

ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886

Por: **Fernando Gómez Martínez.**

Esta conferencia con que se inicia el Seminario sobre la Constitución de 1886 con motivo de sus ochenta años, le había sido encomendada al doctor Francisco de Paula Pérez, constitucionalista, profesor, escritor y eminente colombiano. Por razones de salud el doctor Pérez hubo de excusarse, lo que los ha privado a ustedes de escuchar una disertación erudita, bien documentada y amena.

Por la excusa del escogido primeramente, el Directorio Nacional me ha designado a mí y me ha señalado el tema de "Antecedentes de la Constitución de 1886".

Estudiar los antecedentes de la Constitución que nos rige podría reducirse a examinar las disposiciones de la de 1863 o de Rionegro, y su ejercicio, y reseñar la situación política y social que se vivió durante su vigencia. Porque aunque en esta se encuentran apenas los antecedentes inmediatos, la verdad es que ella concretó en su articulado todo cuanto se había expresado antes y se había ensayado como ideario y el programa del partido conservador.

Las constituciones colombianas se han diferenciado especialmente en cuatro puntos, que corresponden a las materias de fundamental diferencia doctrinaria de nuestros dos partidos políticos:

- 1 — Federación y centralismo.**
- 2 — Mayor o menor fuerza de las facultades del ejecutivo**
- 3 — La cuestión religiosa o sea el comportamiento del estado en sus relaciones con la potestad eclesiástica.**
- 4 — La extensión o grado de las libertades y garantías públicas.**

Esto porque en todo lo demás que hace la doctrina y la estructura de una constitución democrática, nuestras leyes fundamentales han sido sensiblemente iguales. División territorial, concepto de la nacionalidad, órganos del poder ect., son materias en que las diferencias han sido pocas.

Se podría quizás indicar un quinto punto aparecido en la reforma de 1936: el de la intervención. Pero este mismo podríamos considerarlo desarrollo del principio consagrado en el artículo 31 de la Constitución de 1886 que estatuyó: "cuan-

do de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público". Esta disposición es la consagración del principio de la función social de la propiedad que es base del derecho de intervención.

La pugna entre federalistas y centralistas se inició entre nosotros desde los albores de la vida independiente. Apenas ocurrido el estallido del 20 de julio y enfrentados los patriotas al compromiso de darse gobierno propio organizándose como estado, cuando ya aparecieron las diferencias entre Santa Fe y su junta suprema por una parte y las provincias por otra. Todos ustedes recuerdan las luchas entre Nariño y don Camilo Torres así como entre Tunja y Santa Fe. Yo no me he dado cuenta de cómo durante la vida colonial se estructuraron las provincias con aquella unidad y aquella personalidad de que dieron muestra entonces, siendo como era tan centralizado el gobierno de la Nueva Granada.

Tampoco sé exactamente cuándo la cuestión centralismo-federalismo se hizo bandera de los partidos, siendo los conservadores centralistas y los liberales federalistas. Lo que sé es que para el año de 1853 ya estaba hecho el deslinde y que quienes analizaron la aceptación por parte de los conservadores de los principios federales en la constitución de 1858 hablaron de que habían arriado su bandera. El hecho es que a mediados del siglo los partidos estaban amojonados en ese particular.

También desde el principio de la nacionalidad se planteó la cuestión de las facultades del ejecutivo, quiero decir si esa rama del gobierno debía ser fuerte o no.

Y así mismo desde su nacimiento el partido conservador, siguiendo las inspiraciones de Bolívar, fue partidario del gobierno fuerte —no arbitrario— con el alcance de que debía estar dotado de facultades para mantener el orden público, evitar la anarquía y hacer frente a la subversión.

El partido conservador ha considerado que es de la esencia del "imperium" —digamos ahora del ejecutivo— poseer aquellas características y facultades, mayormente en pueblos nacidos a la vida independiente antes de una madurez completa.

Las constituciones de 1843 y 1886 fueron centralistas y de gobiernos fuertes y han sido las verdaderamente conservadoras. Durante ellas, además, se lograron los más largos períodos de paz.

Las de 1853, de 1858 y de 1863 fueron las federalistas y de gobiernos débiles. Estas las liberadas a pesar de que en la ela-

boración de la segunda colaboraron los conservadores por una de aquellas viceversas políticas que nunca se entienden.

La Enciclopedia y la revolución del 48 en Francia inspiraron a la tendencia laicizante y antirreligiosa de buena parte del liberalismo colombiano durante el siglo IX, tendencia que se reflejó en las instituciones expedidas por dicho partido y en las medidas ejecutivas.

Las primeras disposiciones sobre esta materia se adoptaron en la Constitución de 1853, en la cual se decretó la separación de la Iglesia y el Estado. En 1861 el General Mosquera, que hasta entonces había sido conservador, quien se había adueñado del poder por medio de las armas, dió un paso más al decretar la extinción de las comunidades religiosas. Y como veremos adelante, ya en el 63, en la Constitución de Rionegro, se fue aún más lejos.

En cuanto a las libertades públicas, hay que decir que desde la primera constitución de Cundinamarca en todas quedaron reconocidas y consagradas. Pero en las conservadoras con limitaciones. En las liberales, en cambio, sin ellas, ello es, en forma absoluta e irresponsable.

Todo esto lo que pudiéramos llamar los antecedentes remotos de la constitución de 1886. Cuáles los inmediatos?

Nos basta estudiar la constitución de Rionegro según lo dije al principio, examinando cómo se aplicaron las doctrinas que venían inspirando a la mayor parte, o cuando menos a la más fuerte, del partido liberal; cómo se ejecutó en la práctica lo estatuido en la constitución y cuál fue el estado social a que tales doctrinas llevaron al país. Así mismo, cómo se gestó la Regeneración hasta llegar a la nueva era que representó y sigue representando la constitución de 1886.

Saben ustedes cuál fue el proceso de la carta de Rionegro o de 1863. Sin embargo, conviene recordarlo de carrera para una mejor comprensión de lo que estamos estudiando.

En el año de 1860 gobernaba al país el doctor Mariano Ospina Rodríguez, bajo una constitución de transacción. Y con motivo de la expedición de unas leyes que algunos celosos defensores de la autonomía seccional consideraron atentatorias contra tal autonomía, el General Mosquera, gobernador del Cauca, se levantó en armas contra el gobierno federal alegando defender la constitución. El levantamiento fue apoyado por los gobiernos de algunos estados y tras de una lucha cruenta en que la suerte final favoreció a los revolucionarios, el General Mosquera, quien se había proclamado primeramente Supremo Director de la guerra y a poco Presidente provisorio, se apoderó del mando supremo y empezó a legislar como dictador.

Por medio de uno de sus decretos creó el llamado Congreso de Plenipotenciarios, que expidió un Pacto de Unión que sirvió de ley fundamental hasta cuando por disposiciones del mismo pacto, se reunió en Rionegro la convención Nacional que expidió la Constitución en que el liberalismo estructuró en derecho todo lo que consideró había venido siendo y era esencia de sus programas.

Veamos, pues, qué contenía esa carta, especialmente en los cuatro puntos que, según he dicho, han distinguido y diferenciado nuestras constituciones.

Y comencemos con la omisión del nombre de Dios en el preámbulo. En todas, desde la primera, las constituciones habían arrancado con una invocación a la Divinidad, reconociendo al Hacedor como Supremo Legislador del Universo. La de Rionegro prescindió de hacerlo dando con ello la tónica de sus orientaciones.

Los estados se comprometían a no permitir que las comunidades religiosas adquirieran bienes raíces, esto en un estado en que el derecho de propiedad era uno de los más sagrados y abarcaba a toda clase de personas.

Siguiendo las disposiciones dictadas por Mosquera sobre los llamados bienes de manos muertas, se prohibieron también las mandas y fundaciones de carácter perpetuo salvo que se dejaran en manos del gobierno.

Los estados asumieron la suprema inspección de todos los cultos, los cuales se equipararon ante el estado laico, medida esta que en la práctica se convirtió en opresión contra los ministros de la religión católica.

Se impuso el matrimonio civil, y la dirección de la educación pública se hizo con prescindencia de Dios. La Universidad fue foco de un liberalismo irreligioso que impregnaba las capas de la cultura.

De todo lo anterior se siguió una propaganda antirreligiosa que hería el sentimiento de la mayoría de los colombianos.

Importa preguntar: Todos los liberales pensaban así? No. Entre los mismos constituyentes había personajes de bien definidas creencias religiosas y cuya vida se ajustaba a la más estricta moral. Pero la mayoría de los que sí pensaban de tal modo se imponía por su violencia.

Se supone lo que todo aquello significaba en un país netamente católico. La reacción, como era natural, se hizo sentir y la lucha religiosa se trabó con sus graves consecuencias para la paz pública.

El régimen federal, que venía acentuándose en las dos constituciones inmediatamente anteriores, quedó establecido en la forma más amplia. Ya no era la nación la que señalaba

las atribuciones de los estados, sino estos los que delegaban en la nación aquellas con que había de obrar.

Dice Don Rufino Cuervo en sus célebres "Apuntaciones", que en Colombia la palabra "federal" cambió de significado, ya que de "unir" vino a significar "separar". Fue porque el pueblo vio que lo que estaba unido se dividió y a esto se llamó federación.

Durante la vigencia de los Estados Unidos de Colombia, como se llamó al país en la Carta de Rionegro, hubo en los estados 42 constituciones, 9 códigos civiles, 9 códigos penales y lo que era aún peor: 9 ejércitos.

La división del orden público en general y local —dijo el Doctor Núñez— fue la más infeliz de todas las reformas. En efecto, tal división hizo endémica la guerra. Era que el gobierno federal, o general, no podía intervenir en las guerras de los estados. Se le instituyó en un testigo mudo e impotente, salvo, eso sí, cuando tenía interés en sostener o en derrocar alguno de los gobiernos locales, porque entonces la prohibición constitucional no se tenía en cuenta.

Para triste honor nuestro, ya que la aplicación era absurda, aquí se instituyó desde entonces el principio actualísimo de la no intervención.

La guerra, pues, era nuestro estado natural. Y cómo había de ser de otra manera, si entre las libertades de que vamos a hablar figuraba la de armarse, y si entre las facultades delegadas por los estados al poder general no figuraba la guarda del orden público.

Decir que aquello era el caos o la anarquía es decir la verdad. En los Estados llegaron a contarse hasta cincuenta revoluciones. Con razón un Ministro de los Estados Unidos ante nuestro gobierno pudo escribir al suyo que esto era la anarquía organizada. Efectivamente, la constitución había canonicado la anarquía.

Se relaciona con el anterior el punto de la debilidad del ejecutivo.

Los constituyentes de Rionegro consideraron que para cimentar mejor la soberanía de los estados era preciso debilitar al gobierno general. Pero obró también sobre su ánimo un factor psicológico poderoso: el miedo al General Mosquera.

El arbitrario caudillo había sido el autor del triunfo liberal, era la figura descollante de la convención, si no por sus virtudes intelectuales y morales, por la fuerza de su personalidad, y tendría de ser, indiscutiblemente el presidente. Mosquera constituía el fantasma permanente de la convención.

Había, pues, que contrarrestar esa fuerza, y el único medio aparente era limitar las facultades naturales del Presidente en la Constitución.

Grave error ese, en una carta constitucional: dictarla para un hombre o por un hombre. Mosquera no iba a ser eterno, pero las amarras que se impusieron al presidente sí iban a ser perdurables. Ya veremos por qué.

Comenzóse por reducir el período del presidente a dos años, tiempo insuficiente para desarrollar un programa que además iba a ser perturbado por las campañas electorales para buscar el sucesor.

Se le privó de la facultad de escoger libremente sus colaboradores, para lo cual se estableció la intervención del Senado en todos los nombramientos importantes: el jefe del ejército, los demás altos jefes militares y los representantes diplomáticos.

Agréguese a esto que los funcionarios tenían que cesar en sus funciones cada vez que cambiaba el gobierno, y se tendrían las elecciones convertidas en lucha a muerte.

Además, como ya lo vimos, el factor de que el Presidente no tenía entre sus funciones la guarda del orden público.

Y las libertades sin limitación, en fin. Se proclamó la inviolabilidad de la vida y, al mismo tiempo, se rebajaron las penas en términos que la mayor, para castigo de los más atroces crímenes, no podía pasar de diez años.

La libertad de imprenta se proclamó absoluta e irresponsable. Ni la injuria, ni la calumnia, ni la invitación a la subversión, ni la apología del asesinato constituían delito, por lo cual ni se impedían ni se castigaban. Igualmente, la palabra oral gozaba de idénticas prerrogativas. No se podía dar mayor estímulo a la venganza personal.

Todas las profesiones y oficios eran libres, inclusive la de médico.

Ilimitado también el derecho de reunión para cualquier clase de fines.

Y lo que era complemento apenas adecuado para la venganza y para la subversión, estados y particulares tenían derecho a armarse. Se podía fabricar, introducir, conservar toda clase de armas.

El romanticismo de las libertades llevado hasta la locura. Hagámosles a los constituyentes el honor de reconocerles la sinceridad con que creían en su utopía, cuando con disposiciones como esta atentaban contra la estabilidad de su régimen. Digamos que, la suya, era la vesanía honrada.

Resumamos: Intranquilidad de las conciencias y lucha religiosa. Disociación del país. Serie interminable de guerras.

Un gobierno impotente para impedir el desorden. Impunidad. Irresponsabilidad. Guerra crónica. Anarquía. Caos.

Pero bien, ¿la nación aceptaba todo eso? ¿Estaba conforme? ¿Lo rechazaban y condenaban apenas los conservadores?

De ninguna manera. Eminentes liberales condenaban la situación y querían buscarle remedio. Fermentaba la reacción entre las fuerzas vivas que existen en todo pueblo.

Pero había un obstáculo como el que ahora estamos viendo con nuestras frustradas dos terceras: la constitución era irreformable en la práctica. Los constituyentes, entre los cuales había librepensadores, habían aceptado para sí el dogma de la infalibilidad. En su concepto habían hecho una obra perfecta y la quisieron intocable. Según algún autor, guardaron la constitución en un cofre fuerte y arrojaron la llave al fondo del mar.

La reacción produjo, como era natural, una escisión en el liberalismo y la creación del partido independiente, formado por quienes solicitaban la reforma, cuyo líder fue el doctor Rafael Núñez.

No recuerdo quién dijo que el genio, donde encuentra un caos, trata de establecer un orden. El ilustre estadista, sin duda uno de los más notables que ha dado América, se empeñó en una campaña de prensa en favor de la reforma, haciéndose el adalid del movimiento. Fue él quien al dar posesión al General Julián Trujillo, hablando de la imperiosa necesidad de las reformas, exclamó: "Regeneración fundamental o catástrofe". El movimiento se llamó desde entonces la Regeneración.

En 1884, el Doctor Núñez, fue elegido por segunda vez presidente de los Estados Unidos de Colombia. Triunfó con los votos de los independientes y de los conservadores, venciendo a la fracción radical de su partido que se le opuso denodadamente. Sus campañas en favor de las reformas, que hubieran salvado al liberalismo de haber sido escuchadas, lo hicieron objeto de la más tremenda odiosidad. Se le calificaba con los más denigrantes epítetos. A todo lo largo de mis lecturas no he encontrado una vez en que Núñez, ni antes ni después de 1886, se hubiera llamado conservador. Pero para sus enemigos era "el traidor". Cuando Dios quiere perder a alguien lo enloquece.

Fue así como a fines de ese mismo año se desató la guerra contra el gobierno, hecha por sus mismos copartidarios. El presidente le hizo frente a la subversión contando con sus amigos los independientes y con los conservadores. Triunfó la legitimidad y fue entonces cuando el Doctor Núñez pudo decir: "La Constitución de 1863 ha caducado".

Perjurio? “La guerra, escribió Don Marco Fidel Suárez, pone fin a los tratados”. Si el radicalismo peleó contra el gobierno para impedir las reformas, y el gobierno peleó por las reformas, la victoria imponía las reformas. Es la lógica de los hechos y de los vencedores.

Anota Don José María Samper que cinco de los nueve gobiernos locales volvieron sus armas contra el gobierno general, y que, vencidos sus gobernadores fueron reemplazados por jefes civiles y militares. Los otros cuatro, al mantenerse firmes, leales, al Presidente, apoyaban de hecho las reformas“. Así que la confederación era insostenible. Por lógica revolucionaria había dejado de existir.

Ese hecho era necesario sancionarlo, y para hacerlo el presidente se valió del inmediato precedente implantado por Mosquera y pidió a los gobernadores que designaran delegatarios a un Consejo Nacional. Los estados enviaron dos delegatarios, uno liberal y otro conservador a ese consejo, el cual empezó a actuar inmediatamente.

En efecto, pronto quedaron elaboradas las bases de la reforma constitucional, las cuales les fueron sometidas a las municipalidades, quienes les impartieron su aprobación. Obtenido ese apoyo por parte de la nación, el Consejo empezó a actuar como cuerpo constituyente.

—Cómo debía ser la nueva Constitución? Lo dijo el señor Núñez en su mensaje al Consejo:

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”.

Sí. En la nueva constitución debía resolverse, primordialmente, el cuádruple problema de la federación, la debilidad del ejecutivo, el desconocimiento del hecho religioso y las libertades sin limitación.

Así quedó resuelto. Pero no me toca a mí indicar cómo se hizo aquello ni qué otras reformas se impusieron en la Carta. Mi encargo se refería sólo a los antecedentes.

La Constitución de 1886 ha cumplido ochenta años. Durante su vigencia no sólo se contaron los veinte años de paz que según el Doctor Aníbal Galindo era lo único que no habíamos ensayado, sino que, con breves períodos de agitación de los cuales hemos salido incólumes, hemos completado sesenta y cuatro.

La cuestión religiosa prácticamente desapareció. Los partidos políticos no cierran filas sobre puntos que antes eran fundamentales en sus programas como centralismo y federa-

ción, pena de muerte, libertades absolutas y fortaleza del ejecutivo.

Hemos visto sucederse gobiernos conservadores y liberales, sin que ninguno haya pretendido cambiar la Constitución. Se le han introducido reformas, algunas de las cuales han contribuido a su aceptación nacional, pero la estructura general, digamos la osatura fundamental, se conserva.

Llegado el Doctor Olaya Herrera al poder, manifestó que con esa constitución podría gobernar según sus planes, y llegado el doctor Alfonso López, tan audaz y esforzado, todas su audacia y su fuerza se concentraron en pedir que se le rompiera una vértebra a la constitución. Algo como por vanidad deportiva.

Se le rompió con aquel artículo sobre la intervención? Yo creo que no. Más bien diría que el viejo liberalismo de 1863, se rompió a sí mismo una vértebra.

Romperse una vértebra significa la parálisis. Pues bien ni la constitución se paralizó ni el liberalismo tampoco. En cuanto al partido conservador, sigue tan campante.

Rindamos honor a la Constitución de 1886. Rindamos honor a Núñez, el inspirador a Caro, el que dejó su impronta en aquellas cláusulas transparentes, precisas, sobrias como un monumento herreriano, y a todos aquellos varones, liberales y conservadores, que le dieron a Colombia esa norma de salvación.