitución confiere al legislativo la facultad de aprobar e improbar los tratados públicos. De ahí que en 1911 presentara al Senado el proyecto de ley sobre creación de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores, proyecto que combatido arduamente en aquella legislatura y en las subsiguientes llegó a ser ley de la República en la de 1913, porque la verdad y las conveniencias públicas concluyen por fin abriéndose paso y triunfando de los prejuicios que a ellas se oponen con razones que no siempre se escudan en espíritu crítico plausible, sino en conveniencias del momento.

Entendió siempre que las relaciones entre el poder legislativo y el poder ejecutivo debían mantenerse en el pie de una cordialidad decorosa para ambos y si bien solicitó en mensaje especial dirigido en 1915 a la Cámara de Representantes que a los Ministros de estado se les

guardaran los miramientos debidos a los representantes del Presidente de la República, añadiendo que si así no ocurría era preferible que los informes sobre la marcha de la administración se solicitaran por escrito, jamás habría permitido que a su turno los ministros devolvieran en los debates injuria por injuria e insulto por insulto.

Poco después de su fugaz intervención en los debates de la Cámara de Representantes de 1921 me escribía desde Roma:

«Muy desagradable impresión, por no decir de vergüenza, dejaron en mi ánimo ciertas sesiones del Congreso. Durante la época en que tuve que ver con los asuntos políticos jamás vi un Congreso insultado por un miembro del gobierno. Aquí ha sido donde he visto actitudes análogas que algunos querrían copiar allá. Nada justifica tales procederes tanto menos cuanto que el incidente a que dieron lugar las primeras injurias no fue originado por un acto del gobierno, sino por la interpretación de su política general».

De todas las bases de la reforma política que culminó en 1886, la que mereció siempre los más calurosos elogios de Concha, fue la armonía entre la Iglesia y el Estado. A ella alude rindiendo tributo de gratitud al estadista que la proclamó, en el discurso pronunciado en el acto de su posesión como Presidente de la República. Consideró el régimen concordatario como el más adecuado para el mantenimiento de relaciones cordiales entre los dos grandes poderes, sin que perdiera de vista que el Concordato, como todo tratado público, podía ser modificado, por común acuerdo entre las altas partes contratantes, en aquellos puntos que la experiencia y las necesidades de los tiempos hicieran aconsejables, y así procedió como representante diplomático de Colombia ante la Santa Sede, negociando y ajustando el acuerdo sobre el artículo 17 del Concordato, sobre matrimonio.

Creo conveniente insertar algunos de los apartes de la correspondencia que me dirigió desde Roma sobre este

acuerdo y la manera como él suponía que sería recibido por la opinión del país y los comentarios que hizo posteriormente cuando le transmití confidencialmente algunas informaciones al respecto.

Carta de septiembre 9 de 1924:

«Larguísima y difícil labor fue la de llegar a una solución en el asunto del artículo 17 del Concordato. No me sorprendería, a pesar de todo, que hallara allá adversarios entre los muchos que miran mal al Ministro en Roma, y aún más que, en definitiva, fracasara lo hecho. No son pocos los que deciden dogmáticamente cuestiones de esa naturaleza, sin estudiarlas, como sucede entre otras en lo referente a la ley de prensa, de la que se dice que garantiza la impunidad, aunque siempre que los interesados han acudido a su amparo lo han obtenido, como lo muestran varios casos. Lo peor en todo eso es que sean papeles conservadores ortodoxos los que dan ejemplo de procacidad, y que haya personajes del mismo cuño que por segunda mano llevan sus indecencias a la prensa canalla, para abogar luego por la moralidad de la que no les abre sus ocultos portillos, y para pedir que se les vuelva a poner en la mano el garrote dictatorial con que en otro tiempo hacían enmudecer a sus contrarios».

Carta de septiembre 15 de 1924:

«No me engañaba yo cuando pensé que el acuerdo referente al Concordato no sería del agrado de ciertos elementos, principalmente para alguno de ellos, por mi intervención en el particular. Por fortuna lo convenido lleva la firma de un canonista de la talla del Cardenal Gasparri, y mentecatos serán los que piensen enmendarle la plana. Entre nosotros es uso y costumbre que todo el mundo pueda dar concepto y definición dogmática sobre todas las materias, desde la albañilería hasta la astronomía, y en materias teológi-

cas y canónicas tenemos más sabios que en el Colegio de Cardenales y en las Universidades de Europa. El *kolosal* concepto ex-presidencial del recorte que usted me envía, es un botón de muestra de esa omnisapientia necia.

Los conceptos de algunos periódicos sobre el mismo particular, muestran que sus autores no se han tomado el trabajo de estudiar la cuestión como es debido.

De todo eso quedará para las gentes, en general, la impresión de que el Ministro en Roma, es el mismo rojo en *salmuera* del cuento, y persona sospechosa para los buenos católicos, a lo que se añadirá lo del calificativo de socialista que ahora le discierne algún orador del Senado».

Carta de septiembre 23 de 1924:

«Supongo que el asunto del Concordato no podrá servirles a los buenos ortodoxos para alborotar, una vez que sean conocidos los antecedentes y comunicaciones de la Santa Sede, aunque de todo eche mano la gente que para asuntos electorales lo mismo falsifica un registro que tergiversa una cuestión decidida por la suprema autoridad de la Iglesia. De Tartufos y fariseos no carecemos ciertamente».

Deseó siempre Concha que la Iglesia se mantuviera en Colombia alejada de toda ingerencia en las luchas políticas y a ese efecto conviene recordar la parte del discurso que dirigió a la Conferencia Episcopal de 1916—septiembre 15—en la comida de gala que le ofreció en el Palacio de la Carrera:

«Intérprete fiel del querer de la Nación fue el legislador vidente que después de media centuria de tormentas, de disputas encarnizadas y estériles, consagró en la Carta fundamental que ha vivido en Colombia tres décadas, la admirable fórmula que, apartándose así del viejo regalismo que esclavizaba la Iglesia como de las fórmulas que

llamándola libre desconocen sus prerrogativas y derechos, sin darle carácter oficial, que la amengua y abate, reconoció su legítima esfera de acción, desató sus alas para que pudiera elevarse, ajena a las mezquindades y refriegas de la política terrenal, a superior esfera de donde vele con serena mirada por los intereses de la religión del país, reconocida solemnemente por la Constitución como «esencial elemento del orden social».

Consagróse así en ley escrita, por el querer común, en día fausto, el primero de los derechos sociales del hombre, el de la libertad religiosa, tantas veces desconocido antes por desgracia; devolvióse el sosiego a las conciencias; reconocióse a la familia cristiana su legítima autoridad, y púsose de esa suerte en el edificio de la República la piedra angular de la paz, sobre la cual pudiera levantarse próspera en lo moral y material la nacionalidad colombiana.

Los frutos del sabio pensamiento que así se trajo en los intereses nacionales, aunque desconocidos por pasiones que nunca se extinguen, se contemplan ya ópimos, por toda la extensión del territorio patrio, desde la remota frontera en donde sólo el heroico y abnegado esfuerzo del misionero pone pedestal firmísimo a la bandera nacional y atrae bajo sus pliegues a los míseros aborígenes, olvidados en la obscuridad de su barbarie por más de un siglo, hasta los hogares de dolor, donde sólo manos unguadas por la caridad de Cristo alivian a las multitudes que padecen, y luchan por arrancar al flagelo las criaturas venidas a la vida bajo la amenaza del estigma desolador.

Vivirán y crecerán en Colombia con esas todas las grandes obras ya iniciadas, que en la historia de la humanidad sólo surgieron y prosperaron a la sombra de la Iglesia y como desarrollo de las enseñanzas del Evangelio, si la armonía feliz que

hoy reina entre las dos potestades, independientes y soberanas en su esfera de acción, perdura, y permite cosechar los magnos frutos de la benéfica labor, sin que para ello sea menester otra cosa que el respeto mutuo, que hoy contemplamos entre ellas; el acatamiento a la ley; la obediencia a la voluntad de la Nación, o sea la práctica honrada y leal de los principios que informan a la verdadera República».

En materia de enseñanza sus ideas están consignadas en su libro Apuntaciones de Derecho constitucional (4.^a edición), del cual considero oportuno hacer el siguiente extracto:

«Cuestión que ha sido materia de ardientes debates en diferentes épocas, es la referente a la de la libertad de enseñanza, con la cual se relacionan otras, tales como la de la enseñanza obligatoria y la del derecho del Estado a intervenir en ese ramo, o sea la de decidir si éste tiene misión docente.

La libertad de enseñar, ya se le considere en sí misma o en el derecho que tiene el individuo de aprender, no es en realidad otra cosa que la libertad de opinión, la libertad de creer, la libertad de comunicar a los demás los conocimientos propios. En cuanto al derecho de aprender, nadie discute de buena fe que, si se respeta la libertad del individuo, cada cual debe tener el derecho de escoger los maestros que más le plazcan. Esta libertad de elegir maestro que no se discute cuando se trata de la enseñanza a adultos, se objeta cuando se refiere a menores, y se pretende que en tratándose de ellos, corresponde al Estado la facultad de hacer una elección que no haría el menor con criterio ilustrado y con suficiente acierto. Al hablar así se prescinde de la existencia de la familia en la que nace el niño, como de la noción de la autoridad del padre y jefe de ella, obligando a proveer a la subsistencia, educación e instruccio-

ción de los hijos. Donde impera la teoría de que es al Estado al que incumbe toda potestad en materias de instrucción, es porque abolida la indisolubilidad del matrimonio, se avanza cada día en el desconocimiento de la familia misma que de él surge; pero donde no se llega a tal extremo, los mismos que niegan en principio la libertad de enseñanza, reconocen al padre de familia el derecho de educar por sí mismo a sus hijos, y, si procedieran con lógica, deberían reconocerle igualmente facultad para escoger los maestros que hacen sus veces cuando él no ejerce esa función. El derecho del padre es en este caso correlativo de las obligaciones que la naturaleza y la ley le imponen respecto de sus hijos. Para que el Estado se sustituyera al padre en uno de sus primordiales derechos, sería necesario que a la vez asumiera sus obligaciones y que se retrocediera siglos para revivir instituciones anteriores al cristianismo, que desconocían todo vínculo entre padres e hijos.

Cuestión diferente es la de reglamentación por el Estado de la libertad de enseñanza, como lo hace con las demás libertades, en la medida que sea necesario para garantizar los derechos de todos los ciudadanos. Sin embargo, son graves las dificultades que se suscitan cuando se quiere obtener la fórmula precisa que proteja esos derechos sin menoscabar la libertad. Puede legítimamente el Estado vigilar para que todo establecimiento de enseñanza reúna las condiciones necesarias de salubridad, como también exigir que quienes se consagren a la enseñanza den garantías de moralidad, y para tales fines es lícito que ejerza una suprema inspección sobre los institutos existentes en el país. Asimismo es indiscutible que el Estado puede invigilar la instrucción para impedir que los maestros menoscaben la libertad física, intelectual o moral de sus discípulos. Si en el Estado se reconocen la libertad y tolerancia de cul-

tos, carece éste de potestad para imponer a los establecimientos privados de enseñanza doctrina alguna, pero cuando la ley fundamental reconoce que una religión es la de un pueblo o una gran mayoría de él, es obvio que en los establecimientos que costea o subvenciona el erario público se debe acatar esa religión y se deben dictar conforme a ella las enseñanzas.

Otro punto discutible en esta materia, es el de saber si se ha de reconocer al Estado potestad para exigir de quienes se consagran a la profesión de la enseñanza ciertos conocimientos o capacidades que les permitan ejercer el profesorado debidamente. A primera vista, no cabe duda de que este derecho del Estado se equipara con el que tiene respecto de otras profesiones como las de médico, farmacéutico etc., para cuyo ejercicio se requieren diplomas que expiden las Facultades universitarias; pero en la práctica se corre el peligro de que si se deja al Estado la facultad de calificar las condiciones de idoneidad de los maestros, quede en sus manos un instrumento para coartar la libertad de enseñanza. Sería necesario para la protección del derecho, que las entidades encargadas de expedir los títulos de idoneidad disfrutaran de plena autonomía, y que fueran en absoluto independientes de la autoridad gubernativa».

Al estudiar con serenidad la historia política del país en sus últimos cuarenta años y sin tener quien lo haga para nada en cuenta sus sentimientos personales, llegará a la convicción de que casi no hubo reforma de espíritu democrático y republicano de que no fuera Concha iniciador y autor. Así verá se le actuando en la Cámara de Representantes de 1898: obras suyas fueron el estatuto de prensa que garantizó la libertad de la palabra escrita al mismo tiempo que fija las responsabilidades del editor y el escri-

tor; la ley que abrogó la 61 de 1888 sobre facultades extraordinarias; la que consagró la previa y efectiva indemnización cuando se establecieran monopolios, comunmente llamada en homenaje al autor «Ley Concha»; la que independizó a la Corte de Cuentas de las influencias del poder que debía fiscalizar, sin contar algunos otros proyectos que no llegaron a ser discutidos y aprobados en los tres debates constitucionales en las dos cámaras de aquella tormentosa legislatura.

Posteriormente en distintas legislaturas presentó proyectos de reformas constitucionales y de leyes, con buena suerte algunos, con suerte adversa otros, ya que no siempre pudo vencer la rutina y los prejuicios de las mayorías de las cámaras por desgracia preferentemente ocupadas en la expedición de otras menos importantes pero que aseguraban la adhesión de incautos electorados, cuales son las que ordenan auxilios y subvenciones. Lástima fue por ejemplo que no llegara a ser ley su proyecto de *Habeas Corpus*, que ponía a cubierto la libertad del ciudadano del abuso y la arbitrariedad y señalaba las sanciones para las autoridades que atentaran contra ella. La verdad es que tratándose de Concha y de su labor como parlamentario el tema es vasto y fecundo.

Quien se tome además la tarea de hacer un paralelo de las ideas de Concha y las que viene exponiendo Alfonso López, Presidente electo, sobre reformas constitucionales, encontrará más de un punto de afinidad entre las de quien rigió con perfecto decoro los destinos de la república durante un cuatrenio y las de quien va a asumir la ponderosa carga del gobierno supremo desde el próximo siete de agosto. Concha, como López, no sólo consideraba vitando y peligroso destruir la ley fundamental por un golpe de estado, es decir, por medios distintos de los que ella misma establece, sino también delito de lesa república. Conceptuó siempre, y en sus conceptos se guiaba no sólo por su propio y autorizado criterio, sino por sabias palabras de uno de los más ilustres redactores de la cons-

titución de 1886, que uno de los errores de ella, errores inevitables en toda obra humana, fue el de acumular atribuciones y responsabilidades hasta el extremo de la congestión sobre el jefe del ejecutivo. A este respecto refería que don Miguel Antonio Caro le apuntó en alguna ocasión que el presidente de Colombia, en el orden de sus facultades, tenía desde las de declarar la guerra exterior hasta las de servir de árbitro y mediador en las disputas de notables personajes. El futuro presidente con fino instinto, considera necesaria y urgente reforma constitucional poner remedio a la que él llama hipertrofia del organismo ejecutivo. A mi juicio puede ser ella corregida, aun sin la reforma escrita, pues basta que de una facultad no se haga uso para que se convierta en letra sin vida. Ante todo lo que importa es que el Jefe del Estado no se considere omnisciente y todopoderoso.

Hondamente penetrado de los inconvenientes y peligros de la concentración de poderes en las manos del ejecutivo, escribía Concha estas palabras para su mensaje presidencial de 1916:

«Un régimen de extremado centralismo en lo administrativo, que en la costumbre lleva las más de las cuestiones de este género por insignificantes que sean, hasta la más alta jurisdicción del ramo para su estudio y decisión; que pone en manos de la suprema autoridad nacional hasta triviales asuntos municipales y de parroquia, adolecería por esta sólo, si no hubiera otras causas, de defectos numerosos; pero dá, además, origen a que se desvirtúe la noción de responsabilidad de los encargados de las funciones públicas, entre quienes no se distribuyen las tareas gubernativas conforme lo requiere la natural necesidad de la división del trabajo y los principios elementales de la ciencia administrativa.

Menester es, por tanto, que ese régimen se vaya modificando conforme a las mismas reglas constitucionales del país, y que se creen a la vez las

costumbres conducentes a corregir lo que emana de ese error primitivo, que no puede dar otros frutos ni se puede transformar en un día por golpe mágico de vara de un funcionario o un gobierno, si no es cuando surgen, de tarde en tarde, como pléyadas en el cielo de un pueblo, hombres privilegiados y superiores a sus contemporáneos que realizan ése y otros prodigios».

Por lo general quien ha ejercido el Poder Ejecutivo o quien se dispone a ejercerlo, considera y acostumbra a considerar el poder legislativo como a natural enemigo, de cuya hostilidad debe precaverse. No ocurrió así con Concha, pues antes de haber sido Presidente, cuando lo fue y después de serlo abogó porque el poder legislativo tuviera amplio campo de acción, en tiempo y espacio, para el pleno uso de sus facultades constitucionales. En su libro ya citado, *Apuntamientos de Derecho Constitucional*, y a la página 176 se lee lo siguiente:

«Ya se dijo que las opiniones se dividen sobre si la reunión de las corporaciones legislativas debe ser permanente o periódica; pero aun entre los que sostienen que no deben funcionar permanentemente, se niega que se conceda a una autoridad diferente de las mismas corporaciones la facultad de señalar término para la duración de cada legislatura, de aplazar en cualquier forma su reunión, o de interrumpir las sesiones. Y es evidente que una entidad que necesita de la venia de otro para reunirse, o que está sujeta a ver interrumpidas o aplazadas sus sesiones por la voluntad de un poder distinto, no es realmente autónoma, ni es verdadera autoridad la que para ser ejercida se subordina al querer de otra.

Las razones para que las Cámaras legislativas no estén siempre reunidas, sirven para que en la Constitución de cada país, se consignent ciertas reglas que limiten la duración de las sesiones; pero no para que tan importante asunto quede

sujeto a la voluntad discrecional del Poder Ejecutivo. Se debe, pues, consignar en la ley fundamental, como garantía de la independencia y la autoridad del Poder Legislativo, que éste funcione en cada año por un período suficiente para el desempeño de sus múltiples labores, y que *motu proprio* se reúna en determinadas circunstancias excepcionales, o cuando él mismo lo resuelva libremente. Esto no impide que se autorice al Gobierno para que, en ciertas ocasiones, convoque las Cámaras a una reunión extraordinaria, cuando lo demande el servicio público».

Véase, pues, otro punto de afinidad en ideas fundamentales de gobierno entre el antiguo Presidente de la República, y el electo de hoy, señor don Alfonso López.

En próxima oportunidad procuraré ahondar más, acudiendo a la fuente pura de su correspondencia privada, en las ideas cardinales de Concha sobre política exterior, sobre cuestiones económicas y fiscales que continúan siendo de actualidad y en sus conceptos sobre determinados sucesos y sobre los hombres públicos que en ellos intervinieron. Desde la colina de su patriotismo vigilante y celoso, algunos de estos conceptos adquieren, a veces, en la pluma de Concha acentos proféticos. Sucesos que él previó, aparecen como una iluminación del porvenir....

EDUARDO MICHELSEN