

LA CONSTITUCION DE 1886, TRANSITO AL ESTADO MODERNO

Ignacio Mejía Velásquez

Abogado Titulado de la U.P.B.

Profesor Universitario

Ejerce la profesión

Cra. 50 No. 50-48 - Of. 609

1. Carlos S. Foyt, Derecho Político, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2a. edición, p. 373.
2. Carlos S. Foyt, Ob. cit. p. 374.

La Carta Fundamental de 1886 ha de ser necesariamente examinada, como toda organización del Estado, desde el doble ángulo de su marco histórico y de su contenido normativo. Esto es que “no sólo contiene un orden creado, sino que crea un orden” a realizar¹. Porque, como anota Carlos S. Fayt, “toda constitución tiene un espesor, dado por sus fuentes reales y formales, que la transforma en una relación de generaciones, especie de fundación perpetua, basada en la serie sucesiva y cambiante de factores reales de poder. La potestad de autodeterminación de una generación para consigo misma está limitada en extensión e intensidad por la potestad que ejercitaron las generaciones anteriores, y la propia, que habrá de ejercitar a su turno la generación que suceda a la presente. Es que es una transacción entre fuerzas en constante proyección”². Y en ese sentido, la Constitución adoptada por la Asamblea de Delegatarios reunida en 1885, llena los requisitos formales y conceptuales de un Estatuto Superior particularmente adecuado al modelo que se daba en el siglo XIX, pero a la vez predispuesto a las necesidades del Estado moderno, sustancialmente distintas de las características del demoliberal de entonces.

Porque es, inevitablemente, la respuesta institucionalizada, al proceso de constitucionalización liberal larvado desde la emancipación, emprendido a partir de 1853, que en el Estatuto radical de 1858 tomó la forma de un federalismo de corte confederal, que dio forma a la filosofía del antipoder o del debilitamiento de la autoridad que había tenido en Locke su máxima expresión y en una sucesión de dirigentes de la todavía no madura República, su vocería y su fervor.

Don Miguel Antonio Caro, al criticar la Constitución de 1858, la describió como el fruto de que “creyóse con inconcebible ceguedad, o se fingía creer (olvidando el calamitoso ensayo de las Provincias Unidas de Nueva Granada, practicado en los primeros días de la Independencia), que rompiendo la unidad nacional se imitaba a la gran República del Norte; que el impulso de disgregación aquí desarrollado, era lo mismo que la fuerza de cohesión que allá prevalece; la fórmula americana *e pluribus unum*, igual a la muestra tácita *ex uno plura*. Creyó, asimismó, con toda buena fe, el presidente de aquella Confederación efímera, que disminuida la importancia del poder ejecutivo nacional hasta quedar reducido a esqueleto, sin otras funciones que la dirección de las relaciones exteriores, la del crédito público y alguna otra, los partidos llevarían a los Estados sus disputas y aún sus

1. Carlos S. Fayt. Derecho Político. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2a. edición. p. 373.

2. Carlos S. Fayt. Ob. cit. p. 373.

guerras; que no habría objeto en atacar una presidencia a tal punto espiritualizada, y que el gobierno general apenas necesitaba una guardia modesta, quedando así abolida la institución del ejército permanente”³.

Y con la exaltación propia de la revolución de 1861 que levantó la bandera de la soberanía de los estados fraccionarios, vino a ser expedida la Constitución de 1863 “que agravó los errores de la precedente con otros nuevos, en confusa amalgama”⁴. Ese Estatuto, calificado por tantos como utópico y más fruto de la exaltación de ánimos triunfantes en campo de batalla que de la ponderación con la que debe ser siempre elaborada la ley, pero con mayor razón la que como normatividad del orden institucional ha de ser estatuida, consagró de nuevo el principio de las libertades individuales absolutas y la división del poder como medio de garantizar esas libertades, disminuyendo el alcance de la autoridad, bebido en Montesquieu y trasplantado a nuestro medio más como un ideal que como una posibilidad ajustada a la pugnaz realidad de la sociedad existente. Y terminó de arrebatarse a la Nación la soberanía para transferirla a los estados, limitándola por la soberanía individual proclamada, forma con la que se pretendía invertir la pirámide del poder. Pero reservando para la Nación una autoridad fuerte sólo para un absurdo enfrentamiento religioso. “Estableció, en suma, la anarquía como regla general, y la dictadura para casos especiales, bajo el nombre de “derecho de gentes” contra el partido vencido”⁵.

En su análisis de los antecedentes de la Constitución de 1886, el doctor Ignacio de Guzmán presenta como prueba de la huella deletérea y funesta del paso del radicalismo por la administración pública, las cartas de 1853 y 1863, encaminadas al debilitamiento premeditado del principio de autoridad y a la disolución gradual de la responsabilidad del mando. En sus declaraciones —dice— se infiltró la disolvente doctrina individualista, según la cual la autoridad incomoda cuando no deja paso franco a la libertad omnimoda de pensar y de obrar, para desligar así la mente y el corazón de los sanos y eternos principios morales y religiosos”⁶.

Fueron aquellas dos constituciones como el resultado escrito del fermento revolucionario cultivado ahincadamente desde el nacimiento de la

3. M.A. Caro. Estudios constitucionales. Biblioteca Popular de cultura colombiana. Bogotá, 1951. p. 46-47.

4. M.A. Caro. Ob. cit. p. 47.

5. M.A. Caro. Ob. cit. p. 48.

6. M.A. Caro. Ob. cit. p. 8.

República. Y “fue así como los intransigentes adalides del radicalismo elevaron a la categoría de norma constitucional el derecho a la insurrección permanente, y dieron vida a la federación, que convertía en Estados soberanos a las secciones administrativas del país, con el fin de contrarrestar todo sano principio de unidad política y disponer de ellas como de instrumentos proditorios. Verdaderos ejércitos pretorianos se preparaban en los estados contra los amigos del orden, al paso que el glorioso ejército nacional era relegado a un segundo término, humillado y disminuido hasta el ridículo. Los derechos individuales fueron llevados hasta la libertad omnimoda, sin sujeción al necesario freno del orden moral que establece los derechos correlativos y el respeto por los ajenos fueros. La prensa quedaba suelta como jauría y lista para acometer, para calumniar y para incitar a la revuelta bajo cualquier pretexto. Se estableció la presidencia de dos años para mantener en permanente llama las aspiraciones. Y para completar el cuadro de desorden, el libre comercio de armas y municiones era permitido, mientras se establecía una prohibición terminante al gobierno central de intervenir en los conflictos y guerras internas de los estados”⁷.

Utilizando un término que ha sido nuevamente invocado en los últimos tiempos en debates de las cámaras legislativas, el país se “desinstitucionalizó”. Comprobando, de paso, que “si es verdad que una constitución buena no produce directamente el bien, y sólo alcanza a evitar males con la cooperación de colectividades moralizadas y moralizadoras, una constitución mala sí es eficaz por sí misma para extender el mal, porque, o se cumple fielmente, y así se produce el desorden, o se infringe, y la arbitrariedad impera; y en todo caso queda la legalidad desacreditada e inorganiada la Nación”⁸.

Una situación de subversión permanente en cada uno de los entes regionales apertrechados al amparo de la libertad de comercio de armas y de la autonomía de la que habían sido dotados frente al Estado central, desató la sucesión de guerras intestinas, la quiebra del comercio, la ruina de la agricultura y la bancarrota del erario, a la par de un clima de grave desasosiego generalizado. Fue ese el cuadro de la crisis total en la que cayó el período libertario, que corrió desatinado entre los extremos de una libertad absoluta y un ejercicio sobrecargado de abuso del poder contra los adversarios políticos, al que se añadían el conflicto religioso y la persecución de obispos y clero, con sus consecuencias de estéril antagonismo y de descomposición social.

7. Ignacio de Guzmán. M.A. Caro. Estudios constitucionales. Cit. p. 9-10.

8. M.A. Caro. Ob. cit. pp. 45-46.

Se ponía así de manifiesto que, como anota Salvador de Madariaga, “lo que el liberalismo a la antigua no pudo o no quiso ver es que para que la libertad sea fecunda es menester que labore en un orden social aceptado como primera condición por el hombre libre. Libre ha de ser el hombre, porque así lo exige su espíritu que pide experiencia propia; pero esta experiencia ha de canalizarse para que fluya en los cauces predeterminados por el interés general. Esta es la síntesis de lo individual y de lo social que incumbe a cada cual realizar y mantener”⁹. Se dijera que antes que un orden, se plasmó en la Constitución un desorden que era, por sí mismo, el germen de su debilitamiento y su destrucción.

Esa crisis convulsa que emergió de la propia Carta de 1863, engendró la reacción que buscó, ciertamente, el extremo contrario. Un sentimiento generalizado de necesidad de un orden y de una autoridad vigorosos para superar el estado de fragosidad y anarquía imperantes, suscitó el cambio de actitud de los gobernantes elegidos por el mismo partido que venía imperante. Una vez más, como siempre en la historia, los errores y extremismos abrieron el camino de la rectificación y propiciaron el clima de madurez y ponderación que había de caracterizar la expedición del nuevo Estatuto fundamental. Porque incluso, paradójicamente, también la anarquía que se envuelve siempre en las banderas de la libertad y las enarbola como instrumento de combate y agresión, tiene un profundo efecto coactivo sobre la voluntad de los individuos, a través del poder que la masa agitada ejerce en sus componentes y que, desbocada por sus irracionales impulsos y pasiones, enajena la voluntad de quienes se agregan a la ola, bien sea en un solo sentido irreflexivo usualmente destructor y negativo, ya en el de obedecer las órdenes de un orador o un agitador en cuyas manos se torna materia blanda y sumisa. La coacción del caos es el más fértil terreno de la represión autoritaria.

Conviene, empero, señalar dentro de ese marco histórico, que no solamente se habían derrumbado los sectores gobernantes por sus excesos y desaciertos, como hecho político interno, sino que también venía haciendo crisis apenas por entonces embrionaria, el estado liberal del siglo XIX, como consecuencia de la revolución industrial y la profunda evolución en la vida y la composición de la sociedad que ella originó y que empezaba a demandar, en contraposición al demoliberal débil y restringido, un Estado fuerte y amplio. Y que anunciaba, también, la crisis del constitucionalismo. Era, pues,

9. Salvador de Madariaga. De la angustia a la libertad. Edit. Suramericana. p. 65.

el prelude de la antitesis estatal que, en vuelco del que venía predominante amagaba y que con el nuevo siglo vino a irrumpir, más o menos retrasada o agudamente.

“En realidad, el postconstitucionalismo inició la corriente de la racionalización, abandonando el “ficticio caparazón jurídico” del Estado demoliberal. Mas su racionalización del poder se estrelló en el mito democrático. Con todo (como reconoció el propio Mirkiné) se había dejado ya la idea de equilibrio, que era el resorte último del constitucionalismo liberal; y en la práctica se potenció la figura del jefe del gobierno”, comenta Fraga Iribarne¹⁰.

A veces, mirando la descripción que el historiador Gabriel Maura hace de la situación de España —y valga la acotación como subraya del mérito que tiene la superación institucional de Colombia en 1886—, se advierten serios signos de coincidencia con la situación precedente a la expedición de la nueva Carta: “La función legislativa estaba prácticamente paralizada como consecuencia de la crisis de los partidos, de las mayorías y de los gobiernos; el ejecutivo, en crisis permanente, “mediatizado por el chantaje político de sus contrarios, cuando no, además, por el de sus adeptos, y condenado a concentrar todas sus energías en el mismo empeño de retener el mando”; esta “anemia enervadora” de los “órganos vitales” había ocasionado “el desarrollo de cuantos gérmenes morbosos existen larvados”, es decir, como siempre, “la importancia de los gobernantes” trajo consigo “la lenidad de los tribunales de justicia, la indisciplina del ejército, la inmoralidad de los funcionarios, el desbarajuste económico, la penuria del Tesoro, y el general desasosiego”¹¹.

Rafael Núñez, al dirigirse al Consejo de delegatarios convocado el 11 de noviembre de 1985, dijo al respecto: “El curso de los acontecimientos ha destruido 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; manteniendo a la Nación en crónico desorden, ha casi agotado sus naturales fuerzas en depararle inseguridad y descrédito”¹². Y añadía el brillante y visionario estadista: “Esa nueva Constitución (la que proponía a los delegados), para que satisfaga la expectativa general debe, en absoluto, prescindir

10. Manuel Fraga Iribarne. La crisis del Estado. Aguilar, 2a. ed. p. 82.

11. Manuel Fraga Iribarne. Ob. cit. p. 83.

12. M.A. Caro. Ob. cit. p. 10.

de la índole y tendencias características de la que ha desaparecido, dejando tras sí prolongada estela de desgracia. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la vigorosa generalidad. Los códigos que funden y definan 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. . . 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 otros y en el interés procomunal. La imprenta debe, por lo mismo, ser antorcha y no tea, cordial y no tósigo; debe ser mensajera de la verdad, y no de error ni de calumnia; porque la herida que se hace a la honra y el sosiego es con frecuencia la más grave de todas. Las sociedades que organizan las facciones sin escrúpulos, para intimar por la audacia y el escándalo al mayor número, que siempre se compone de ciudadanos pacíficos, no ejercen derecho legítimo sino que, por el contrario, vulneran el de los demás”¹³.

En las circunstancias y el ambiente de la proyección de la nueva Carta Fundamental y en la orientación de los dirigentes que pregonaban su urgencia, se advierten las dos tendencias esenciales de la condición humana: el orden y la libertad que, comunes en su raíz, se contraponen en su sentido y luchan por anularse recíprocamente, de las que hablara Francisco Ayala¹⁴.

Y los nuevos constituyentes se hallaron en “el problema de insertar la libertad en el orden” y establecer un sistema que permitiera preservar ambos. Problema que es, ante todo, ético¹⁵. “Pues si el hombre está determinado por su natural condición a una vida libre, no está menos forzado por necesidad de su naturaleza a vivir en sociedad; y así, deberá hacerlo en forma tal que la organización de ésta no obture ni trabe el despliegue de la personalidad viva de sus miembros”¹⁶.

Las fuerzas que habían dominado el poder en los cinco lustros precedentes habían ignorado que hasta los esfuerzos dirigidos a preservar la libertad como orden social se traducen ineludiblemente en normaciones, porque la libertad práctica tiene que ser garantizada en el seno del orden social y

13. M.A. Caro. Ob. cit. pp. 11-12.

14. Francisco Ayala. Ensayo sobre la libertad. Cuadernos. p. 22.

15. Francisco Ayal. Ob. cit. p. 28.

16. Francisco Ayala. Ob. cit. p. 29.

a través de preceptos que, siendo objetivación suya, la convierten a ella misma en orden¹⁷. Y que sea cual sea el sistema de sus garantías jurídicas, la libertad ha de tener como soporte una vigorosa actitud ética, a falta de la cual decae y sucumbe. Esa actitud es la primera que se pierde en las pasiones del ejercicio partidista, que convierte en mística de facción sus propios excesos. Y dentro de este nuevo esquema ideológico, maduro y severo, entraron a moverse los constituyentes de 1885.

Porque, conviene enfatizar, la República del siglo XIX constituye “el intento de construir el Estado desde abajo, en torno a unos derechos individuales de reconocer y garantizar y unos derechos políticos integrados en un sistema representativo sui géneris en la forma históricamente designada como Estado liberal burgués de derecho; la cual en nuestro siglo se desmorona estrepitosamente, pues el principio representativo y parlamentario perece a manos de la democracia de masas; pero, a su vez, el principio democrático, sufragista y de partidos políticos fenece a manos de fuerzas con caudillos y séquitos, jefes y partidos únicos, en nuevos métodos de integración política; desbordándose la división de poderes por las delegaciones, el refuerzo constante del ejecutivo y la aparición de la dictadura como forma ordinaria de gobierno; crisis, en fin, de la sedicente neutralidad del Estado, que se hace Estado ético, con una doctrina y una moral, y que alcanza —declárase o no totalitario— con su acción (favorecida por los progresos técnicos y la concentración económica, por las nuevas técnicas de propaganda, educación, posteducación y reeducación y el control de los medios de información y por la burocratización y la racionalización creciente en todos los órdenes de la vida y sobre todo, el económico) a todos los ámbitos de la vida social. Una nueva administración, en la que el Estado gendarme dejaría sucesivamente paso al Estado intervencionista, y éste al Estado planificador, y un nuevo derecho administrativo; y cambios en el espíritu y en la letra de todas las demás ramas del derecho (civil, mercantil, procesal, penal), que es verdaderamente revolucionario en algunas de ellas (derecho fiscal, laboral), completa el cuadro de la crítica situación en el control social, y en concreto en el control gubernamental, así como en las instituciones y técnicas que a él se refieren en nuestros días¹⁸.

Como dijera Paúl Valéry en descripción implacable de su *Préface aux Lettres persanes* que, infortunadamente, también va cobrando acelerada vigencia en nuestros días, “las instituciones se mantienen todavía. Son gran-

17. Francisco Ayala. Ob. cit. p. 31.

18. Manuel Fraga Iribarne. Ob. cit. pp. 16-17.

des e imponentes. Pero, sin que nada visible se haya alterado en ellas, en realidad ya nada tienen fuera de esta hermosa presencia; sus virtudes se han agotado; su porvenir está secretamente vacío; su carácter ya no es sagrado, o bien, ya lo único que es, es ser sagrado; la crítica y el desprecio las extenuan y las vacían de todo valor inmediato. El cuerpo social pierde tranquilamente su mañana”¹⁹.

* * *

La Constitución de 1853 fue una completa ruptura de la Carta de 1843, pese a que en el considerando inicial de su expedición el Senado y la Cámara dijeron decretarla “en virtud de la facultad de adicionar y reformar la misma Constitución. Y restableció el antiguo virreinato de la Nueva Granada, como “una República democrática, libre, soberana, independiente de toda potencia, autoridad o dominación extranjera, y que no es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia o persona”, según los términos ampulosos propios del estilo retórico de esos tiempos. En igual forma, la Constitución de 1858, expedida como reforma y adición del artículo 57 de la precedente hace, no obstante, un vuelco radical de la estructura política del país. Y partiendo de la supuesta preexistencia de los estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, dice confederarlos “a perpetuidad”, para formar “una Nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de “Confederación Granadina”. Sobra decir que la nueva estructura no correspondía a la realidad del país y que nunca habían existido los imaginarios estados con los atributos de total soberanía en proceso de integración, que distinguen la confederación, sino que por imitación del proceso de creación del Estado norteamericano, se pretendió copiar la organización que allí se había dado, sobre bases, por tanto, ficticias.

Ya en 1861 varios de esos “estados soberanos”, formaron un “Pacto de Unión” que excluía los otros antes asociados, por el que entre sí se ligaban y confederaban “para siempre” y formaban otra Nación libre, soberana e independiente, denominada “Estados Unidos de Colombia”. Y como si se tratase de un matrimonio, los dichos estados se obligaron “de la manera más solemne y formal a socorrerse y defenderse mutuamente”. Era la fiebre del constitucionalismo, que impulsaba a cada jefe o grupo político victorioso en las urnas o en guerra interna, a poner su impronta en un Estatuto constitucional aprendido en Europa o en los Estados Unidos de Norteamérica. La

19. Manuel Fraga Iribarne. Ob. cit. p. 8.

misma frivolidad trascendental que ha movido después a tantos dirigentes a querer dejar en su paso por la administración pública alguna reforma, así sea desarticulada e inconexa o resulte, a la postre, inexecutable. Bien puede decirse, por ello, que las cartas en esa forma elaboradas carecían de toda autenticidad y tendían, por tanto, a ser igual de efímeras al prestigio o poder de sus autores.

Fue así como vino también la denominada “Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia”, expedida por la Convención Nacional reunida en Rionegro en 1863. En ella vuelven los estados que se dicen creados por actos constitucionales anteriores, a unirse y confederarse a perpetuidad. Pero en forma inconsecuente, que por sí sola predica la ausencia de mentes preparadas para el fundamental acto que se pretendía consagrar como Estatuto magno, no expide una estructura de confederación, sino una constitución federativa, si bien se imponen al gobierno federal tales restricciones con respecto a los estados internos, que resultan inhibidos todos los factores de interacción y unidad que por éste pudieran ser empleados. Fue aquella, pues, la expresión exaltada del mayor exceso centrífugo en el espíritu de la nueva Ley mayor.

Es bueno en este punto tomar en cuenta que, si en la teoría constitucional la clasificación de unitario y federal es aplicable a la forma de los estados, en la práctica obedece también a la forma de los gobiernos. Como se ha dicho tantas veces, en las tendencias centrífugas o centrípetas que prevalecen en los redactores, se trasuntan sus orientaciones de debilitamiento de la autoridad para expansión de la libertad y de prevalencia del orden sobre el ejercicio de la libertad.

* * *

Se explica así que, en el primer desarrollo del “Acuerdo sobre reforma constitucional” del Consejo Nacional de Delegatarios convocado por el gobierno que presidía el doctor Núñez en 1885, se afirma el principio de la unidad, restableciendo los estados internos o estados miembros de la estructura abrogada, a su condición de secciones de la administración pública, más o menos coincidentes con las conformaciones regionales que entonces se daban. Y que, por eso, el artículo 1o. de la Constitución de 1886 hubiera estatuido que “la Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”, cumpliendo la voluntad de los constituyentes de retornar a la estructura adoptada en la Constitución de 1843.

Con mejor sindéresis, ha debido decir el constituyente en ese Artículo primero, simplemente: "La Nación colombiana es República unitaria", despojando el enunciado constitucional de su aspecto histórico circunstancial, impropio de la técnica constitucional. Pero no se puede borrar de la mente, al efectuar su análisis, el espectro en el que el mencionado Consejo de delegatarios se desenvolvió en su labor.

En el Artículo segundo, los constituyentes, venidos todos, aunque por vertientes distintas, del más rancio liberalismo filosófico que en ellos apenas pugnaba la superación, reiteraron el principio proclamado en el Artículo tercero de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 y en la Constitución francesa de 1791, que considera a la Nación titular de la soberanía, como un todo indivisible. Es esa la forma tradicional de concebir la soberanía en el derecho público galo. Y al hacer esa proclamación la revolución francesa, "dejó dogmáticamente establecido el principio político de que toda soberanía descansa esencialmente en la Nación y que ningún grupo o individuo puede ejercer autoridad excepto cuando emana directamente de esa fuente. Su ejercicio pertenece a la Nación y ningún sector del pueblo y ningún individuo puede pretenderlo. El poder político supremo en el Estado, concentrado en manos del rey a lo largo de un proceso de siglos, pasaba a la nación, conservando sus caracteres esenciales", comenta Carlos S. Fayt²⁰.

Tomado en este único sentido, el mencionado Artículo Segundo parece venir a repetir el enunciado de las primeras constituciones que era, pues, transcripción del francés revolucionario, adoptado, incluso, para salir al paso del jacobinismo que en el "pueblo" como compuesto dinámico inmediato de ciudadanos o masa participante en el fenómeno político de momento hacía erradicar la soberanía, pero abría la compuerta a la anarquía que desde los albores de dicha revolución mostró un peligro mayor que el de la ya extinguida fuerza del absolutismo monárquico, porque de entrada, con sus fermentos desintegradores, impedía dar forma institucional a la sociedad política en proceso de cambio.

Pero en su primera parte buscó, a la vez, tomar una expresión reiterativa de la unificación adoptada, al señalar que solamente existe una soberanía, que es la de la Nación. Y que esa soberanía es exclusiva, cabe decir que no admite ninguna otra como la que antes vestían los estados miembros de la federación derogada. Y en la segunda volvió a consagrar el fundamento

20. Carlos S. Fayt. Ob. cit. p. 255.

del Estado de derecho, al prescribir que los poderes públicos se ejercerán en los términos de la Constitución y supedita, así, el poder al imperio de la Ley.

Al llegar al Artículo cuarto, afirma otra vez la unidad, cuando define que "el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la Nación". Este predicado, que continúa haciendo parte de la Constitución reformada que actualmente rige, ha dado lugar a interpretaciones tan diversas, que han llegado hasta querer ver en él la acepción de un supradominio que hace a la Nación, tomada ésta como ente central del Estado, única dueña de las tierras, planteada principalmente con ocasión de los debates sobre la reforma agraria hace varios lustros. Pero si se analizan sus antecedentes y el título del que hace parte, se concluirá que, superada ya la mentalidad a la vez federalista y territorialista de los períodos anteriores, se trata de un artículo repetitivo, que si desde el punto de vista de la retórica constitucional tan predominante en el estilo de los constituyentes del siglo pasado, tenía alguna licencia, desde el aspecto de la técnica constitucional resulta inoficioso y, por sobrante, expuesto a interpretaciones que procuran encontrarle alguna utilidad. Por lo que mejor habría quedado omitido que vigente.

En lo que respecta a las regiones, cabe decir que recibieron la aplicación del principio de la "centralización política y la descentralización administrativa", preconizado por el presidente Núñez y adoptado como orientación de la nueva estructura.

Ese principio, que permitía imprimir orientaciones diferentes a lo político y a lo administrativo, centralistas aquéllas, descentralistas éstas, podía ser, como fue, aplicable al Estado del siglo XIX, dotado de un poder político que si durante las primeras décadas de la era republicana tendieron a su quiebra por la vía de la sujeción al sistema constitucional concebido como la forma de establecer un sistema de garantías para el individuo, superiores al mismo Estado y a su facultad legislatora, y de la división en poderes que entre sí mantuvieran su equilibrio y contrapeso para mantener la autoridad limitada y débil, en la filosofía de que sólo el poder controla y frena el poder y que en la medida que éste aumenta decrece la libertad, por la posición de antagonismo de la libertad con el orden que la inspiraba, fue ampliando su imperium paulatinamente, hasta llegar, incluso, a períodos de dictadura en veces violatoria del sistema constitucional, en otras por él mismo acogida como válvula de defensa para sustraer el país del régimen jurídico normal en los períodos de turbación del orden público, mediante la implantación de un Estado de necesidad discrecionalmente encomendado al jefe

de gobierno para la concentración del poder en la medida que éste juzgase necesaria, que así quedaba como supuesto ineludible de la vigencia de la normalidad constitucional. Pero a la vez, la esfera de la administración pública era tan reducida, que apenas se contraía a los servicios sustanciales de la seguridad, la justicia y la defensa de las fronteras y uno que otro servicios públicos (comunicaciones, vías, desecación de pantanos), que circunscribían la esfera de la acción del Estado en relación con la economía y la organización sociales.

Si se mira, además, que las comunicaciones eran muy deficientes y tardías por las distancias que la extensión del territorio y sus accidentes determinaba, se podrá entender mejor la concepción de la descentralización administrativa territorial, toda vez que si lo político, la promulgación de las leyes incluso por bando y las órdenes e instrucciones del gobierno central, podían quedar supeditados a los prolongados períodos de la transmisión y la difusión correspondiente, lo administrativo exigía una acción más inmediata y pronta y permitía un régimen de autonomía territorial o local que, al contraer su efecto al núcleo del propio territorio, no desarticulaba la unidad nacional pretendida.

Aspecto ese que justifica la atención, al contrastar las modalidades del Estado que con la revolución industrial sobrevino, que desbordó todos los moldes del siglo anterior, hasta el punto de que en cuanto en ellos se lo ha querido contener forzosamente, ha caído en desbordamientos y violaciones por tal modo inevitables.

Es que si lo administrativo era en el siglo pasado tan secundario de lo político que como implementación de esto debía ser tenido, incluso en la misma jerarquía de los poderes que aparece adoptada, desde cuando se tuvo el poder legislativo como el prioritario, al que seguía el de ejecución de las leyes y se complementaba con el judicial que por aplicación de las mismas leyes estaba llamado a la función de dirimir conflictos entre particulares, pasó a ser en el Estado de servicio que desde los albores del siglo XX, y posteriormente en el Estado empresario e intervencionista que llegaría al planificador de la época actual, con lo que el campo principal, ya no encerrado en la estrechante concepción liberal, sino suelto y extendido a todos los ámbitos de la sociedad, en su suprema función ordenadora que nada deja por fuera, pasó a ser el administrativo. En el Estado moderno el eje de lo político se desplazó a la administración. Y mientras en el proceso de integración del poder para su unificación definitiva, la jefatura del Estado emergió monarquizante y la función y los órganos legisladores y parlamentarios

declinaron a un segundo grado, además de que la misma función fu paulatinamente adscrita al gobierno.

Y aquí viene la oportunidad para resaltar la mentalidad avisora y la admirable cultura política del constituyente de 1886. Que preparando el Estado colombiano para la evolución que por aquel tiempo apenas asomaba en los más avanzados publicistas europeos, robustecieron el poder presidencial en tal forma que llegó en su inicio a ser calificada de monarquista. Vendrían luego los reformadores de 1910 a conservar su acento y de 1936, pero particularmente los de 1945 y 1968, a relieves ese poder, inyectando apreciable dosis de modernización a la estructura republicana del Estado, que han permitido la prolongación hasta un siglo de vida, de un Estatuto elaborado en y para el Estado decimonónico, pero desde su expedición inclinado y permeable al fortalecimiento del Estado y del gobierno que caracterizan la estructura de las más modernas constituciones.

No es sino examinar el contexto de la Constitución de la tercera y cuarta repúblicas francesas, esta última vigente hasta después de la segunda guerra mundial, cuando se precipitó el desplome del parlamentarismo e insurgió con la quinta República golista el mismo presidencialismo de nuestro constituyente de 1886 que, igualmente estigmatizado por sus adversarios de monarquista, ha sido luego por ellos conservado al llegar al poder, como expresión inconfesa de que la pirámide estatal de fines del siglo XX ha retomado su forma clásica, si bien procurando la integración de la jefatura del gobierno colocada en su cúspide, con la base democrática.

Difícil hubo de ser a los señores Núñez y Caro y al Consejo de Delegatarios, conciliar la tendencia al fortalecimiento del gobierno, con el principio de la separación de los poderes consagrado en el art. 57 de la Constitución por ellos elaborada. Pero no se puede olvidar que unos y otros estaban saturados de la dogmática de Montesquieu. Porque, incluso perteneciendo como pertenecían antes de su unificación en el nacionalismo que los congregó, a partidos tan aparentemente distintos como el liberal con su predominante ala radical y el conservador, no dejaban de ser esas bifurcaciones del general liberalismo republicano, contrapuesto al carlismo que para la defensa de la monarquía se había a su vez tornado en partido o bandería en España, por lo que no era en la base filosófica liberal que aquéllos compartían, en lo que radicaban sus antagonismos, sino sobre diferencias de formas de Estado o de gobierno como el centralismo y el federalismo o sobre la posición frente a la Iglesia.

Las profundas modificaciones que se produjeron en la sociedad a lo largo del siglo XIX, como consecuencia de la Revolución Industrial, el cambio en la estructura de las formas y medios de producción, gravitaron necesariamente en el constitucionalismo. En líneas generales, puede decirse que lo democratizaron, ampliando el ámbito funcional del poder del Estado. De un modo u otro, el constitucionalismo refleja en ese siglo la declinación del liberalismo político y el auge de la concepción social que reclama un poder político activo que imponga la justicia en la relación entre el capital y el trabajo²¹.

Se ha dicho muchas veces, en elogio de la Constitución de 1886, que fue en tal forma concebida la normatividad fundamental, que ha perdurado durante cien años, sobreponiéndose a múltiples crisis de gobierno y cambios de orientación política en la dirección del Estado. Ciertamente debe serle reconocido ese atributo, por el avance que se ha anotado, en relación con el tiempo de su nacimiento. Como se transparentan en ella el grado de madurez alcanzado por la República, la densidad conceptual de sus autores y el espíritu autóctono con el que fue ideada. Pero sobre todo, merece destacarse el talento de sus guías, para anticipar a ese año la estructura que el Estado requeriría en un futuro que resultaba casi imposible adivinar tan sustancialmente distinto.

También de ella se puede decir que "por su origen es el resultado de los elementos históricos de un pueblo determinado, el compendio de un momento de su desenvolvimiento. Por su contenido, representa la síntesis de un orden deseable, resultante de las ideas económicas, políticas y sociales dominantes que buscan realizarse de un modo determinado". Y que de este modo se proyectó en el tiempo²².

Pero si bien en buena parte ha de admitirse la permanencia de la Constitución por los anotados caracteres intrínsecos, también hay que señalar que no puede hoy, en buena ley, afirmarse que siga siendo un Estatuto fundamental adecuado al Estado moderno y dispuesto para el avance previsible del nuevo siglo. Sino que, habiendo cumplido con sobra su cometido, por la crisis misma del constitucionalismo y por la falta de núcleos dirigentes dotados de una capacidad política e intelectual similares a los de aquel admirable grupo de constituyentes que la gestó, apenas si han sido pensadas reformas fragmentarias, de las que unas han convenido a la adecuación parcial de la

21. Carlos S. Fayt. Ob. cit. p. 368.

22. Carlos S. Fayt. Ob. cit. p. 373.

Carta a las necesidades cambiantes, mientras otras han sido añadidas en forma inocua o desarticulada.

Porque, así se la tome como un orden concreto, "es decir, el derecho vivo emanado del propio sistema de fuerzas de un medio social", hay que considerar que el derecho está constantemente adecuándose en un nuevo orden de instituciones²³. Para Donoso Cortés, la Constitución es producto de la empresa común hacia un destino determinado. Y cuando el derecho institucional no marcha a la par en ritmo y nivel, de las vivencias de la sociedad que rige, aquél se rompe y ésta se desordena.

Señala la Encíclica "*Mater et Magistra*" que los poderes políticos, responsables del bien común, no pueden dejar de sentirse obligados a ejercer, en el dominio económico, una acción multiforme, más vasta, más profunda, más orgánica. Deben ejercer su presencia activa con vistas a promover, en debida forma, el desarrollo de la producción, en función del progreso social y en beneficio de todos los ciudadanos. "Su acción tiene un carácter de orientación, de estímulo, de suplencia y de integración"²⁴. Esto supone un esquema constitucional dotado de moderna funcionalidad, sin reglamentismos impropios de la Carta principal, al que la comentada Constitución no corresponde.

La experiencia viene demostrando que Colombia tiene un gobierno fuerte en un Estado débil, pese al gigantismo de éste. Por eso la planificación, que es el signo más importante de la modernización del Estado, apenas aparece borrosamente incrustada en las últimas reformas de la Constitución, más como una formulación teórica que como una disposición creadora. El profesor Duverger tiene razón al recordar que, en un Estado débil, la planificación democrática "no es posible". Aún suponiendo que se llegue... a definir ciertos objetivos conformes al interés general, no se tendrán los medios de alcanzarlos. En un Estado débil, el mismo sector público no es sino un conglomerado de servicios y de empresas que persiguen cada uno sus finalidades propias, sin orientación global, comenta Mendes-France²⁵.

Y la estructura republicana continúa siendo levantada sobre la ya superada tesis de la representación parlamentaria, que está haciendo todo día

23. Donoso Cortés. Discursos. Obras completas, p. 73.

24. Encíclica *Mater et Magistra*.

25. Pierre Méndes-France. *La República Moderna*. Aguilar. p. 90.

más anticuada y viciosa la organización política. Olvidando que la democracia no es un status en el que pueda un pueblo cómodamente instalarse, sino, al decir de Aranguren, una conquista ético-política de cada día, que sólo a través de una autocrítica siempre vigilante puede mantenerse. "Es más una aspiración que una posesión. Es, como decía Kant de la moral en general, una "tarea infinita" en la que, si no se progresa, se retrocede; pues incluso lo ya ganado ha de conquistarse cada día. Requiere la voluntad moral de democracia. Esta voluntad se debilita y aún extingue con facilidad porque al hombre le cansa la pesada carga de la libertad política y, con frecuencia, hace entrega de ella a un "jefe", a cambio del "orden" y la "seguridad", para poder dedicarse tranquilamente a sus diversiones o a sus negocios, a la vida privada en suma"²⁶. La idea de representación no está solamente en el sufragio; se halla todavía en mayor grado en todas las fuerzas del país, sociales, religiosos, pensantes, productores, trabajadoras. Lo único que es necesario es extraerla²⁷. Y la Constitución la mantiene relegada al Congreso, por la falseable vía del sufragio universal.

Dice a este respecto una de las personalidades más lúcidas del constitucionalismo español, el profesor Adolfo Posada: "El pueblo, sujeto capacitado para las realizaciones jurídicas en el Estado constituido en forma de "cuerpo político", es el verdadero organismo de donde el Poder emana. No es, pues, el pueblo un simple agregado o suma de individuos, ni el formado por mera yuxtaposición de elementos no integrados en unidad de vida o bajo la acción arbitraria de una imposición. No es el pueblo de Rousseau, ni el de las democracias de masas, igualitarias, gregarias, que fatalmente se deslizan o se derrumban por los abismos de la demagogia, que engendra tiranías, y que es la negación del Estado jurídico", sino como organismo social vivo, resultado de una adaptación espacial, geográfica, y dotado de espíritu propio, el suyo, esto es, dotado de conciencia jurídica que se manifiesta²⁸.

El Estado demanda ser fuerte, mas no para negar u oprimir las libertades de los asociados ni para absorber la vida propia de la sociedad que en su propio ámbito debe desenvolverse, sino para poder cumplir su cometido exigente y complejo, como poder ordenador y no como creciente y avasallador ejecutante. El mismo Posada, al referirse al "poder público ordenador, de mando, lo llama "poder que obliga, y no precisamente porque sea fuerza que domina o se impone por ser fuerza, sino porque debe poseer la fuerza para establecer y mantener el orden jurídico —la sumisión al deber— en la co-

munidad y para afirmar la sustantividad autonómica y defender la vida de la misma comunidad²⁹. Y por eso el fundamento del Estado —y de su soberanía— trasciende del mundo físico: está más allá de la física; en las exigencias de la naturaleza ética del ser humano individual y social, lo que equivale a afirmar que el hombre —verdaderamente hombre— que no es biológico, es un ser de fines, racional y libre, y en la medida en que haya alcanzado esa condición de la racionalidad y de la libertad—, o sea que se haya humanizado, como diría Max Scheler, será capaz de crear y establecer un orden espiritual, un orden ético en régimen de normas. El carácter obligatorio de esas normas, condición de la eficacia del derecho —función específica del Estado—, tiene su razón en la conformidad de aquéllas —las normas— con las exigencias racionales de la vida social humana³⁰. Es lo menos que debe interpretar y proyectar, en esta crisis del constitucionalismo, una Constitución que anhele perdurar.

El mejor homenaje que se puede hacer para un Estatuto superior redactado en y para las postrimerías del período político decimonónico, que alcanzó a penetrar al siglo siguiente y continuó sirviendo —defectuosamente, por supuesto— al nuevo Estado por entero diferente, es no continuar forzando su vigencia mediante retoques de ocasión, en sí mismos muy circunstanciales, que dan lugar a situaciones como las de entrar en la era del Estado planificador de la economía y de la sociedad, con instrumentos como la denominada "Comisión del plan", concebida como un apéndice de las obsoletas Cámaras legislativas, que obstruyen y frustran el enunciado constitucional y mantienen la República en un estado de desorganización e incoherencia institucionales, bien lejos del propósito y de la mentalidad de aquellos magníficos constituyentes que supieron ser señores de su tiempo y de su patria para servirlos mejor, pero sobre todo, empinarse sobre los problemas e influencias de su medio, para realizar en Colombia, por muchas décadas, el orden y la paz.

26. José L. Aranguren. *Ética y política*. Ediciones Guadarrama, Madrid, 2a. ed. p. 161.

27. Manuel Fraga Iribarne. *Ob. cit.* p. 18.

28. Adolfo Posada. *La idea pura del Estado*. Aguilar, 2a. ed. Madrid, p. 77.

29. Adolfo Posada. *Teoría social y jurídica del Estado*. Buenos Aires, Librería de J. Menéndez-Editor, 1922, pp. 69-70.

30. Adolfo Posada. *La idea pura del Estado*. *Ob. cit.* pp. 65-66.