

*Biblioteca de Autores Colombianos*

**FRANCISCO DE P. PEREZ**

**DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO**

**TOMO I**

**TERCERA EDICION**

**B O G O T A , 1 9 5 2 .**

*Publicación del Ministerio  
de Educación Nacional,  
bajo la dirección de la  
Revista "Bolívar".*

*Imprimió Editorial A B C — 1952.*

FRANCISCO DE P. PÉREZ

# DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

*"Me permito aconsejar el estudio de este libro a todos los colombianos que deseen saber de dónde venimos y a dónde vamos en el proceso institucional de la República."*

MIGUEL MORENO JARAMILLO

*Miguel Moreno Jaramillo*  
1952.  
Capitán Betancur  
Abogada

BIBLIOTECA DE AUTORES COLOMBIANOS

**PRIMERA PARTE**  
**EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL**

# I

## PRIMERAS CONSTITUCIONES

1811-1812

En cuatro grandes épocas dividió el estudio histórico y el proceso evolutivo de nuestro derecho constitucional, el eminente publicista doctor José María Samper: la revolucionaria, ensayos de vida independiente y primeros pasos en la formación de la nacionalidad; la de la Gran Colombia, ideal supremo de Bolívar; la de la Nueva Granada, reconstitución fundamental; la federalista, una de las más agitadas que ha vivido la república.

Debe agregarse otro período: la vigencia de la constitución de 1886 hasta nuestros días, con las reformas realizadas especialmente en 1910, en 1936 y en 1945.

La independencia de los Estados Unidos influyó en las orientaciones políticas de las vastas colonias españolas, regidas por los virreyes y sometidas a la monarquía, desde las jornadas de la conquista que le abrieron paso al ejercicio absoluto de sus poderes.

La insurrección de los Comuneros del Socorro, en el año de 1780, cuyo alcance restringen algunos al campo meramente administrativo y lo amplían otros al derecho público, fue un acontecimiento de repercusiones políticas inevitables. Tuvo imitadores en diversas comarcas y contribuyó a crearles un ambiente propicio a las ideas emancipadoras.

El precursor don Antonio Nariño tradujo y difundió la histórica *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de la revolución francesa de 1789, modelada en la que había servido de base a la transformación política norteamericana.

Las persecuciones sufridas con tal motivo, estimularon al propagandista y enardecieron a sus partidarios.

Así surgió la mística de la independencia nacional, y sus principios arraigaron en la conciencia ciudadana.

La versión española de aquel documento es como sigue:

Los representantes del pueblo francés, constituidos en asamblea nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el menosprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta Declaración, constantemente presente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes; con el objeto de que comparados en cada instante con el fin de toda asociación política, sean más respetados; a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, fundadas en adelante en principios sencillos y evidentes, tiendan siempre al mantenimiento de la constitución y a la felicidad de todos.

En consecuencia, la asamblea nacional reconoce y declara, en presencia y bajo los auspicios del Sér Supremo, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano:

1º.—Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común.

2º.—El fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

3º.—El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ella expresamente.

4º.—La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguren a los demás miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos, y estos límites no pueden ser determinados sino por la ley.

5º.—La ley no tiene derecho a prohibir más que las acciones nocivas a la sociedad. Nadie podrá impedir lo que la ley no prohíba, y nadie puede ser obligado a hacer lo que ella no ordene.

6º.—La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir personalmente o por sus representantes a su formación. Debe ser la misma para todos, tanto cuando protege como cuando castiga. Siendo iguales ante ella todos los ciudadanos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin más distinción que la de sus virtudes y sus méritos.

7º.—Ningún hombre puede ser acusado, detenido ni preso, sino en los casos determinados por la ley y según las formas que ella prescriba. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias, deben ser castigados; pero todo ciudadano llamado u obligado por la ley, debe obedecer en el acto, y se hace culpable por la resistencia.

8º.—La ley no debe establecer sino penas estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley formulada y promulgada con anterioridad al delito y legalmente aplicada.

9º.—Suponiéndose inocente a todo hombre mientras no sea declarado culpable, todo rigor que, en los casos en que se juzgue indispensable la detención, no sea necesario para asegurarse del detenido, debe ser severamente reprimido por la ley.

10.—Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, mientras su manifestación no perturbe el orden público establecido por la ley.

11.—La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones, es uno de los preciosos derechos del hombre. Todo ciudadano puede por tanto, hablar, escribir, imprimir libremente, salvo la responsabilidad por el abuso de esta libertad, en los casos determinados por la ley.

12.—La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano, requiere una fuerza pública. Se instituye, pues, esta fuerza en beneficio de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a quienes se confía.

13.—Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común, que debe repartirse igualmente entre los ciudadanos, en razón de sus bienes.

14.—Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.

15.—La sociedad tiene el derecho de exigir cuentas de su gestión a todo agente público.

16.—Toda sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.

17.—Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada, y previa una justa indemnización.

Las aspiraciones iniciales del movimiento renovador se concretaron en el célebre *memorial de agravios*, del 20 de noviembre de 1809, que redactó el insigne Camilo Torres, comisionado por el cabildo de Santafé.

En aquella solicitud se reclamaba, entre otras reformas que debían ser implantadas en el régimen de las colonias, “la igualdad de diputación con las provincias españolas, y el derecho de organizar juntas como las de la metrópoli, para dar seguridad al país”.

Invasión de España por las fuerzas napoleónicas; prisionero Fernando VII; encomendada la suerte del imperio a las juntas de gobierno que defendían, en primer término, la soberanía peninsular, encontraron campo adecuado los apóstoles de la independencia americana.

Los sucesos del 20 de julio de 1810, en la capital del virreinato, que precedieron a la convocatoria de *Cabildo Abierto*, culminaron en la madrugada del día siguiente con la solemne instalación de la Junta Suprema del Nuevo Reino de Granada, previa firma del Acta de Independencia.

En su obra *Constituciones de Colombia*, exponen los autorizados historiadores y constitucionales Pombo y Guerra:

La revolución continuó adelantando y extendiéndose más y más en toda la nación; y viéndose nuestros padres ya dueños de sí mismos y teniendo en sus manos los destinos de la patria, resolvieron formar una base de principios que los rigiera y que fuera el único derrotero que les había de servir en sus providencias.

En tal virtud, la Junta Suprema dirigió circulares a las provincias a fin de que eligiesen diputados para componer un cuerpo constituyente de Cundinamarca, a razón de uno por cada provincia.

Las respuestas que obtuvo Santafé fueron bien diferentes, pues algunas provincias se declararon enemigas de Cundinamarca y se mostraron celosas de su hegemonía, desconocida hasta julio de 1810. Se engañaron, por desgracia, nuestros padres queriendo proclamar la federación a imitación de los Estados Unidos; este procedimiento fue sin duda consecuencia del sistema colonial, que ahogando por completo la vida política de las secciones, debió despertar odios y emulaciones en el primer momento de respiro. Y así las provincias se dividieron respecto de la invitación de Santafé, y desde aquí comenzaron las "soberanías" con sus rivalidades, lo que fue causa de que en vez de unir fuerzas y de confederarse, se hicieran completas la desunión y la

anarquía, de tal manera que poco faltó para que se perdiera el fruto de la revolución comenzada el 20 de julio.

A tal estado llegaron las cosas, que formaron juntas independientes Cartagena, Antioquia, Citará, Popayán, Cali, Neiva, Mariquita, Pamplona, Casanare y Tunja.

En aquellos tiempos de continuas rivalidades y de ignorancia en el manejo de la cosa pública, olvidando por completo el peligro que las amenazaba, se dieron las Provincias a discutir utopías ridículas y peligrosas de independencia seccional, separándose y desmembrándose los pueblos unos de otros hasta aniquilarse. Cartagena, que aspiraba a figurar como plaza fuerte, y naturalmente recelosa de que Santafé quisiera apropiarse la soberanía, rechazó su invitación, y a su vez excitó a las Provincias a la reunión de un congreso en Medellín, proponiendo la forma federal como la sola capaz de hacer la felicidad pública.

Como único remedio para semejante anarquía, clamaban todos por la inmediata reunión de un congreso; y aun cuando no bastaban los diputados presentes en Santafé para constituirlo, la Junta Suprema los excitó a que se instalasen, con la esperanza de atraer mayor número. Hicieronlo así el 22 de diciembre, con los representantes de Mariquita, Neiva, Socorro, Pamplona y Nóvita, y bautizaron este primer congreso con el pomposo nombre de *Alteza Serentísima*, siendo su Presidente don Manuel B. Alvarez y funcionando como secretario don Antonio Nariño. La lucha entre la Junta Suprema y el congreso vino a dar con éste por tierra, después de dos meses de su instalación.

En el año de 1811, una vez aceptado en Santafé el sistema federativo, resolvió la Junta Suprema erigirse en Colegio Constituyente de Cundinamarca, y expidió la constitución cuyo proyecto fue redactado por el presidente del colegio, don Jorge Tadeo Lozano, sirviéndole de modelo la de los Estados Unidos; en ella se contienen cánones republicanos, combinados con principios monárquicos.

Este código que fue la primera expresión libre de los pueblos oprimidos y el primer eslabón de la cadena de nuestro derecho constitucional, merece ocupar lugar preferente en la historia de Colombia.

En aquella primera constitución quisieron sus autores consagrar preceptos que abarcaran los más diversos problemas. Cada materia fue detenidamente considerada y el reglamentarismo resultó exagerado.

Figuraron, entre los capítulos más importantes, la organización y funcionamiento de los poderes públicos; las elecciones, que se pretendieron garantizar mediante formalidades excesivas, cuya enumeración se hizo; las libertades individuales, calcadas de la declaración de los derechos del hombre; instrucción pública; indultos y procedimiento penal.

De los catorce títulos comprendidos en el estatuto, varios eran más que todo una exposición de motivos o conceptos doctrinarios sobre materias constitucionales. Ni la redacción ni el corte mismo de los larguísimos períodos se ajustaban, en modo alguno, al conciso y rápido lenguaje de los códigos.

Fija el primer título cuáles deben ser las bases del gobierno y determina su forma.

Después de ratificar su reconocimiento a Fernando VII bajo los principios consignados en la carta fundamental de que tratamos, declaran los constituyentes que “la monarquía de esta provincia —Cundinamarca— será constitucional, moderando el poder del rey, una representación nacional permanente”.

La separación de los poderes públicos fue otra de las normas que preocuparon el ánimo de aquellos patricios. Proclamaron que “la reunión de dos o tres funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en una misma persona o corporación, es tiránica y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos”.

A pesar de la rotunda declaración, se hallan en las disposiciones constitucionales algunas en que

se confunden los poderes y las atribuciones de las distintas ramas en que para su ejercicio se dividen.

Se declaró, en cuanto a religión, que la católica, apostólica, romana, era la del Estado.

Para las dificultades que pudieran presentarse, adoptaron la forma concordataria. Las legislaciones civil y eclesiástica debían ser independientes en sus materias propias.

En armonía con las costumbres de la época, se hizo una formal declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, vaciada en moldes franceses. Se formularon también obligaciones cívicas inspiradas en el más puro amor a la patria y en las más elevadas tendencias de moralidad y de honradez.

Se condenó el reclutamiento obligatorio; se dispuso que la fuerza pública no era deliberante; se consagró entre las facultades legislativas, la de dictar el presupuesto de rentas y gastos; se reafirmó la doctrina de que al cuerpo legislativo correspondía privativamente el poder de dictar las leyes y de interpretar las existentes y derogarlas.

El capítulo sobre elecciones y reglamentación de las mismas es en extremo interesante. Recargado de detalles que no son de recibo en documentos de esa índole, tiene una inspiración altísima: lograr la pureza del sufragio. Para tales actos había una preparación religiosa en que intervenían los funcionarios, y el párroco tenía el deber de hacer una "exhortación enérgica en que, recordando la estrecha obligación en que se halla todo hombre de contribuir al bien y felicidad de la patria, recomendara con la mayor eficacia, la madurez, discernimiento e imparcialidad con que deben proceder en la elección, porque del acierto en ella dependen todos los bienes a que se aspira; y al fin entonará el himno *Veni Creator Spiritus*".

Testimonio del pensamiento de acrisolada honradez que caracterizó a los padres de la patria, lo constituye la fórmula de juramento para cada ciudadano al tiempo de sufragar, la cual revistieron de tanta importancia que se halla su texto en la Constitución misma. Cumplidas las formalidades previstas, debía el alcalde preguntar a cada sufragante:

¿Juráis a Dios, por esta señal de la Cruz y los Santos Evangelios que tocáis, proceder en la presente elección con imparcialidad y desinterés, sin conducirnos por odio ni amor, mirando solamente al bien general, sufragando por las personas más honradas, de más probidad y discernimiento para conocer a los hombres, sin que os muevan las recomendaciones o sugerencias de otros, ni mira alguna de ambición o colusión?

Rendido este juramento, el ciudadano depositaba su voto. Si hoy no existe ese precepto y si su práctica en elecciones numerosas y agitadas sería imposible, mucho ganaría la república con que cada ciudadano se hiciese la pregunta en la intimidad de su conciencia en el momento de votar.

Bien comprendieron los estadistas de 1811 que la base de toda la estructura republicana es el sufragio, y que viciado éste, no hay orden legal posible.

En el ramo de instrucción pública se dictaron medidas de importancia, y se adivina el pensamiento preferente que se le consagró.

Al final de la Constitución, los representantes agregaron un entusiasta manifiesto dirigido a los habitantes, encareciéndoles la observancia de las leyes, y dijeron:

No es ésta la voz imperiosa del despotismo que viene del otro lado de los mares; es la voluntad de los pueblos de esta provincia, legítimamente representados. No es para

vivir sin ley para lo que habéis conquistado vuestra libertad, sino para que la ley, hecha con vuestra aprobación, se ponga en lugar de la arbitrariedad y los caprichos de los hombres. Leedla, estudiadla, medítadla; y luego que en los corazones de vuestros parroquianos, de vuestros hijos y de vuestros domésticos se hayan profundamente grabado los santos misterios y las máximas del cristianismo, poned en sus manos este volumen, enseñadles a apreciar el don que hemos adquirido, y hacedlos sensibles a los intereses de la libertad y felicidad de su patria.

Dado el medio social, en esos días de lucha y en un período de formación, la obra de los constituyentes debía ser en breve plazo revisada.

Al año siguiente se procedió a la reforma, justificada porque ya Cundinamarca decidía rechazar todas las apariencias monárquicas y adherir a la forma de gobierno republicano en su totalidad.

Los reformadores de 1812, después de “haber implorado la asistencia del Espíritu Santo para obrar con acierto”, concretaron su esfuerzo patriótico a las modificaciones que las necesidades públicas indicaban y que fueron el objeto de su reunión.

Rompe la nueva Constitución enumerando los derechos del hombre y sus deberes. En este punto se conservaron, en su integridad, los preceptos que regían desde el año anterior y se reformaron ventajosamente algunos de ellos.

Sin perder de vista la declaración francesa de los derechos del hombre, los constituyentes de 1812 concretaron en estos principios las garantías individuales:

Los derechos del hombre en sociedad son la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad.

La igualdad consiste en que siendo los hombres iguales en naturaleza, lo son también delante de la ley. La ley es la voluntad general expresada libre y solemnemente por el pueblo o por sus representantes. El pueblo es la universa-

lidad de los ciudadanos, y ninguna parcialidad de gentes puede arrogarse el nombre de *pueblo*.

En virtud de la igualdad, todos los ciudadanos tienen derecho para obtener los empleos públicos, y entre ellos no se debe conocer otra preferencia que la que dan el talento, las virtudes y el mérito.

La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a los derechos de otro, conforme a aquella máxima dictada por la naturaleza y consagrada por la religión: no hagas a otro lo que no quieras que se haga a ti mismo.

Igualmente pueden los ciudadanos juntarse pacífica y tranquilamente para formar y presentar sus instrucciones o peticiones a las autoridades, avisando al magistrado y presentándolas por escrito.

También puede libremente manifestar sus opiniones políticas e inventos científicos, por medio de la imprenta o de otro cualquier modo.

La seguridad social está fundada sobre la soberanía del pueblo.

La soberanía, residiendo en la universalidad de los ciudadanos, es una, indivisible e inenajenable.

Ninguna porción o parcialidad de pueblo puede atribuirse soberanía.

Si algún individuo se quisiese atribuir soberanía, sería un tirano, y se le trataría como tal.

No puede subsistir la seguridad de los ciudadanos si los límites de las funciones públicas no están claramente determinados por la ley, y si no está asegurada la responsabilidad de los funcionarios.

La seguridad de los ciudadanos exige un mutuo respeto con que unos a otros se garanticen sus derechos, teniendo todos y cada uno igual derecho a la protección de la sociedad para la conservación de su persona, de sus propiedades y demás derechos.

La Ley protege al Estado y a cada uno de sus individuos contra la opresión de los que gobiernan, de suerte que no se puede hacer violencia a uno solo, sin que toda la sociedad se resienta.

En fuerza de la seguridad, ninguno puede ser llamado a

juicio, acusado, preso, ni confinado, sino en los casos y bajo las formas prescritos en la ley.

Ninguno puede ser castigado antes de ser oído legítimamente y juzgado por la ley promulgada antes de haberse cometido el delito.

Las penas deben ser proporcionadas a los delitos y útiles a la sociedad; y no se debe imponer a los delincuentes sino las absolutamente necesarias.

El derecho de propiedad consiste en la facultad que el ciudadano tiene de gozar y de disponer libremente de sus bienes, de sus adquisiciones y del fruto de su trabajo e industria.

Ningún género de trabajo, de comercio ni de cultura puede prohibirse al ciudadano.

Ninguno puede ser privado ni aun de la menor porción de sus bienes sin su voluntad y consentimiento, si no es en el caso de que una necesidad pública, legítimamente probada, lo exija, y esto bajo la condición de una justa y precisa indemnización.

Ninguna contribución puede establecerse sino para utilidad pública, a la que todo ciudadano debe concurrir, y por lo mismo tiene derecho a hacerse dar cuenta de su legítima inversión.

Los empleos públicos son esencialmente temporales, y no deben ser considerados como distinciones y recompensas, sino como obligaciones.

Los indios gozan de todos los derechos de ciudadanos, y tienen voz y voto en todas las elecciones, como los demás de la república.

Los deberes del ciudadano fueron enumerados así:

La primera obligación del ciudadano mira a la conservación de la sociedad, y ésta exige que los que la componen conozcan y llenen respectivamente sus deberes.

Estos están encerrados en la pureza de la religión y de las costumbres, en la observancia de la Constitución y el sometimiento a la ley.

Es deber del ciudadano defender y servir a la sociedad, vivir sujeto a las leyes y respetar a los funcionarios públicos,

encargados mediata o inmediatamente de su establecimiento, ejecución y aplicación. No es buen ciudadano el que no es buen hijo, buen padre, buen hermano, buen amigo, buen esposo.

No merece tampoco este nombre el que por intrigas, cábalas y maquinaciones, elude el cumplimiento de las leyes, el que no las observa religiosamente y el que sin justo motivo se excusa de servir a la patria.

Todo ciudadano, desde la edad de quince años hasta la de cuarenta y cinco, para gozar de los derechos de tal, deberá inscribirse en la lista militar de la nación.

Cundinamarca se proclamó república de gobierno popular, representativo, con tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales se ejercitarían con independencia unos de otros; reafirmó los principios vigentes sobre la reunión en una misma persona de dos o más funciones del poder, hecho que se condenó de nuevo como tiránico.

No obstante la declaración formulada por los constituyentes, al iniciar su obra, de que “el Estado de Cundinamarca es una república cuyo gobierno es popular, representativo”, en el penúltimo título de la Constitución de 1812 le asignan al colegio electoral la atribución de elegir “representante o representantes y suplentes de la provincia para el congreso general del reino”.

Esa representación se confiaba por tres años y el diputado debía recibir sus poderes del colegio electoral.

Al gobierno de la provincia le correspondía dar instrucciones al elegido y debía cuidar de “comunicarle algunos ejemplares de la Constitución para que la tenga presente”.

En otras palabras, esa representación era uno de los puntos del memorial de don Camilo Torres y constituía el primitivo anhelo de los patriotas inconformes.

Don Miguel Antonio Caro, en un estudio denominado *El veinte de julio*, declara que no ha reconocido esa fecha del año de 1810 sino la del 16 de julio de 1813 “como legítimo aniversario de la *independencia nacional*; sin negar por eso la importancia del veinte de julio, glorioso aniversario de la revolución de Santafé”.

En la *Gaceta de Cundinamarca* del 22 de julio de 1813 fue publicada el acta de los sucesos del día 16 de los mismos mes y año. Dice así:

Declaramos y publicamos solemnemente, en nombre del pueblo, en presencia del Supremo Ser, y bajo las auspicios de la Inmaculada Concepción de María Santísima, patrona nuestra, que de hoy en adelante Cundinamarca es un Estado libre e independiente, que queda separado para siempre de la corona y gobierno de España y de toda otra autoridad que no emane inmediatamente del pueblo o de sus representantes; que toda unión política de dependencia con la metrópoli está rota enteramente, y que como Estado libre e independiente tiene plena autoridad de hacer la guerra, concluir la paz, contraer alianzas, establecer el comercio y hacer todos los otros actos que pueden y tienen derecho de hacer los Estados independientes.

En lo concerniente a la religión se repitió, en la Constitución de 1812, que la católica, apostólica, romana es la del Estado y se agregó que “fuera de ella no hay esperanza de salud eterna”. De manera explícita se reconoció al Sumo Pontífice por Vicario de Jesucristo y Suprema Cabeza visible de la Iglesia universal y no se permitió ningún culto distinto del católico.

Se insistió en la necesidad de que a la mayor brevedad posible y de preferencia a toda otra negociación, se tratara de negociar con la Santa Sede un concordato y la continuación del patronato que el gobierno había venido ejerciendo en los dominios coloniales.

Nace allí la orientación fundamental que ha primado en estas materias.

Se consagró además la independencia del poder civil en los asuntos propios y del eclesiástico en los que le corresponden, pero siempre sobre la base de mutuo auxilio.

En cuanto al poder legislativo se conservó la división en dos cámaras y se les señaló a sus miembros un período de dos años, pero se facultó la reelección.

Al congreso se le atribuyó la facultad privativa de asignar las contribuciones públicas y de expedir el presupuesto; sus miembros no tenían "por ahora" sueldo ni gratificación alguna, y la reelección no podía comprender el período inmediato, sino que debían pasar dos años después de haber terminado la legislatura para la cual fue designado.

Se organizó el poder ejecutivo compuesto de "un presidente y dos consejeros, todos tres con voto deliberativo". Era responsable de todas las providencias que dictara en ejercicio de sus funciones. Se le ordenaba llevar un libro de acuerdos y se dispuso, además, que "cuando los miembros del poder ejecutivo quisieran tomar providencias directa o indirectamente subversivas de la Constitución, el disidente estará obligado, bajo su responsabilidad a dar parte inmediatamente al senado o primera cámara de la legislatura, para que, como celadora de la Constitución, tome las providencias que estime oportunas".

Se le consagraron las facultades ordinarias a su misión; se fijó el período de tres años para el ejercicio de sus funciones, renovándose un miembro cada año así: "en el primer año, un consejero; otro en el segundo, y en el tercero, el presidente, repi-

tiendo esta operación sucesivamente, en los otros trienios”.

El poder judicial comprendía la sala de apelaciones, la de reposición, la de protección, juzgado de primera instancia y jueces subalternos.

Funcionaba también el tribunal supremo de guerra.

Un capítulo interesante de la nueva Constitución es el que reglamentó los juicios de residencia.

Animados los constituyentes por un saludable anhelo de fiscalización, en los asuntos administrativos, dispusieron que todo miembro de la representación nacional —se comprendía el gobierno en sus diversas ramas— “estaba obligado a responder de su conducta en el ejercicio de sus funciones en juicio de residencia”.

Se creó, con tal fin, un tribunal nombrado por el colegio electoral, compuesto de cinco miembros de su seno o de ciudadanos particulares que al efecto se determinasen.

### Dice el doctor Samper:

Esta comisión es una institución curiosa:

Tiene por objeto residenciar a todos los funcionarios públicos, inclusive los senadores y los representantes, cuando las cámaras han sido totalmente renovadas, al finalizar cada uno en el ejercicio de sus funciones. Así, nadie es llamado a cuentas antes de concluir su servicio, pero al concluirlo, ni los legisladores escapan al juicio de residencia: todos han de responder de sus actos y someterlos a examen y todos son acusables.

Se incorporaron en el estatuto principios relativos a la obligación cívica de “contribuir para el culto divino y subsistencia de los ministros del santuario, para los gastos del Estado, defensa y seguridad de la patria, decoro y permanencia de su gobierno, administración de justicia y representación nacional.

Se estableció que sólo al cuerpo legislativo incumbía la creación de impuestos y contribuciones. Otras normas fundamentales de 1812 fueron las siguientes:

La ley supervigilará particularmente aquellas profesiones que interesan a las costumbres públicas, a la seguridad y sanidad de los ciudadanos.

La ley debe fijar recompensa para los inventores y velar en la conservación de la propiedad exclusiva, por tiempo señalado, de su descubrimiento o de sus producciones.

La constitución no solamente garantiza la inviolabilidad de todas las propiedades, sino también la *justa indemnización* de aquellas cuyo sacrificio pueda exigir la necesidad pública legalmente manifestada.

Muchas autoridades no podrán jamás reunirse para deliberar juntas sino en los casos prescritos por la constitución o por la ley, y cualquier acto emanado sin estas circunstancias será nulo, de ningún valor ni efecto.

La reunión de gentes armadas, como un atentado contra la seguridad pública, será dispersada por la fuerza.

La reunión tumultuaria de gentes sin armas será igualmente dispersada, primero por una orden verbal, y si no bastare, por la fuerza.

Todo lo que se haga contra alguna o algunas de las disposiciones contenidas en esta constitución, será nulo, de ningún valor ni efecto.

Siempre que se dude si el caso está comprendido en la constitución, o haya competencia entre los poderes sobre si les es propia esta o la otra atribución, la legislatura, calificada la necesidad y la urgencia, hará sobre el punto una declaratoria temporal, hasta la reunión del colegio revisor.

Predominan, en las cláusulas copiadas, un amplio sentido democrático y un espíritu de fidelidad a las instituciones cuya supremacía se respalda con insistencia.

Los fundadores de la república veían en ese orden jurídico la mejor manera de conciliar los intereses individuales y sociales.

Desde los comienzos de nuestra nacionalidad, se fijó así un derrotero invariable de respeto a las leyes y de sinceridad en su ejecución.

Por estos mismos años, hasta 1815, se dieron las provincias su Constitución respectiva. Las reformas eran frecuentes y correspondían al estado político de aquellos tiempos.

Entre las Constituciones más importantes figuran: la del Estado de Antioquia, 1812 y 1815; la del Estado de Cartagena de 1812; la de la República de Tunja en el año de 1811; la del Estado de Mariquita y la del Estado de Neiva en 1815.

Todas ellas reflejan el ambiente social y se destacan por el amplio radio fijado a los derechos individuales; por el espíritu republicano sobre responsabilidad, limitación e independencia de los poderes públicos; por el anhelo de cerrar todo camino al despotismo y de condenar todo abuso de autoridad y toda mezcla o confusión en el ejercicio de ésta, lo que invariablemente califican de tiránico y de contrario a la letra y al espíritu de las normas fundamentales.

Como consecuencia desgraciada de las luchas entre los *centralistas* y los *federalistas*, se puso en peligro la causa de la emancipación. La crueldad de los pacificadores contribuyó al milagro de una política rectificadora entre los bandos extraviados y enardecidos.

Unificada la orientación hacia el implantamiento de un gobierno que, con las facultades necesarias mantuviera el orden y evitara los recelos entre las diversas "soberanías", lograron vencerse las graves dificultades surgidas.

Las contiendas de los patriotas fueron aprovechadas por los españoles y las "luchas familiares de las provincias" iban asegurando el camino a la reconquista.

*El acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada*, suscrita en Santafé el 27 de noviembre de 1811 y reformada por el congreso, representativo de las mismas, el 21 de octubre de 1814 en la ciudad de Tunja, obedeció al deseo de prevenir los males de la discordia y los efectos anarquizantes de una campaña fratricida.

Sin embargo, en distintas ocasiones renacieron los antagonismos y se renovaron las infecundas controversias con grave quebranto de la unión entre los granadinos.

Las legislaturas de Antioquia y Cartagena proclamaron la urgencia del establecimiento de un gobierno con atribuciones generales suficientes para evitar el desorden imperante.

Los ramos de hacienda y de guerra se debían centralizar, con el objeto de conseguir una eficacia mayor en las labores administrativas.

El gobernador de Antioquia en su mensaje a la legislatura, en apoyo de la medida, se expresó en los términos siguientes:

Es imposible que las demás provincias no hayan palpado, por la experiencia de diez meses, la debilidad constitucional de nuestro sistema de unión, y que no estén prontas a hacer el sacrificio de su soberanía para constituir un gobierno general, fuerte y enérgico, que sea capaz de salvarnos en la crisis política en que se halla la Nueva Granada. Quiera el cielo que el sagrado fuego de la libertad se encienda en todos los corazones, y que, para conseguir tan inestimable bien, las provincias hagan cuantos sacrificios sean necesarios para la formación de un solo gobierno central.

**El gobierno cartagenero expuso al respecto:**

El Estado de Cartagena, que desde los primeros días de nuestra regeneración política proclamó con el mayor entusiasmo el sistema federativo, conoce ya que en las presentes circunstancias no sería suficiente para salvar nuestra existencia política, y que sin hacer alteraciones fundamen-

tales en el acta federal, las provincias unidas caminarían infaliblemente a su ruina. Tan poderosas consideraciones han movido a la cámara de representantes a ocuparse detenidamente en un asunto el más arduo e importante que podía presentarse a su meditación; asunto del que depende la estabilidad de la Nueva Granada, y que reclama por lo tanto, la seria atención de las provincias.

A iniciativa del doctor José Félix de Restrepo y del dictador don Juan del Corral, aprobó la legislatura de Antioquia, el 20 de abril de 1814, la primera ley sobre libertad de los esclavos.

Las constituciones de casi todas las provincias coincidieron en los puntos fundamentales de la doctrina democrática, y sus fórmulas guardaban estrecha semejanza.

El congreso de la república —escriben Pombo y Guerra— encargó del mando en setiembre de 1814 a tres individuos, quienes debían desempeñarlo por turno. Fueron éstos Manuel Rodríguez Torices, gobernador de Cartagena; Custodio García Rovira, gobernador del Socorro, y José Manuel Restrepo, secretario de gobierno en Antioquia. Estando ausentes todos los nombrados, los reemplazaron interinamente don José María del Castillo, don Joaquín Camacho y don José Fernández Madrid, por su orden.

Entre los derrotados venezolanos que llegaron a Cartagena en busca de mejor fortuna, venía el joven Simón Bolívar, que fue más tarde el Libertador de Colombia, a enrolarse en las filas patrióticas. Este atacó a Santafé que estaba defendida por los que no habían querido aceptar la forma federal.

En 1815, don Fernando VII, libre ya de la prisión, pretendió recobrar sus colonias y envió a ellas ejércitos "pacificadores" para tal objeto.

Mientras las provincias de nuestro país seguían en sus luchas familiares, podemos decirlo así, se presentó en Cartagena el brigadier Morillo con su ejército, resuelto a exterminarlas como plaga maligna. Y como hubiese encontrado a los patriotas ya cansados de guerrear tanto entre sí, ocupó sin trabajo alguno sus perdidos dominios, y Santafé

quedó de nuevo erigida en virreinato. El odio y la tiranía española se hicieron sentir una vez más en el suelo de Colombia.

Como medios de gobierno, creó Morillo un consejo permanente de guerra, donde se juzgaba a los patriotas sin derecho a defensa; un consejo de purificación para los reos que no merecían la pena capital, y una junta de secuestros, que embargó los bienes de todos los condenados. Levantó el cadalso, y en él concluyeron su preciosa existencia muchos ilustres patriotas, tales como Camilo Torres, Gutiérrez Moreno, Lozano, Caldas, Acevedo Gómez, la heroína Salabarieta y tantos otros que pagaron con su vida la obra de la redención.

Al ver tamañas crueldades, los patriotas que se escaparon del hierro de Morillo se unieron todos, olvidaron sus antiguas rivalidades, trabajaron de mancomún en la causa de la independencia, y obtuvieron continuas victorias.

Los ensayos del federalismo y del ejecutivo plural, que tan contrarios resultaron a las exigencias de la época, debilitaron el esfuerzo emancipador y mantuvieron vivo el fuego de las discordias internas.

Ambos sistemas eran impropios en los momentos de una lucha que requería concentrar en una sola directiva todas las facultades y la responsabilidad plena de las orientaciones que debían tomarse.

Por fortuna, la reacción de los patriotas, vigorizada y sostenida por el genio de América, reconquistó para la libertad el territorio patrio y echó las bases definitivas en la organización política de la república.

Las Constituciones de Cundinamarca en 1811 y 1812 representan iniciativas de la provincia que se reflejaron en las actividades políticas de las demás regiones.

El primer ensayo de las instituciones propiamente nacionales lo forman el acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, sus-

crita en Santafé el 27 de noviembre de 1811, reformada el 23 de septiembre de 1814 por el congreso de las mismas reunido en Tunja.

De acuerdo con el pacto firmado entre los representantes de las provincias se determinaron los negocios de su exclusiva competencia. A esta categoría pertenecen: la facultad de darse un gobierno en la forma que más conviniera a sus circunstancias, pero debiendo ser popular y representativo; la organización de la policía, el gobierno interior y económico de sus pueblos y el nombramiento de toda clase de empleados; la formación de sus códigos civiles y criminales; el establecimiento de juzgados y tribunales superiores e inferiores para las diversas instancias en los juicios; la creación y arreglo de milicias provinciales; armamento y disciplina para su propia defensa; la organización de un tesoro particular, mediante contribuciones y arbitrios, para sus respectivas necesidades, sin perjuicio de la unión; protección y fomento de la agricultura, las artes, las ciencias, el comercio y cuanto pudiera conducir a su prosperidad; en general todo aquello que no siendo del interés común, ni expresamente delegado en los pactos de federación, se entienda reservado y retenido por las provincias.

En esta enumeración se resumen las principales normas que redactó don Camilo Torres y que siguió en sus líneas esenciales la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica del año de 1776.

Por este camino se uniformaron las aspiraciones y el criterio regional tuvo un campo más vasto en donde ejercitar sus actividades en aquellos días de agitadas convulsiones y de lucha incesante.

## II

### LA GRAN COLOMBIA

Las discusiones periodísticas y los debates parlamentarios, durante los años de 1811 y de 1812, reavivaron las diferencias surgidas entre los granadinos, que consumieron sus energías, en luchas infecundas, hasta que la reconciliación generosa los unió para cerrar el paso a las acometidas que, con gran provecho, habían realizado las huestes de la reconquista española.

Gracias al enorme desacierto que cometió España, con el envío del pacificador Morillo, tan dura como merecidamente calificado por don Marcelino Menéndez y Pelayo, los patriotas finalizaron las campañas fratricidas y, en gloriosas jornadas, la victoria definitiva coronó sus heroicos esfuerzos contra la monarquía.

El 10 de agosto de 1819 entró Bolívar triunfante a Santafé, no extinguido el eco de la batalla que refrendó en los campos de Boyacá nuestra personería de nación libre.

En diciembre del mismo año, el soberano congreso de Venezuela “a cuya autoridad han querido voluntariamente sujetarse los pueblos de la Nueva Granada, recientemente libertados por las armas de la república”, dictó la ley fundamental de Colombia precedida de los siguientes considerandos:

Que reunidas en una sola república las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada, tienen todas las proporciones y los medios de elevarse al más alto grado de poder y prosperidad.

Que constituidas en repúblicas separadas, por más estrechos que sean los lazos que las unan, bien lejos de aprovechar tantas ventajas, llegarían difícilmente a consolidar y hacer respetar su soberanía.

Que estas verdades altamente penetradas por todos los hombres de talentos superiores y de un ilustrado patriotismo, habían movido los gobiernos de las dos repúblicas a convenir en su reunión, que las vicisitudes de la guerra impidieron verificar.

En seguida, “en nombre y bajo los auspicios del Ser Supremo”, concretaron en catorce artículos las bases del estatuto, que fue sancionado en la ciudad de Santo Tomás de Angostura el 17 de diciembre de 1819, y que lleva las firmas de Francisco Antonio Zea, como presidente del congreso, y del Libertador como jefe del poder ejecutivo.

En dichas disposiciones se compendiaron los siguientes puntos:

Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada, se reunieron en una sola con el nombre de República de Colombia; se fijó el territorio en una extensión de ciento quince mil leguas cuadradas, que antes correspondía separadamente a la Capitanía general de Venezuela y al Virreinato de la Nueva Granada; los términos precisos de dicho territorio se dejaron para fijarlos “en mejores circunstancias”.

Las deudas que por separado habían contraído las Repúblicas, se reconocieron *in solidum* y a su pago quedaron vinculados todos los bienes y las propiedades del nuevo Estado colombiano.

El poder ejecutivo sería ejercido por un presidente, y en su defecto por un vicepresidente. Am-

bos nombramientos se los reservó interinamente el congreso.

Se dispuso que la República de Colombia se dividiría en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, comprendiendo las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre se suprimía. Como capitales de estos departamentos se fijaron en sus orden, Caracas, Quito y Bogotá, “quitada la adición de Santa Fe”.

En cada departamento funcionaría una administración superior a cargo de un jefe cuyo nombramiento transitorio se reservó al congreso, y cuyo título era el de vicepresidente.

Una nueva ciudad, que debía llevar el nombre de Libertador Bolívar, sería la capital de la República de Colombia. La situación y desarrollo de la nueva capital se determinarían posteriormente, según la voluntad del primer congreso general, y consultando los intereses de los tres departamentos.

Para la reunión del congreso general de Colombia, el primero de enero de 1821, se designó la ciudad de Cúcuta.

Una comisión de seis miembros y un presidente, quedaba en lugar del congreso, con atribuciones especiales que se determinarían por un decreto.

Se ordenó la solemne proclamación de la República de Colombia “verificándose en esta capital el 25 del corriente diciembre, en celebridad del nacimiento del Salvador del mundo, bajo cuyo patrocinio se ha logrado esta deseada reunión, por la cual se regenera el Estado”.

El Libertador, en su maravilloso discurso del 15 de febrero de 1819, día de la instalación del congreso de Angostura, expuso doctrinas constitucionales dignas de su genio.

Aquel documento memorable, traducido a varios idiomas, causó sensación en la vieja Europa y

en los Estados Unidos, como quiera que sus cláusulas denunciaban la recia personalidad de un estadista que así combinaba las más audaces acciones de guerra, como proclamaba soluciones jurídicas fundamentales.

Recordemos algunas páginas de la magna oración del Padre de la patria:

Que se fortifique todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea su propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democrática, su estructura debe ser de la mayor solidez; y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así, contemos con que se establece un ensayo de gobierno, y no un sistema permanente; contemos con una sociedad discolá, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social, donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia.

No seamos presuntuosos, legisladores; seamos moderados en nuestras pretensiones. No es probable conseguir lo que no ha logrado el género humano, ni las más grandes y sabias naciones. La libertad indefinida, la democracia absoluta, son los escollos a donde han ido a estrellarse todas las esperanzas republicanas. Echad una mirada sobre las repúblicas antiguas, sobre las repúblicas modernas, sobre las repúblicas nacientes; casi todas han pretendido establecerse absolutamente democráticas, y a casi todas se les han frustrado sus justas aspiraciones. Son laudables ciertamente, hombres que anhelan por instituciones legítimas y por una perfección social; pero ¿quién ha dicho a los hombres que ya poseen toda la sabiduría, que ya practican toda la virtud que exigen imperiosamente la liga del poder con la justicia? Angeles, no hombres, pueden únicamente existir libres, tranquilos y dichosos, ejerciendo toda la potestad soberana!

Ya disfruta el pueblo de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar: moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él. Abandonemos las for-

mas federales, que no nos convienen; abandonemos el triunvirato del poder ejecutivo; y concentrándolo en un presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos y a la especie de los enemigos externos y domésticos, contra quienes tendremos largo tiempo que combatir.

... Para sacar de este caos nuestra naciente república, todas nuestras facultades morales no serían bastantes, si no fundimos la masa del pueblo en un todo; la composición del gobierno en un todo; la legislación en un todo; y el espíritu nacional en un todo. *Unidad, unidad, unidad*, debe ser nuestra divisa.

Analizando, con aguda penetración de sociólogo, las necesidades peculiares de los pueblos que se trataban de organizar para la vida social, bajo el nuevo régimen, condenó Bolívar las imitaciones de códigos extraños y aconsejó el estudio sobre las realidades políticas del medio social en que habrían de actuar los gobernantes y gobernados. Recojamos sus palabras:

¿No sería muy difícil aplicar a España el código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adaptar a Venezuela las leyes del Norte de América. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Que es una gran casualidad que las leyes de una nación puedan convenir a otra? ¿que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? referirse al grado de libertad que la constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? He aquí el Código que debiéramos consultar, y no el de Washington!

Sancionada esta ley, el presidente del congreso, don Francisco Antonio Zea, pronunció las históricas palabras: "Señores: la República de Colombia

queda constituida. Viva la República de Colombia”.

El congreso eligió presidente y vicepresidente. El primer cargo fue conferido unánimemente al Libertador. Por mayoría de votos fue designado don Francisco Antonio Zea como vicepresidente. La vicepresidencia de Venezuela correspondió al señor Juan Germán Roscio, y la de Cundinamarca al general Francisco de Paula Santander.

El 11 de enero de 1820 clausuró sus sesiones el célebre Congreso de Angostura.

El señor Zea recibió la misión de negociar en Europa un empréstito y de conseguir que las principales potencias reconocieran la nueva nación independiente.

Bolívar se dirigió a Cúcuta con el propósito de realizar la inmediata reunión del congreso. No se pudo lograr, tan pronto como lo deseaba, por no haberse reunido el número suficiente de los representantes llamados a integrarlo.

En esas circunstancias regresó del destierro don Antonio Nariño, y Bolívar le designó vicepresidente de Colombia, en premio de sus sacrificios como insigne precursor de la independencia.

El 6 de mayo de 1821 se instaló el congreso presidido por el doctor José Félix de Restrepo.

No fueron admitidas las renunciaciones que ante el cuerpo soberano presentaron Bolívar y Santander. Fueron reelegidos en sus cargos y se confirmó, además, el nombramiento de vicepresidente de la república hecho en la persona de Nariño. Surgieron luego, en las deliberaciones legislativas, problemas esenciales que comprendían los puntos básicos que la organización de la Gran Colombia reclamaba.

Nariño presentó el bosquejo de una Constitución que debía ser “central por algún tiempo y fe-

deral después”, como lo anota el historiador Restrepo.

El congreso decidió que el proyecto fuese pasado al estudio de la misma comisión que debía informar respecto a iniciativas de igual naturaleza.

Disgustó a Nariño ese procedimiento, ya que su anhelo era obtener una discusión inmediata y preferente. Renunció entonces la vicepresidencia, y en su lugar se designó al señor José María del Castillo y Rada.

Estos incidentes abrieron de nuevo las viejas polémicas, y desde un principio marcaron las hondas divisiones que tan funestas resultarían.

Extraordinaria fue la obra legislativa del agosto cuerpo: el 19 de julio dictó la ley de libertad de los partos, iniciada por el doctor José Félix de Restrepo y calcada en la expedida por la legislatura de Antioquia desde 1814; se dio la ley fundamental de unión de los pueblos de Colombia, que contenía en su fondo los preceptos y acuerdos de la de Angostura.

La Constitución de Cúcuta reafirmó la independencia, en un concepto rigurosamente científico, sobre los elementos primordiales que caracterizan la nacionalidad.

“La nación colombiana —dijo— es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera; y no es, ni será nunca, el patrimonio de ninguna familia ni persona.” Tal es la finalidad que desde el primer artículo fija el constituyente para el desarrollo de su programa de acción.

En seguida se declaró que la soberanía “reside esencialmente en la nación”, y se procedió, con método admirable, a desenvolver en cláusulas severas y concisas el plan trazado.

No hay en el estatuto lenguaje ampuloso, ni aglomeración de teorías. La redacción es precisa y clara.

Consta la obra de ciento noventa y un artículos, que forman diez títulos, con algunos de éstos divididos en secciones.

Después de ratificar la independencia y de señalar la fuente inmediata y esencial de la soberanía, fijando el deber de la nación de "proteger por leyes sabias y equitativas, la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los colombianos", determinan las condiciones que para gozar de esta calidad se requerían.

Se declaraban colombianos: los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia y los hijos de éstos; los radicados en Colombia al tiempo de su transformación política, siempre que permanecieran fieles a la causa de la independencia; y los no nacidos en Colombia que obtuvieran carta de naturaleza.

Se consagró la división del territorio en departamentos, seis o más, según lo acordara el congreso; los departamentos se subdividían en provincias; éstas en cantones; y los cantones en parroquias.

Se conservó el régimen de unidad política. Los departamentos debían ser gobernados por intendentes, sujetos al presidente de la república, de quien eran agentes, y a los cuales nombraba "con previo acuerdo y consentimiento del senado", forma que censura el ilustre comentarista doctor José María Samper, como "inadmisible en una república unitaria y de gobierno centralizado".

Igual requisito era exigido para el nombramiento de "toda especie de ministros y agentes diplomáticos, y los oficiales militares, desde coronel inclusive arriba".

Nada se dispuso en lo pertinente a las relaciones de la Iglesia y el Estado. Sobre la materia sólo hubo la declaración del mensaje de los legisladores al pueblo colombiano. Leyes ordinarias reglamentarían en lo futuro estos asuntos.

Justificado empeño mostraron los constituyentes en la organización del sufragio. Establecieron asambleas electorales de parroquia y de provincia, y dominó el sistema de las elecciones indirectas. En asambleas primarias votaban los vecinos que tenían la calidad de sufragantes, es decir, los colombianos, mayores de veintiún años, o casados, y que además supieran leer y escribir (esta condición sólo sería impuesta del año 1840 en adelante) o que fueran dueños de una propiedad raíz que alcanzase al valor libre de cien pesos; en su defecto, se acreditaría por el interesado la capacidad de ejercer oficio, profesión o comercio, sin dependencia de otro, como jornalero o sirviente.

Eran funciones de las asambleas electorales: sufragar por el presidente de la república, el vicepresidente de la misma, los senadores de departamentos y los representantes.

La función electoral fue una de las que reglamentaron más detenidamente y, en ciertos aspectos, la que con mayor propiedad debía ser objeto de las leyes comunes.

El período de los electores era de cuatro años. Para ser representante de una provincia se requería obtener, por lo menos, un voto más sobre la mitad de los electores asistentes a la elección.

Reglamentado el sufragio, siguieron, en su orden, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

La rama legislativa se organizó en la forma bicamaria: el senado, cuyos miembros eran elegidos por los departamentos, a razón de cuatro por cada entidad; y la cámara de representantes, elegida por

las provincias sobre la base de su población. Se designaba un representante por cada treinta mil habitantes; ninguna provincia podía quedar sin representante, y cualquiera que fuese su población, nombraría por lo menos uno.

El período de los senadores era de ocho años y el de los representantes de cuatro.

El congreso se reunía por derecho propio el día dos de enero de cada año. Las sesiones ordinarias eran de noventa días y podían, en caso necesario, prorrogarse por treinta días más.

Para desempeñar el cargo de senador se exigían importantes requisitos, encaminados a dar indiscutible superioridad moral a este alto cuerpo. Se le atribuyeron elevadas funciones judiciales en los procesos de responsabilidad del presidente de la república, del vicepresidente y de los ministros de la Alta Corte de Justicia "en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la república y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social".

En estos juicios, la cámara de representantes era la entidad que tenía exclusivo derecho de acusar, basada en los motivos anotados.

Al enumerar las atribuciones especiales del congreso, incluyó la vigésimaquinta que dice:

Conceder durante la presente guerra de independencia al poder ejecutivo, aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables en los lugares que inmediatamente están sirviendo de teatro a las operaciones militares, y en los recién libertados del enemigo; pero detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo, que sólo será el muy necesario.

Y más adelante, al determinar "las funciones, deberes y prerrogativas del presidente de la república", en el artículo 128, señaló esta norma:

En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la república, y en los de una invasión exterior y repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el congreso no estuviese reunido, tendrá la misma facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y al tiempo indispensablemente necesario.

Al presidente de la república se le fijó un período de cuatro años para el desempeño de su cargo. No podía ser reelegido sino una vez sin intermisión.

Los ministros funcionaban con el nombre de secretarios de Estado en número de cinco. El poder ejecutivo podía reunir, temporalmente, dos secretarías en una.

Se creó un consejo de gobierno, compuesto del vicepresidente de la república, de un ministro de la Alta Corte de Justicia nombrado por el presidente de la república, y de los secretarios del despacho. Se determinaron los casos en que el presidente debía oír el dictamen de dicho consejo, pero sin la obligación de ceñirse a él.

Los secretarios eran el órgano preciso del ejecutivo en su comunicación con las cámaras legislativas y con las autoridades subalternas encargadas de cumplir sus órdenes.

Para el funcionamiento del poder judicial se estableció la Alta Corte de Justicia de Colombia, compuesta de cinco ministros, por lo menos, los cuales durarían en sus empleos por todo el tiempo de su buena conducta.

Se organizaron, además, las cortes superiores de justicia y los juzgados inferiores que debían actuar

de acuerdo con la división territorial fijada por las leyes y conservando la necesaria subordinación y los recursos de alzada.

La administración de los departamentos se confió a un magistrado, denominado intendente, cuya designación se hacía en la forma que atrás expusimos. Estos funcionarios duraban tres años en el ejercicio de sus empleos y la ley debía señalar sus facultades.

En cada provincia se designaba un gobernador subordinado al intendente del departamento, encargado de regirla, por un período igual y con atribuciones semejantes a las de los intendentes en sus departamentos.

Se dejaron subsistentes los cabildos o municipalidades de los cantones; el congreso debía reglamentar su número, límites y atribuciones.

En el capítulo de disposiciones generales se consagraron las garantías ciudadanas con precisión y método. Libertad de prensa, sin censura previa, pero con responsabilidad exigida según las leyes.

Derecho de petición, inviolabilidad del domicilio y de las personas, extensiva a los papeles privados y a la correspondencia; garantía respecto a detenciones arbitrarias por abusos de autoridad; presunción de inocencia para todo ciudadano hasta que se le declarara culpable, de acuerdo con la ley; libertades de industria, de asociación y de reunión, y en general, todas aquellas, prerrogativas que en las Constituciones anteriores se denominaban *derechos del hombre*.

Los extranjeros de cualquier nación eran admitidos en Colombia y gozarían en sus personas y propiedades de la misma seguridad que los demás ciudadanos, sin más exigencia que la de respetar las leyes de la república.

Quedaron extinguidos los títulos de honor concedidos por el gobierno español, y el congreso no podía reconocer otros de nobleza, honores o distinciones hereditarias, ni crear empleos u oficio alguno cuyos sueldos o emolumentos pudieran durar más tiempo que el de la buena conducta de quienes los sirvieran.

Se declararon en vigor las leyes que habían regido hasta la fecha en todas las materias y puntos que “directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución ni a los decretos y leyes que expidiere el congreso”.

### Sobre reforma se dispuso:

En cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las cámaras juzguen conveniente la reforma de algunos artículos de esta constitución, podrá el congreso proponerla para que de nuevo se tome en consideración, cuando se haya renovado, por lo menos, la mitad de los miembros de las cámaras que propusieron la reforma; y si entonces fuere también ratificada por los dos tercios de cada una, procediéndose con las formalidades prescritas en la sección I del título IV, será válida y hará parte de la constitución; pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en la sección I del título I y en la II del título II.

Dichas bases, inmodificables, se referían a la soberanía nacional y se extendían a la forma de gobierno popular y representativo.

En el patriótico manifiesto dirigido a la nación por los dignatarios y miembros del congreso, se explica ampliamente la esencia doctrinaria de las nuevas normas constitucionales dictadas. Corresponden a esa histórica exposición los siguientes conceptos:

El más ardiente deseo de todos y cada uno de vuestros representantes ha sido cumplir fielmente con los altos deberes que les habéis encargado, y creen haber llenado tan sa-

gradas funciones al presentaros la constitución que ha sido sancionada por el voto general. En ella encontraréis que sobre la base de la unión de pueblos que antes formaron diferentes Estados, se ha levantado el edificio firme y sólido de una nación cuyo gobierno es popular representativo, y cuyos poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando, sin embargo, un todo de tal suerte combinado y armonioso que por él resultan protegidas vuestra seguridad, libertad, propiedad, e igualdad ante la ley.

El poder legislativo, dividido en dos cámaras, os da una intervención plena en la formación de vuestras leyes, y el mejor derecho a esperar que sean siempre justas y equitativas; no seréis ligados sino por aquellas a que hayáis consentido por medio de vuestros representantes, ni estaréis sujetos a otras contribuciones que las que ellos hayan propuesto y aprobado; ninguna carga se echará sobre algunos, que no sea común a todos, y éstas no serán para satisfacer a pasiones de particulares, sino para suplir a las necesidades de la república.

El poder ejecutivo en una sola persona, a quien toca velar por la tranquilidad interior y seguridad exterior de la República, tiene todas las facultades necesarias para el desempeño de su elevado encargo. Vosotros encontraréis que en todo el brillo de su autoridad puede llenaros de beneficios, pero no causaros perjuicio alguno; su espada está sólo desenvainada contra los enemigos del gobierno, sin posibilidad de ofender al pacífico colombiano; es como un sol, cuyo calor benéfico, extendido por todo el territorio de la república, contribuye a desarrollar las preciosas semillas de nuestra felicidad y prosperidad; la educación pública, la agricultura, el comercio, las artes y ciencias, y todos los ramos de industria nacional, están dentro del orden de su sabia administración, y sujetos a su benigno influjo.

El poder judicial, donde los asaltos de la intriga pierden toda su fuerza y el rico todo su ascendiente; a donde nadie puede llegar con rostro sereno si no va revestido con los simples adornos de la justicia, está destinado a dirimir imparcialmente vuestras contiendas, reprimir al malvado y favorecer la inocencia; en tan respetuoso lugar rinden todos

homenaje a la ley; y allí veréis las pasiones desarmadas, cortadas las tramas del artificio y descubierta la verdad.

Tal ha sido el plano sobre que se ha levantado la constitución de Colombia. Vuestros representantes sólo han puesto una confianza ilimitada en las leyes; porque ellas son las que aseguran la equidad entre todos y cada uno; y son también el apoyo de la dignidad del colombiano, la fuente de la libertad, el alma y el consejo de la república. Pero lo que vuestros representantes han tenido siempre a la vista, y lo que ha sido el objeto de sus más serias meditaciones, es que esas mismas leyes fuesen enteramente conformes con las máximas y los dogmas de la religión católica, apostólica, romana, que todos profesamos y nos gloriamos de profesar: ella ha sido la religión de nuestros padres, y es y será la religión del Estado; sus ministros son los únicos que están en libre ejercicio de sus funciones, y el gobierno autoriza las contribuciones necesarias para el culto sagrado.

El 6 de octubre de 1821 sancionó Bolívar la nueva carta fundamental y la publicó para su vigencia.

En 1822, el Ecuador, libre de la dominación española, se incorporó a la Gran Colombia con el voto favorable de la representación nacional y de todas las municipalidades.

Se reconoce a esta Constitución gran suma de sabiduría en lo tocante a principios generales de organización y funcionamiento de los poderes públicos y en lo concerniente a las materias que deben contener esta clase de obras.

No obstante, el doctor José María Samper, en su obra *Derecho Público Interno de Colombia*, afirma que pecó por exceso de centralismo.

La unidad política de Colombia —dice— era una necesidad imperiosa; sin ella no era posible asegurar la independencia propia y de los pueblos vecinos, ni refrenar las pretensiones más o menos desordenadas que manifestaba dondequiera el caudillaje militar, fruto inevitable de la revolución. Así, no obstante la inmensidad del territorio colombiano, limítrofe con el Perú, el Brasil, las Guayanas, de po-

sesión europea, el mar de las Antillas y América Central, y no obstante el cúmulo de dificultades que ofrecían la diversidad de población y los antecedentes revolucionarios, era de toda necesidad la adopción de la unidad política, y al preferirla sobre la forma federativa, anduvieron acertados los constituyentes; de propio modo que hicieron bien al proscribir la forma monárquica del gobierno y preferir la republicana. Pero no procedieron con igual acierto por lo tocante a la centralización administrativa que establecieron con exceso.

La unión quedó amenazada por el defecto apuntado. Apenas pudo conservarse mientras el prestigio del Libertador alcanzó a contener el torrente de divisiones que, una vez salido de madre, había de arrasar el edificio al parecer tan sólido y altivo.

El Congreso de Cúcuta reaccionó contra el federalismo y contra la debilidad que caracterizó antes al ejecutivo, en la Constitución de Venezuela y en las de Cundinamarca que lo habían establecido en forma de un triunvirato, inadecuado especialmente durante las jornadas de la independencia.

Los males del régimen federal se habían mostrado con evidencia, y la necesidad de una reforma se imponía en los diversos campos de la opinión ciudadana.

El propio general Santander, según transcribe en su obra *Asuntos Constitucionales*, el doctor José María Rivas Groot, escribió en el año de 1819:

Seis años empleamos ensayándonos con el sistema federal, y bien a costa de nuestro honor y de muchas vidas, probamos que no era para el caso. Nuestros reformadores hicieron lo que no hizo Solón, a quien creo con más talento que ellos; éste formó su legislación y su gobierno según el carácter y costumbres de los atenienses, en vez de que aquéllos, rodeados de enemigos, ganando y perdiendo el territorio, quisieron de repente acomodar el carácter y costumbres de los granadinos a una legislación de hombres perfectamente libres. Este error fue común a Venezuela, y también a su

turno sufrió los males que eran consecuentes a él. Ello es que declamando, alegando lo sagrado de nuestros derechos, contentos con nuestra Acta Federal, y muy satisfechos de los talentos de nuestros políticos, el país fue subyugado y la sangre corrió a torrentes. Esta experiencia ha confirmado en el general Bolívar la persuasión de que pueblos en revolución, a quienes era desconocido el nombre de libertad, no pueden gobernarse por un sistema federal, sino por un gobierno enérgico, cuyas providencias no admitan observaciones ni contradicción.

La dolorosa experiencia de otros días llevó la reacción más allá de lo conveniente, dado el territorio extenso e incomunicado que debía formar el centro de las actividades gubernativas en la nueva nacionalidad.

Mayor suma de atribuciones a los departamentos y una elasticidad mayor que les permitiera desarrollar su propio campo y atender a sus necesidades, hubieran evitado quizás el origen de las hondas diferencias que pronto surgirían.

En el mensaje del Libertador se contemplaron esas y otras circunstancias que infortunadamente no tuvieron efectividad en las cláusulas mismas de la Constitución.

### III

## CRISIS DE LAS INSTITUCIONES

Sancionada la Constitución de 1821, el mismo congreso, que acababa de expedirla, dictó el 9 de octubre un decreto “sobre concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo en los lugares donde se hace la guerra”.

Enumeradas algunas de las atribuciones especiales otorgadas al presidente de la república, se le confirió en el artículo once de aquella providencia legislativa la de poder “obrar discrecionalmente en lo demás de su resorte, según lo exija la salud del Estado”.

Clausuradas las sesiones del Congreso de Cúcuta, Bolívar se dirigió a Bogotá, señalada como centro directivo de los altos poderes. La renuncia de la presidencia de la Gran Colombia, que desde el primero de octubre había presentado, no le fue aceptada y él ofreció seguir en el poder hasta lograr el afianzamiento de las instituciones y la pacificación general.

En jornadas heroicas, presididas por su genio, las armas libertadoras obtuvieron nuevos triunfos.

La batalla de Pichincha permitió al Ecuador, definitivamente libre, completar, en la unidad colombiana, el pensamiento del Libertador que así quedaba cumplido.

La victoria de Ayacucho redimió al Perú y “sacó de la nada a Bolivia”. Fue la culminación de la magna epopeya.

La gran mayoría de los historiadores, en perfecto acuerdo, censura el marcado centralismo de las nuevas instituciones.

En Caracas se fundó *El Venezolano*, que debía realizar campañas contra el régimen constitucional y contra Santander.

Las atenciones guerreras que mantuvieron a Bolívar ausente de las posiciones civiles del gobierno, fueron agravando problemas que su prestigio habría dominado antes de que complicaciones funestas los hicieran insolubles.

Dominado el enemigo exterior, vinieron de nuevo las discordias interiores tan humanas y explicables como perniciosas.

Constitucionalmente debió iniciar sus sesiones el congreso nacional el 2 de enero de 1822. Exigencias de la guerra impidieron que aquel acto se cumpliera en la debida oportunidad.

El 19 de abril de 1823 logró al fin reunirse en la ciudad de Bogotá el primer Congreso Constitucional de Colombia. El segundo se reunió el 5 de abril de 1824.

En las cámaras legislativas de 1823 surgieron otra vez las tendencias federalistas y se pretendió adelantar una reforma, sin tener en cuenta que no habían pasado los diez años que para revisiones constitucionales exigía el estatuto vigente.

El congreso de 1825 expidió una ley orgánica de los departamentos y de las provincias, en lo económico y en lo político, tendiente a robustecer dichas entidades que tendrían juntas administrativas, con facultades limitadas. Esas juntas intervenirían en los problemas seccionales.

Desgraciadamente, las complicaciones políticas, originadas por sucesos en que la pasión de los di-

versos círculos iba creando barreras insalvables, precipitaban la ruina y debilitaban el organismo nacional.

El fusilamiento de Infante; la acusación formulada contra el doctor Peña; las severas medidas dictadas por Santander contra posibles conspiradores; la rebelión de Páez; las emulaciones entre distintos jefes, todo reunido vino a representar la más grave crisis de las instituciones.

La conducta de Santander como vicepresidente de Colombia, en presencia de los sucesos que relatamos —escribe el doctor José de la Vega en su excelente obra *La Federación en Colombia*—, fue la de un magistrado consciente de sus deberes, firme y sereno ante los embates de la demagogia en acción. Su decreto por el cual se declaraba en uso de las facultades extraordinarias; su manifiesto a la nación sobre los acontecimientos citados; sus cartas al Libertador, todos sus actos en esa emergencia, la más difícil de su vida pública, nos lo presentan como la columna más firme de la constitución y como el más convencido sostenedor de la integridad colombiana. Santander quiso agotar los medios conciliadores, y el 12 de junio dirigió a Páez una carta privada, que es acaso el timbre de gloria más alto del Hombre de las Leyes. Allí apela a todos los recursos que su talento le sugiere para convencer a Páez de la obligación en que estaba de respetar la constitución, atendiendo al llamamiento del senado; y cuando toca el asunto político, la cuestión capital, lo hace en esta forma: “Para pensar en federación hay tiempo todavía, y hay términos legales y decentes que nos hagan honor a todos y legitimen los actos. Yo jamás he pensado oponerme a una federación que tenga origen legítimo y honroso, y ahora mismo, si usted me dice que me debo ir del gobierno y de Colombia para que se restablezca el orden y se conserve la unión, hasta otra ocasión más oportuna, estoy pronto a hacerle a mi patria todos los sacrificios imaginables...” Esta actitud mesurada y desprendida, arranca a un historiador venezolano de nuestros días este voto de la más rigurosa imparcialidad: “El Vicepresidente de Colombia pudo conciliar tan hábil

como inteligentemente sus severos deberes de aquel instante, con su deseo de evitar mayores complicaciones: honor a él, si el estadista supo vencer al rencoroso hombre de política de que se le acusa estuvo siempre poseído."

En 1827 el congreso juzgó necesaria una convención para reformar la carta fundamental de Cúcuta, "moralmente condenada al descrédito". Por medio de una ley fijó la convocatoria de la constituyente que habría de funcionar en la ciudad de Ocaña el 2 de marzo de 1828.

En cumplimiento del precepto legal, se reunieron alrededor de sesenta delegados que llevaban la representación de los departamentos.

Desde un principio se advirtió la funesta división, y el partido boliviano, encabezado por el doctor José María Castillo y Rada, presentó un proyecto sobre normas centralistas; y don Vicente Azuero, del partido santanderista, defendió el suyo, y de sus seguidores, abiertamente federal.

Los debates fueron reñidos y se hizo imposible un acuerdo. Las aspiraciones coincidían en la necesidad de reformar la Constitución, pero se distanciaban radicalmente en cuanto al alcance de las modificaciones.

La minoría boliviana se retiró al pueblo de la Cruz, dejando sin *quorum* la convención, que llegó así al fracaso.

La situación en 1828 la describe el doctor Samper en estos términos:

Así las vicisitudes de la política y las opuestas exageraciones de los partidos, habían hecho retrogradar muy considerablemente el derecho público en Colombia; a tal punto, que en mucha parte la República no subsistía sino de nombre. Sus libres instituciones quedaban profundamente alteradas. La crisis no podía ser más aguda ni más peligrosa, y el establecimiento de la dictadura iba a tener por corolario los más terribles y deplorables acontecimientos.

Dos partidos se disputaban el predominio; los *centralistas* bolivianos y los *federalistas* antibolivianos, renovando las extinguidas luchas de los días de la reconquista ibérica.

En resumen: los bolivianos preconizaban un rígido centralismo y una reglamentación de las libertades públicas y de las garantías individuales, que moderara su ejercicio y evitara los excesos; sostenían la conveniencia de un gobierno fuerte y de una democracia más limitada en sus atribuciones.

Por su parte, los antibolivianos luchaban por el implantamiento de una autonomía seccional mucho mayor; extensión del sufragio popular, mayor amplitud en las libertades públicas, y otras medidas semejantes.

Los dos bandos deseaban imponer su respectivo credo político, y ninguno cedía de las tesis de su programa.

Puede afirmarse que de aquella época y de las agitaciones que la distinguieron, surgió en Colombia la verdadera tendencia doctrinaria de los dos partidos tradicionales.

Fracasada la convención de Ocaña, un movimiento general puso en manos del Libertador la suerte de la patria y le otorgó poderes discrecionales, para ver de apagar las hogueras en que ardía la república.

Quedó sin vida la Constitución de 1821, "quizá la mejor que hayamos tenido", al decir del doctor Rafael Uribe Uribe, pero que resultó ineficaz para el gran ideal que se pretendió alcanzar con ella.

No queriendo Bolívar un gobierno completamente militar, dio su célebre decreto orgánico que debía servir de ley fundamental desde el 27 de agosto de 1828 hasta el año de 1830.

Bajo la dictadura, ¿quién puede hablar de libertad? Compadezcámonos mutuamente del pueblo que obedece y del hombre que manda solo.

La sinceridad que inspiraba esas declaraciones fue respaldada con hechos tan elocuentes como la creación del Consejo de Estado en el título tercero del mismo decreto orgánico.

Y más todavía: cuando, en seguida de la conspiración del 25 de septiembre hubo de asumir poderes más amplios, conservó aquella institución moderadora y consultiva.

Señaló un término a las providencias extraordinarias, y fijó el año de 1830 para que se reuniera el congreso encargado de restablecer la normalidad constitucional.

Todo indicaba que no era él un ambicioso vulgar, y que al asumir la totalidad de las responsabilidades, pretendía solamente hacer el mayor de los sacrificios por la nación que le costaba tantos desengaños y dolores.

En su mensaje a la Convención de Ocaña, exposición de honda filosofía política, perduran sintetizados sus anhelos en este ruego a los representantes populares:

Dadnos un gobierno en que la ley sea obedecida, el magistrado respetado y el pueblo libre; un gobierno que impida la trasgresión de la voluntad general y de los mandamientos del pueblo.

En ocasión memorable había expresado, al renunciar el cargo de jefe supremo, en presencia del congreso que echó las bases de la Constitución de la Gran Colombia, sus ideas contrarias a los gobiernos ejercidos indefinidamente por el mismo mandatario.

El primer decreto limitaba la acción dictatorial con el reconocimiento expreso de las siguientes normas o garantías:

Todos los colombianos son iguales ante la ley, e igualmente admisibles para servir todos los empleos civiles, eclesiásticos y militares.

La libertad individual será igualmente garantizada, y ninguno será preso por delitos comunes, sino en los casos determinados por las leyes, previa información sumaria del hecho y orden escrita de la autoridad competente. Mas no se exigirán estos requisitos para los arrestos que ordene la policía como pena correccional, ni para los que la seguridad pública haga necesarios en casos de delitos de Estado.

La infamia que irroque alguna pena, nunca se extenderá a otro que al delincuente.

Todos tienen igual derecho para publicar y hacer imprimir sus opiniones sin previa censura, conformándose a las disposiciones que reprimen los abusos de esta libertad.

Todas las propiedades son igualmente inviolables, y cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de justa indemnización.

Es libre a los colombianos todo género de industria excepto en los casos en que la ley restrinja esta libertad en beneficio público.

Los colombianos tienen expedito el derecho de petición, conformándose a los reglamentos que se expidan sobre la materia.

Son deberes de los colombianos: vivir sometidos al gobierno y cumplir con las leyes, decretos, reglamentos e instrucciones del poder supremo, y velar en que se cumplan; respetar y obedecer a las autoridades, contribuir para los gastos públicos en proporción a su fortuna, servir a la patria, y estar prontos en todo tiempo a defenderla, haciéndole hasta el sacrificio de su reposo, de sus bienes y de su vida, si fuere necesario.

El gobierno sostendrá y protegerá la religión católica, apostólica, romana, como la religión de los colombianos.

La supresión de la vicepresidencia se ha tenido como el "lunar que más se destacaba en este decreto", y que contribuyó al enardecimiento de los ánimos entre los antibolivianos.

El 25 de septiembre del mismo año de 1828 se llevó a cabo el atentado contra la existencia del Libertador y Padre de la Patria.

Salvado materialmente, por designios providenciales, quedó herido en lo más vivo de su espíritu, y su obra tocaba como él, en aquellos momentos, el lindero final.

La conspiración fracasada produjo en Bolívar un movimiento generoso de olvido y de perdón, según lo afirma el general Posada Gutiérrez en sus *Memorias histórico-políticas*.

El primer impulso del Libertador fue convocar al consejo de gobierno y resignar en esa entidad el poder omnímodo de que se hallaba investido; anticipar la reunión del congreso; dictar un decreto de indulto en favor de todos los conspiradores, y ausentarse del país.

Los inmediatos consejeros del Padre de la Patria, le disuadieron de tomar aquellas determinaciones manifestándole que realizadas esas iniciativas, todos quedarían abandonados, serían víctimas, y Colombia se disolvería.

Comentando los sucesos, escribe el mismo general Posada Gutiérrez:

Sin embargo, para la gloria personal de Bolívar habría sido mejor que perseverara en su primera resolución; pero no pudo resistir a las súplicas de los hombres que lo habían salvado y habían salvado a la república de un cataclismo espantoso, y contestó: "que se cumplan, pues, las leyes", no teniendo por consiguiente lugar la reunión del consejo.

Derogó entonces Bolívar el primer decreto orgánico de la dictadura, y dictó uno nuevo, el 26 de septiembre de 1828, por medio del cual asumió la dictadura plena y declaró que ejercería la autoridad que el voto nacional le había confiado, "con la extensión que las circunstancias hagan forzosa".

No fue la idea de la venganza lo que indujo al Libertador a continuar en el ejercicio de la autoridad —anota el autorizado historiador J. D. Monsalve— ni tampoco la ambición; era que había razones muy poderosas de carácter político internacional; ellas fueron las que le cerraron el camino de la expatriación voluntaria.

En todos los tonos y en todas las formas posibles había manifestado el Libertador su resolución de separarse del mando. No ambicionaba otro título que el de “buen ciudadano”.

De sus verdaderas orientaciones políticas y de sus ideas de gobierno jamás podrá juzgarse por un hecho que las circunstancias impusieron y que constituía dolorosa excepción.

Discursos, mensajes y correspondencia del creador de Colombia, están pregonando la vitalidad republicana y democrática de sus aspiraciones como estadista.

La dictadura no fue nunca su tipo de gobierno; con palabras y con hechos lo dejó plenamente comprobado; si en horas decisivas tuvo que aceptarla y asumir la responsabilidad de plenos poderes, no se debió a la realización de ambiciones personales, sino al abnegado sacrificio de quien no tuvo más mira que salvar de todo peligro la causa de la independencia americana.

## IV

### LA CONSTITUCION BOLIVIANA

Mientras se agudizaba la crisis política en el seno de la Gran Colombia, Bolívar concluía su campaña en las regiones del sur.

El 25 de mayo de 1826 dirigió, desde la ciudad de Lima, el mensaje al congreso constituyente de Bolivia, en apoyo de su proyecto de Constitución para la nueva república.

Los comisionados, que debían estudiar la iniciativa propuesta, la devolvieron con un informe que revela, en toda su magnitud, el inmenso prestigio de quien acababa de conquistarles la libertad.

Según los informantes, ese proyecto, que les ofrecía “el más grande de los mortales”, no admitía reparos, ni “podía concebirse obra más perfecta”. Solamente lo adicionaron con un artículo relativo a reconocimiento de la “religión católica, apostólica, romana, como la de la república, con exclusión de todo otro culto público, y bajo el principio de que no hay poder humano sobre las conciencias”.

Circularon rumores del regreso de Bolívar a Colombia. El colegio electoral de Lima, reunido el 16 de agosto de 1826 en la Universidad de San Marcos, acordó estas dos proposiciones:

*Primera.*—Debiendo ser radical y no parcial únicamente la reforma de la constitución dada por el Congreso Constituyente del Perú, y atendiendo a que el proyecto de cons-

titución dado por el Libertador para Bolivia, y adaptado a la república del Perú, contiene los elementos de la prosperidad nacional, equilibrados de una manera prodigiosa, damos a este proyecto la sanción popular, expresando la voluntad de todos los habitantes de la provincia para ser regidos por ella.

*Segunda.*—Siendo el Libertador Presidente de Colombia el único hombre en quien se hallan fijos los ojos de nuestro continente, y el único capaz de conjurar las tempestades políticas, y hacer marchar con paso firme la nación a los destinos a que la llama la Providencia: el Libertador y no otro debe ser el presidente perpetuo de esta república en los términos que designa su proyecto.

Tal es el voto unánime de los electores de la Provincia de Lima, manifestado por una aclamación la más decidida por esta sanción.

No aceptó Bolívar la presidencia ofrecida y en su respuesta expresó a la ciudadanía peruana que lo aclamaba:

...No puedo encargarme de ella: me debo a Colombia; y si ésta me lo permitiese, consultaré aún mi conciencia sobre la sanción con que me habéis colmado de honor, pues yo estoy encadenado a servir al Perú cuanto penda de mí mismo.

En Colombia no corrió igual suerte la Constitución boliviana. Por el contrario, su estudio en aquellos días aumentó los elementos de discordia en que ya se debatían los grupos, podría decirse, los partidos, *boliviano* y *antiboliviano*.

Los adversarios del Libertador le acusaron de ideas monárquicas y vieron en la carta constitucional de Bolivia un paso a la realización futura de estos propósitos.

Ante la ofuscación de sus espíritus, nada valían declaraciones terminantes del Padre de la Patria, como eran las contenidas en sus cartas al general Santander, del 21 de febrero de 1826, y del 19 de septiembre del mismo año, que decían en su orden:

... En estos días he recibido cartas de diferentes amigos de Venezuela proponiéndome ideas napoleónicas. El general Páez está a la cabeza de estas ideas sugeridas por sus amigos los demagogos. Plan fatal absurdo y tan poco glorioso, Plan que me deshonraría delante del mundo y de la historia, que nos atraería el odio de los liberales y el desprecio de los tiranos; plan que me horroriza por principios, por prudencia, y por orgullo.

... Usted me habla con alguna seriedad de monarquía; yo no he cambiado jamás. Yo espero que usted se acordará de mis principios y de mis palabras, cuando usted brindó porque yo despotizara a Colombia, más bien que otro, si alguno la hubiera de despotizar. Por consiguiente, me admira que usted me hable como de cosa cuestionable para mí. Libertador o muerto es mi divisa antigua. Libertador es más que todo. Y por lo mismo, yo no me degradaré hasta un trono... Si quieren que me vaya de Colombia, que me hablen más del trono.

El citado código fundamental agrió las controversias y fue origen de las más encendidas polémicas; no hubo la calma necesaria para un reflexivo análisis; lo tomaron unos como programa de adhesión a su autor; sirvió a los otros de calculado pretexto de sus campañas contra él.

El pensamiento primordial de Bolívar fue el de conciliar el ejercicio de la libertad ciudadana con la firmeza de orden público.

Santander mismo le reforzó, en su correspondencia, las ideas centralistas y el concepto de un ejecutivo vigoroso, que apoyaba sin reservas, en los días anteriores a la funesta división que había de distanciarlos para siempre.

El *Hombre de las Leyes*, que hizo tantos esfuerzos por conservar la unidad de la Gran Colombia, no mantuvo en estas materias la línea de conducta que exigían sus servicios a la causa de la emancipación americana.

Bolívar, en su deseo de robustecer la autoridad, fue hasta incluir, en su proyecto, la presidencia vitalicia, que antes había estigmatizado en su discurso, en presencia del Congreso de Angostura; en su empeño de garantizar las libertades civiles, ideó la combinación de tres cámaras, entre las cuales la de los censores debía velar porque los funcionarios del gobierno cumplieran e hicieran cumplir la Constitución y las leyes, pudiendo acusarlos ante el senado cuando las infringieran.

No era su concepción del Estado la de un totalitarista incontrolado que algunos le quieren atribuir.

Las ideas preconizadas, en cuanto a limitación e independencia de los poderes públicos, no sólo fueron ampliamente mantenidas por el Libertador, sino que agregó la función electoral como nueva garantía republicana. A dicha rama le prestó atención preferente y la señaló como fundamento de todas las demás.

Su sistema gubernativo giraba en torno a cuatro poderes: electoral, legislativo, ejecutivo y judicial. Cada uno en su esfera propia, gozaba de independencia.

La intervención popular, en todo lo que a fiscalizar los actos del gobierno se refiere, fue una realidad. En efecto, la combinación de las tres cámaras tenía el propósito de mantener el equilibrio de los poderes públicos, y de ejercer un verdadero control respecto al ejecutivo.

La cámara de los tribunos intervenía en materias importantes, como las relacionadas con el presupuesto de rentas y gastos, negociación de empréstitos y arbitrios fiscales para el servicio de la deuda pública.

La cámara del senado ejercía las atribuciones que en seguida se expresan:

Formar los códigos civil, criminal, de procedimiento y de comercio, y los reglamentos eclesiásticos.

Iniciar todas las leyes relativas a reformas en los negocios judiciales.

Velar sobre la pronta administración de justicia en lo civil y criminal.

La iniciativa de las leyes que reprimían las infracciones de la Constitución y de las leyes, por los magistrados, jueces y eclesiásticos.

Exigir la responsabilidad a los tribunales superiores de justicia, a los prefectos y a los magistrados y jueces subalternos.

Proponer en terna a la cámara de censores, los individuos que hayan de componer el tribunal supremo de justicia, los arzobispos, obispos, dignidades, canónigos y prebendados de las catedrales.

Aprobar o rechazar los prefectos, gobernadores y corregidores que el gobierno le presente de la terna que formen los cuerpos electorales.

Elegir de la terna que le presenten los cuerpos electorales, los jueces de distrito y los subalternos de todo el departamento de justicia.

Arreglar el ejercicio del patronato y dar proyectos de ley sobre todos los negocios eclesiásticos que tienen relación con el gobierno.

Examinar las decisiones conciliares, bulas, rescriptos y breves pontificios, para aprobarlos o no.

A la cámara de censores le fueron señaladas estas funciones:

Velar si el gobierno cumple y hace cumplir la constitución, las leyes y los tratados públicos.

Acusar ante el senado las infracciones que el ejecutivo haga de la Constitución, de las leyes y de los tratados públicos.

Pedir al senado la suspensión del vicepresidente y secretarios de Estado, si la salud de la república lo demandare con urgencia.

Esta misma cámara tenía la facultad exclusiva de acusar al vicepresidente y secretarios de Estado,

ante el senado, "en los casos de traición, concusión o violación manifiesta de las leyes fundamentales del Estado".

Cuando el senado encontraba fundada la acusación, debía verificarse el *juicio nacional*. Debían reunirse la tres cámaras para el estudio de los documentos presentados por la de censores, y decidir, en vista de ellos, si había o no lugar a la formación de causa.

Admitido el juicio, quedaban suspensos en el ejercicio de sus funciones los altos empleados y se pasaban al tribunal supremo de justicia todos los antecedentes de la causa. Dicho tribunal conocía del asunto, y su fallo debía ejecutarse sin apelación.

La cámara de los censores debía "proteger la libertad de imprenta, y nombrar los jueces que deben ver en última apelación los juicios de ella".

Todas estas disposiciones muestran el ánimo de su autor, y revelan su pensamiento de rodear el ejercicio de los poderes y el goce de las libertades ciudadanas de todas las garantías posibles.

En su mensaje trazó el Libertador estas líneas imperecederas:

La responsabilidad de los empleados se ordena en la Constitución Boliviana del modo más efectivo. Sin responsabilidad, sin represión, el Estado es un caos. Me atrevo a instar con encarecimiento a los legisladores para que dicten leyes fuertes y terminantes sobre esta importante materia. Todos hablan de responsabilidad; pero ella se queda en los labios. No hay responsabilidad. Legisladores: los magistrados, jueces y empleados abusan de sus facultades porque no se contiene con rigor a los agentes de la administración, siendo entretanto los ciudadanos víctimas de este abuso. Recomendara yo una ley que prescribiera un método de responsabilidad anual para cada empleado.

Las garantías más perfectas se han establecido aquí: la

libertad civil es la verdadera libertad; las demás son nominales o de poca influencia con respecto a los ciudadanos. Se ha escudado la seguridad personal, que es el fin de la sociedad, y de la cual emanan las demás. En cuanto a la propiedad, ella depende del código civil que vuestra sabiduría debiera componer luégo para la dicha de nuestros conciudadanos. He conservado intacta la ley de las leyes, la igualdad; sin ella perecen todas las libertades, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios. A sus pies he puesto, cubierta de humillación, a la infame esclavitud.

Si estas declaraciones, convertidas en preceptos constitucionales, no bastan como ejemplo de la más genuina democracia, es necesario cambiar el sentido de las palabras.

No fue únicamente en lo relacionado con la función electoral, en lo que se anticipó el Libertador a expositores de doctrina y a estadistas, sino que, al proponer que “las contribuciones se repartirán proporcionalmente sin ninguna excepción ni privilegio”, consagró, en el artículo 148 de la constitución de Bolivia, un principio que representa conquistas no realizadas todavía, en su integridad efectiva, por naciones que se precian de civilizadas.

No es aceptable la tesis de que las cláusulas severas de aquel código fueran el puente hacia la monarquía. La democracia tuvo en Bolívar uno de sus indiscutibles conductores, que no podía en tiempo alguno traicionarla.

Al estudiar los hechos y los hombres, hay que revivir el momento histórico en que hubieron de actuar.

Sólo así se puede apreciar, en su verdadero y noble alcance, el esfuerzo de quien ambicionaba salvar la Gran Colombia de los peligros de la anarquía, y mantenerla en los senderos de una paz efectiva y conciliadora.

Pudo equivocarse en algunos de los medios indicados, pero si en los días que corren estamos presenciando que los pueblos, temerosos de ser víctimas de las revueltas desordenadas, colman de poderes especiales a sus mandatarios, resulta imposible condenar las orientaciones que el fundador de repúblicas señaló para una época de trastornos internos y de peligros exteriores.

En su obra *Triptico Boliviano*, expone con su autoridad en estas disciplinas el distinguido historiador Tomás Cadavid Restrepo:

La Constitución boliviana fue estudiada durante veinticuatro días por la comisión de negocios constitucionales del congreso de Bolivia, la cual rindió un informe que más bien es un himno al autor que una exposición científica sobre tan importante punto; es claro que no se puede aceptar tal pieza como probatoria de la bondad del código; el brillo del héroe ofuscó la mente de los constituyentes.

La carta a que nos referimos, garantizaba la libertad civil, la de imprenta, sin censura previa; desconoció todos los títulos y privilegios, abolió la esclavitud, declaró la igualdad de derechos, suprimió la confesión del reo con juramento; prohibió toda coacción para influir en la confesión del acusado, y abolió la confiscación de bienes; salvo algunos pocos puntos, tal código estaba inspirado en la libertad: Sucre y Flórez lo conceptuaron demasiado liberal.

El Perú declaró nulo el nombramiento de presidente vitalicio, hecho en la persona del Libertador, y abolida la constitución boliviana.

Bolívar tuvo noticia de las intenciones manifestadas por los gobernantes peruanos y que tenían por mira menoscabar los derechos de Colombia y formar con provincias del sur de la misma y con el territorio de Bolivia un solo Estado. Quiso acudir en persona a contener la revolución, mas el consejo de ministros se opuso.

Vencidos los ejércitos del Perú en el Portete de Tarqui, correspondió a los negociadores colombianos, con el inmaculado Sucre a la cabeza, garantizarle a los vencidos una paz honrosa, mediante compromisos dictados por la hidalguía y el perdón.

El cúmulo de circunstancias penosas, que se dejan enumeradas, hicieron de absoluta inoportunidad el pensamiento de que adoptara Colombia los principios constitucionales aconsejados para Bolivia.

Se discutía la ineficacia de las instituciones imperantes, expedidas por el congreso de Cúcuta, con la tendencia general de reformarlas y el nuevo proyecto, en lugar de servir de base para resolver los conflictos surgidos, vino a reagravarlos.

No eran simples cuestiones doctrinarias que se discutieran en ambiente académico. La pugna crecía entre las diversas fracciones, y cada uno de los jefes anhelaba conquistar prosélitos para su causa.

La unión colombiana estaba profundamente amenazada, y el golpe asestado, en la noche setembrina, contra su creador y sostenedor, marcó el desfiladero fatal.

## V

### EL CONGRESO ADMIRABLE

A remediar los males que atormentaban a la nación colombiana, vino el congreso que instaló, en Bogotá, el propio Libertador, el 20 de enero de 1830 y que laboró presidido por el mariscal Sucre.

Se cumplió la promesa hecha en el famoso decreto orgánico de la dictadura. Bolívar, desengañado de los hombres y de la vida, deseaba firmemente abandonar las funciones del poder y alejarse del territorio nacional. Las palabras de su mensaje fueron escuchadas con profunda emoción, y recibidas como “triste fruto de su desolado patriotismo”.

Aquel amargo y breve documento histórico dice así:

Dentro y fuera de vuestro seno hallaréis ilustres ciudadanos que desempeñen la presidencia del Estado con glorias y ventajas. Todos mis conciudadanos gozan de la fortuna inestimable de parecer inocentes a los ojos de la sospecha: sólo yo estoy tildado de aspirar a la tiranía.

Libradme, os ruego, del baldón que me espera si continúo ocupando un destino que nunca podrá alejar de sí el vituperio de la ambición. Creedme, un nuevo magistrado es ya indispensable para la república: el pueblo quiere saber si dejaré alguna vez de mandarle. Los Estados americanos me consideran con cierta inquietud, que puede traer algún día a Colombia males semejantes a los de la guerra del Perú. En la Europa misma no faltan quienes teman que yo desacredite con mi conducta la hermosa causa de la libertad...

Mostraos, ciudadanos, dignos de representar un pueblo libre, alejando toda idea que me suponga necesario para la república. Si un hombre fuese necesario para sostener el Estado, este Estado no debiera existir, y al fin no existiría.

Disponed de la presidencia que respetuosamente abdicó en vuestras manos. Desde hoy no soy más que un ciudadano armado para defender la patria y obedecer al gobierno: cesaron mis funciones políticas para siempre. Os hago formal y solemne entrega de la autoridad suprema que los sufragios nacionales me han conferido.

Pertenecéis a todas las provincias; sois sus más selectos ciudadanos; habéis servido en todos los destinos públicos; conocéis los intereses locales y generales; de nada carecéis para regenerar esta república desfalleciente en todos los ramos de su administración.

Permitidme que mi último acto sea recomendaros que protejáis la religión santa que profesamos, fuente profusa de las bendiciones del cielo. La hacienda nacional llama vuestra atención, especialmente en el sistema de percepción. La educación pública, que es el cancro de Colombia, reclama de vosotros sus más sagrados derechos. El ejército, que infinitos títulos tiene a la gratitud nacional, ha menester una radical organización. La justicia pide códigos capaces de defender los derechos de la inocencia de hombres libres. Todo es necesario hacerlo, y vosotros debéis poner el fundamento de la prosperidad al establecer las bases generales de nuestra organización política.

Conciudadanos! Me ruborizo al decirlo: la independencia es el único bien que hemos adquirido a costa de los demás; pero ella nos abre la puerta para reconquistarlos bajo vuestros soberanos auspicios, con todo el esplendor de la gloria y de la libertad.

La aceptación de la renuncia del Libertador originó largo debate y hubo resistencias para que le fuese admitida; se aprobó su conducta y se le dio una especie de satisfacción por los ataques de que había sido víctima.

Como última insistencia se le pidió que siguiera encargado del poder hasta firmar la nueva constitución que se debía expedir. Bolívar se negó y se retiró del mando dejando encargado al general Domingo Caicedo como secretario de relaciones exteriores y presidente del consejo de ministros.

El Congreso Admirable echó las bases de un centralismo limitado en la organización de los poderes públicos; dio campo más amplio a las entidades regionales y municipales para su desenvolvimiento; se conservó dentro de límites equitativos, sin llegar a las exageraciones federalistas de los primeros constituyentes de las provincias; reorganizó las secciones en armonía con sus necesidades peculiares y atendió las lecciones de la experiencia, dio normas de mayor elasticidad de las que venían imperando.

La obra de Cúcuta fue retocada y se limaron sus asperezas. Se reconoció la religión católica como la de Colombia; se consagraron los derechos civiles y las garantías sociales de los colombianos; se estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos.

En el texto constitucional, además de ese reconocimiento, se consagró, entre los deberes del gobierno, en ejercicio del patronato de la Iglesia colombiana, protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra.

De los ciento sesenta y siete artículos de la constitución, tres eran puramente transitorios. De manera que en sólo ciento sesenta y cuatro se contenía lo que antes, por exceso de reglamentación, solía formularse en dos o tres centenares de párrafos.

Se conservaron las normas anteriores sobre independencia y soberanía.

Dividido el territorio, para su administración, en departamentos, provincias, cantones y parroquias, se adoptó el régimen centralista moderado, y con garantía para las entidades municipales.

Se establecieron cámaras de distrito con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local de los departamentos.

Debía haber cámaras de distrito en los departamentos que contaran ochenta mil almas de población; pero si la experiencia enseñaba que en algunos no había la riqueza y demás circunstancias necesarias para sostener aquellos establecimientos, a juicio de la cámara respectiva, el congreso dispondría agregarlas a otro inmediato.

Las cámaras de distrito nunca podrían asumir el carácter de representantes del pueblo, ni podrían en ningún caso, ejercer otras funciones que las señaladas en la constitución y en las leyes.

Había también consejos municipales en las capitales de provincia y en aquellas cabeceras de cantón en que pudieran establecerse, a juicio de las cámaras de distrito.

El poder legislativo nacional debía ser ejercido por el congreso, que lo formaban la cámara de senadores y la de representantes. Las reuniones ordinarias eran anuales, por noventa días, con facultad de prorrogarlas treinta más.

Se conservaron las facultades esenciales del cuerpo legislativo y sobre ese particular no hubo cambio de importancia.

El senado se componía de un miembro por cada provincia. Eran designados por las asambleas electorales, entre los colombianos de nacimiento, en ejercicio de la ciudadanía, y que hubieran cumplido cuarenta años. Debían ser naturales o vecinos del departamento a que perteneciera la provincia que hacía la elección. Duraban en su cargo

por ocho años, y el personal de la corporación se renovaba por cuartas partes cada bienio.

La cámara de representantes era constituida por diputados, a razón de uno por cada cuarenta mil habitantes, y uno más por el residuo que excediera de veinte mil. Cuatro años era el período fijado para el desempeño de sus funciones. El personal se renovaba cada dos años, por mitad.

Para ser elegido representante, se requería que el candidato fuera mayor de treinta años, colombiano en ejercicio de los derechos políticos, natural o vecino de la provincia que hacía la elección.

Como atribuciones de la cámara de representantes, se precisaron éstas:

1ª—Acusar de oficio o a instancia de cualquier ciudadano, al presidente de la república y al vicepresidente, estando encargado del poder ejecutivo, en los casos de alta traición especificados;

2ª—Acusar del mismo modo a los ministros y consejeros de estado, al procurador general de la nación, a los magistrados de la alta corte de justicia, por el mal desempeño en el ejercicio de sus funciones;

3ª—Velar sobre la inversión de las rentas nacionales y examinar la cuenta anual que debe presentarle el ministro de hacienda;

4ª—Velar sobre todo lo relativo al crédito nacional, examinar en cada sesión los libros y documentos de la comisión y nombrar, conforme a la ley, los empleados principales de este establecimiento;

5ª—Iniciar las leyes que establezcan impuestos o contribuciones.

El poder ejecutivo era ejercido por un magistrado, con la denominación de presidente de la república.

A falta del presidente, se encargaría del ejercicio del poder ejecutivo, el vicepresidente.

Tanto el presidente como el vicepresidente debían durar en sus funciones ocho años, y no podían ser reelegidos para el siguiente período.

La responsabilidad del jefe del ejecutivo se limitó a los siguientes casos, considerados como delitos de alta traición:

1º—Entrar en cualesquiera conciertos contra la libertad o independencia de Colombia;

2º—Cualesquiera maquinaciones para destruir la constitución de la república o la forma de gobierno establecida por ella;

3º—No dar sanción a las leyes o decretos aprobados por el congreso cuando, conforme a la constitución, estuviera obligado a darla.

La responsabilidad de los ministros secretarios de Estado se extendía más y comprendía los abusos y violaciones de la ley.

Además de la responsabilidad fijada para el presidente, en los dos primeros numerales arriba enunciados, los ministros eran responsables en los casos que siguen:

Por soborno o concusión; por infracción de la constitución; por inobservancia de la ley;

Por abuso del poder contra la libertad, propiedad y seguridad del ciudadano;

Por malversación de los fondos públicos;

Por todos los delitos y faltas graves que cometan en el ejercicio de sus funciones;

No salva a los ministros de responsabilidad la orden verbal ni por escrito del jefe del ejecutivo.

Al jefe del ejecutivo le estaba prohibido:

1º—Mandar en persona las fuerzas de mar y tierra sin expreso consentimiento del congreso, en cuyo caso quedaría encargado del poder ejecutivo el que debía sucederle;

2º—Privar de su libertad a ningún colombiano ni imponerle pena alguna. Cuando el bien y la seguridad pública exigieran el arresto de alguno, podrá decretarlo, pero

dentro de cuarenta y ocho horas debía poner el arrestado a disposición del juez competente;

3º—Detener el curso de los procedimientos judiciales, ni impedir que las causas se siguieran por los trámites establecidos en las leyes;

4º—Impedir que se hicieran las elecciones prevenidas por la constitución, ni que los elegidos desempeñaran sus cargos;

5º—Disolver las cámaras, ni suspender sus sesiones;

6º—Salir del territorio de la república mientras ejerciera el poder ejecutivo, y un año después;

7º—Ejercer el poder ejecutivo cuando se ausentara de la capital a cualquiera otra parte de la república;

8º—Dar en ningún caso a los fondos y rentas destinados al crédito público, otra inversión que la prevenida por la ley.

El título sobre los derechos y las garantías civiles empezaba por establecer la responsabilidad de los funcionarios públicos en esta forma: todos los funcionarios públicos son responsables de su conducta en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo dispuesto en la constitución y las leyes.

En seguida establecía la igualdad de los colombianos ante la ley; el derecho de no ser distraído de los jueces naturales, ni juzgado por comisiones o tribunales extraordinarios; la seguridad personal, la garantía de la propiedad, estableciendo para los casos de expropiación por causas de utilidad pública, la indemnización justa y previa; la abolición de la pena de confiscación, en la cual no se comprendían los comisos, y multas en los casos determinados por la ley; la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia; la libertad de trabajo, industria o comercio; el derecho de publicar los pensamientos y opiniones por medio de la prensa, sin necesidad de previa censura, quedando sujeto a la responsabilidad de la ley; ninguna persona o asociación particular podía hacer peti-

ciones a las autoridades en nombre del pueblo, ni menos "arrogarse la calificación del pueblo".

En la sección relativa a la formación de las leyes, se le reconoció al ejecutivo el derecho a la iniciativa parlamentaria, y se ampliaba el término dentro del cual debía objetarlas o sancionarlas.

El consejo de estado se organizó con un personal numeroso y escogido; y se instituyó el ministerio público.

Las funciones judiciales correspondían a la alta corte de justicia, a las cortes de apelación y a los demás tribunales y juzgados que por ley se crearan.

Para designar los magistrados de la alta corte, el senado presentaba ternas y el jefe del ejecutivo hacía el nombramiento, ciñéndose a ellas.

#### Respecto a reforma se dispuso:

En cualquiera de las cámaras podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta constitución, o adiciones a ella; y siempre que la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos de los miembros concurrentes, y admitida la discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley; y calificada de necesaria la reforma por el voto de los dos tercios de los miembros presentes; se pasará a la otra cámara.

Si en la otra cámara fuese aprobada la reforma o adición en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al jefe del ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular, y remitirla a la sesión del año siguiente.

El congreso, en la sesión del año siguiente, tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior, y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas en el artículo 160, se tendrán como parte de la constitución, y se pasarán al jefe del poder ejecutivo para su publicación.

El poder ejecutivo no puede presentar proyectos de ley para la resolución de las dudas que ocurran sobre la inteligencia de alguno o algunos artículos de esta constitución, ni sobre su reforma; pero puede hacer indicaciones en uno u otro caso.

El poder que tiene el congreso para reformar la constitución no se extiende a la forma de gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, alternativo y responsable.

Como puede observarse con la lectura de los pasajes indicados, la Constitución de 1830 dio mayor amplitud a la vida seccional, mediante el funcionamiento de las cámaras de distrito que intervenían en la marcha de los asuntos de los departamentos y de los municipios de manera eficaz.

Las normas adoptadas no representaron tesis absolutas o soluciones extremas de los distintos bandos que habían agitado la conciencia pública en días anteriores.

Un espíritu de transacción influyó en las deliberaciones, y abrió el paso a enmiendas fundamentales de conveniencia general. Ni centralismo exagerado, ni federación completa.

Al gobierno se le reconocieron las facultades que para el ejercicio de su elevada misión le son indispensables en todo tiempo, y mucho más en las circunstancias inherentes a pueblos recién nacidos a la vida independiente.

En materia de responsabilidad de los altos funcionarios públicos, también se acogieron las conclusiones intermedias, entre la responsabilidad sin límites y la irresponsabilidad plena, enumerando, al efecto, los casos verdaderamente graves que debían dar motivo a sanciones.

Las controversias y divisiones que hicieron fracasar la Convención de Ocaña, estuvieron alejadas

del agosto recinto de aquella asamblea que la historia calificó acertadamente.

No hubo un deslinde partidarista en las soluciones que primaron en el estatuto fundamental. Diríase que cada una de las fracciones renunció a la victoria de su programa y recortó la medida de sus aspiraciones en bien de la patria.

Por eso la obra de aquel año se distingue con caracteres nacionales, y el alcance de sus disposiciones no contempla el efímero triunfo de círculos o de caudillos.

Al estudiar los fenómenos cumplidos entre 1819 y 1830, se puede admirar la obra maravillosa de los creadores de nuestra nación, y el desprendimiento con que le dieron a ella toda su existencia y le consagraron sus energías.

Si el Congreso de Cúcuta o la Convención de Ocaña, hubieran apreciado los problemas de manera semejante a los constituyentes de 1830, en donde los mejores hombres de la antigua Nueva Granada, de Venezuela y del Ecuador, reunidos como representantes de la Gran Colombia, hicieron gala de un patriotismo ejemplar, quizás hubiera sido distinta la suerte del ideal que acarició Bolívar y que ambicionó en sus gloriosas campañas.

El doctor José María Samper compendia su dictamen al tratar del congreso admirable:

Como se ve, la constitución de 1830 era al propio tiempo liberal y conservadora; conciliaba con habilidad los antes opuestos intereses, y era seguramente la más sabia y completa que hasta entonces se hubiera concebido en la América Española. Hacía honor a Colombia, era fruto de patrióticas transacciones entre los bolivianos y antibolivianos, federalistas y centralistas, autoritarios y liberales, y daba la prueba de un gran progreso alcanzado en la posesión de las doctrinas sobre derecho público interno, así como en

el arte de constituir con acierto y moderación una república de gobierno popular y representativo.

Y sin embargo, aquella noble y hermosa constitución nacía muerta!

Venezuela proclamó la separación definitiva y el Ecuador siguió su ejemplo. La justicia y la sabiduría de la nueva constitución aprobada no alcanzaron a impedir las consecuencias de sucesos cumplidos. Las reformas tardías no resultan eficaces, y se adelantan a ellas los impulsos violentos o revolucionarios.

El estatuto dictado para la Gran Colombia vio así reducido el alcance obligatorio de sus preceptos al territorio granadino.

Las magnas iniciativas de Bolívar tropezaban con la muralla insalvable de los odios fraticidas; recortados sus horizontes, perdían la grandeza primitiva.

Con razón los historiadores al comentar ese período y al referirse a la corta vida de la Gran Colombia, dicen que cayó "abrumada bajo el peso de sus glorias y despedazada por sus propios caudillos".

## VI

### LA NUEVA GRANADA

La división de la Gran Colombia revestía, desgraciadamente, los caracteres de un hecho cumplido.

El congreso reunido por el general Páez, en la ciudad venezolana de Valencia, decretó la expulsión de Bolívar del territorio colombiano; planeó la completa separación de Venezuela y rechazó la obra del "Congreso Admirable" que le fue presentada, con amplias miras conciliadoras, ofreciendo los dirigentes, desde Bogotá, que si esa constitución "exigía algunas reformas, se reuniese una convención en Santa Rosa de Tunja para decidir lo más conveniente al bien general".

Línea de conducta semejante observó el Ecuador, menos en lo relativo al Padre de la Patria, como quiera que le instó para que se radicara en su hospitalario suelo".

Después de varios acontecimientos importantes en la política interna, el general Domingo Caicedo, en su calidad de vicepresidente de la república, expidió el 7 de mayo de 1831 el decreto de convocatoria de una convención que debía reunirse en Bogotá, dentro de los cinco meses siguientes, para reconstituir la Nueva Granada. La reunión se verificó el 20 de octubre del mismo año mencionado.

Como base electoral se aprobó la de un diputado por cada veinticinco mil almas.

Reunida la diputación, previos considerandos explicativos de los acontecimientos, en vista de que los pueblos que integraron la antigua Nueva Granada quedaban en la libertad y en el deber de organizarse, por la separación de sus aliados de 1821, decretó que las provincias del centro de Colombia formaran un Estado con el nombre de Nueva Granada.

Reproducimos en seguida la ley fundamental que, con fecha 27 de noviembre de 1831, expidió la convención:

Considerando: Que los pueblos de la antigua Venezuela se han erigido en un Estado independiente;

Considerando: Que en consecuencia, los pueblos de la antigua Nueva Granada están en la libertad y en el deber de organizarse y constituirse de la manera más conforme a su felicidad;

Considerando: Que las provincias del centro de Colombia poseen por sí solas todos los recursos, poder y fuerza necesarios para existir como un Estado independiente, y para hacer que respeten sus derechos;

Considerando: Que sin embargo, hay varios intereses, relaciones y deberes que, siendo comunes a ambos pueblos deben arreglarse por recíprocos convenios, y que además es útil promover aquellos pactos de unión que aseguren de una manera más sólida la eterna amistad de los pueblos y que los hagan más fuertes contra sus enemigos;

Considerando: En fin, que al adoptar esta resolución es de toda justicia dar un testimonio explícito de nuestra buena fe, con respecto a nuestros acreedores nacionales y extranjeros; decretamos:

1º—Las provincias del centro de Colombia forman un Estado con el nombre de "Nueva Granada"; lo constituirá y organizará la presente convención.

2º—Los límites de este Estado, son los mismos que en 1810 dividían el territorio de la Nueva Granada, de las

capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional, sus límites serán definitivamente señalados al sur de la provincia de Pasto, luégo que se haya determinado lo conveniente respecto de los departamentos del Ecuador, Azuay y Guayaquil, para lo cual se prescribirá por decreto separado la línea de conducta que debe seguirse.

3º—No se admitirán pueblos que, separándose de hecho de otros Estados a que pertenezcan, intenten incorporarse al de la Nueva Granada, ni se permitirá por el contrario que los que hacen parte de éste, se agrupen a otros. Ninguna adquisición, cambio o enajenación de territorios se verificará por parte de la Nueva Granada sino por tratados públicos, celebrados conforme al derecho de gentes, y ratificado según el modo que se prescribe en su constitución.

4º—Se halla dispuesto el Estado de la Nueva Granada a establecer con el Estado de Venezuela nuevos pactos, bien sean de alianza, o bien cualesquiera otros que puedan convenir; con tal que ellos no se extiendan a renunciar a los derechos de su soberanía.

5º—También entrará con el mismo, tan pronto como sea posible, en aquellos deslinden y arreglos que deben hacerse de los derechos, intereses y compromisos que son comunes a todos los pueblos de Colombia; y adoptando para ellos los medios que, de común acuerdo, se crean más propios y adecuados para lograr un avenimiento amigable y equitativo sobre cada uno de aquellos objetos.

6º—El Estado de la Nueva Granada reconoce del modo más solemne, y promete pagar a los acreedores de Colombia, nacionales y extranjeros, la parte de deuda que proporcionalmente le corresponde. Para cumplir con este deber adoptará de preferencia aquellas medidas que estime más eficaces.

Se dictaron algunas otras medidas urgentes para el gobierno provisional.

Estos actos fueron los preliminares de la obra constitucional de 1832, cuando ya la tumba se había llevado, con el cadáver del Libertador, los últimos restos de su ideal político.

El diputado antioqueño Alejandro Vélez, erudito en ciencias políticas, presentó un proyecto de constitución, desde el principio de las sesiones, después de haber elaborado el de ley fundamental.

Sin embargo, el que se acogió para las discusiones fue otro recomendado al efecto por una comisión de diputados.

El presidente de la convención —en mensaje a los granadinos— hizo un relato de los sucesos en que culminaron los movimientos separatistas de las secciones del norte y del sur de Colombia, y declaró que, como consecuencia obligada, “era necesario dar vida a la sección del centro, procurando al mismo tiempo restablecer los lazos que deben unir entre sí a las diversas partes de Colombia”.

#### Y continúa la exposición:

Existiendo ya el Estado, preciso era que tuviese una Constitución. De otro modo vendrían los granadinos a ser presa de la anarquía o del despotismo. Vuestros representantes, pues, acometieron la empresa de daros esta Constitución, como que para ello estaban especialmente autorizados.

En ella se ha establecido la separación de los poderes que constituyen el gobierno, la responsabilidad de los funcionarios públicos, la libertad legal de la prensa y el riguroso deber que tiene la Nueva Granada de proteger la santa religión católica, apostólica, romana; esta religión divina, la única verdadera, precioso origen del bien que heredaron los granadinos de sus padres.

En la Constitución igualmente se ha procurado fijar la importancia de las provincias del Estado, concediendo a cada una de ellas una cámara que cuide de sus propios intereses, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera.

El gobierno de la Nueva Granada debía seguir la forma republicana, popular, representativa, electiva, alternativa y responsable.

Entre sus deberes principales fueron señalados:

Proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos.

Es también deber del gobierno proteger a los granadinos en el ejercicio de la religión católica, apostólica, romana.

En cuanto a la organización del poder legislativo, se conservó el sistema de las dos cámaras: la de senadores y la de representantes. Fueron modificadas las condiciones para la elección con el propósito de facilitarla.

Los senadores debían durar cuatro años en sus cargos, y el personal del senado se renovaba por mitad cada dos años. Los representantes eran elegidos para un período de dos años, y la renovación del personal se verificaba por mitad cada año.

No podía el congreso delegar "a uno o a muchos de sus miembros, ni a ningún otro poder, funcionario o persona ninguna de las atribuciones que tiene por esta constitución, sino en los casos expresamente previstos por ella".

Se le dio al congreso la facultad de resolver cualesquiera dudas que ocurrieran sobre la inteligencia de las leyes o de alguno o algunos de los artículos de la Constitución.

Para la formación de la corte suprema de justicia, cuyas funciones principales se precisaron, adoptó el constituyente el procedimiento que sigue:

Los magistrados de la corte suprema de justicia serán propuestos directamente por el consejo de estado a la cámara de representantes, en número de tres para el nombramiento de cada uno. La cámara reduce este número al

de dos, y lo presenta al senado para que éste nombre al que deba ser. El consejo de estado formará la terna o ternas de entre los individuos propuestos en las listas remitidas por las cámaras de provincia.

Preocupados los constituyentes de ese año con la idea laudable de vigorizar la independendencia del poder judicial, consignaron, entre otras disposiciones, la que sigue:

Los miembros de la corte suprema de justicia, mientras duren en sus empleos y un año después, no admitirán para sí, ni solicitarán para otros, empleo, oficio, comisión, pensión, ni gracia alguna del poder ejecutivo.

Bien sabían los representativos de entonces que abandonar la justicia, para que ande por las encrucijadas de la intriga, solicitando votos en corporaciones políticas o en otros campos, es dar golpe de gracia a los sanos principios que informan la república, es someter a los ciudadanos a la inseguridad, porque miran en los jueces a enemigos que combaten, y no a serenos guardianes de los derechos de todos.

Otros artículos esenciales marcaban el límite a los funcionarios públicos, declarando que no podrían ejercer sino aquellas funciones que la Constitución y la ley les hubiera expresamente delegado.

Enumeradas las atribuciones ordinarias del ejecutivo, se dispuso en el artículo 108 de la Constitución:

En los casos de grave peligro por causa de conmoción interior o de ataque exterior que amenace la seguridad de la república, el poder ejecutivo ocurrirá al congreso, y en su receso, al consejo de estado, para que considerando la urgencia, según el informe del ejecutivo, le conceda, con las restricciones que estime convenientes, en todo o en parte, las siguientes facultades:

1ª—Para llamar al servicio aquella parte de la guardia nacional que considere necesaria;

2ª—Para negociar la anticipación que se juzgue indispensable de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, con el correspondiente descuento o para negociar o exigir por vía de empréstito una suma suficiente, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias, designando los fondos de donde y el término dentro del cual deba verificarse el pago;

3ª—Para que siendo informado de que se trama contra la tranquilidad o seguridad de la república, pueda expedir órdenes de comparecencia o arresto contra los indicados de este crimen, interrogarlos o hacerlos interrogar, debiendo ponerlos dentro de setenta y dos horas a disposición del juez competente, a quien pasará los documentos que dieron lugar al arresto, junto con las diligencias que se hayan practicado;

4ª—Para conceder amnistios o indultos generales o particulares.

El artículo 109 estableció:

Las facultades que se concedieren al poder ejecutivo según el artículo anterior, se limitarán únicamente al tiempo y objetos indispensablemente necesarios para restablecer la tranquilidad y seguridad de la república, y del uso que haya hecho de ellas el poder ejecutivo dará cuenta al congreso en su próxima reunión.

El período presidencial se fijó en cuatro años, y la elección del jefe del Estado se encomendó a las asambleas electorales.

Al enunciar las atribuciones del presidente de la república, se dijo que tenía la de “nombrar los gobernadores de las provincias, tomándolos de entre los presentados por las cámaras de provincia”.

Los candidatos que debían presentar dichos organismos eran seis, y de ellos no podía salirse el jefe del gobierno en la elección que hiciera.

Tal sistema rompía la unidad administrativa y no se compadecía con la escasa cultura de esos

tiempos, ni con las luchas ardientes que agitaban al país.

Entre las funciones de las cámaras provinciales se hallaban éstas:

- a) Proponer al poder ejecutivo lista de seis individuos para que entre ellos escogiera el que hubiera de ser gobernador.
- b) Decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de las provincias; pero dichas contribuciones y arbitrios no podían llevarse a efecto hasta que no hubieran sido aprobadas por el congreso.
- c) Fijar anualmente el presupuesto de los gastos que demandara el servicio económico de la provincia.
- d) Promover el adelantamiento y prosperidad de la provincia, su policía interior, obras públicas, y cualesquiera establecimientos de utilidad, beneficencia y comodidad costeados y sostenidos de sus propias rentas.
- e) Velar sobre la exacta recaudación, economía y distribución de las rentas provinciales, y examinar y aprobar definitivamente en cada año las cuentas de recaudación e inversión de las mismas rentas.

El presidente era responsable en la forma siguiente: en todos los casos de infracción de la Constitución y de las leyes, en los de abusos de las facultades que se le concedieran conforme al artículo 108 de esta Constitución, y en cualesquiera otros de mala conducta en el ejercicio de sus funciones.

Los constituyentes de 1832, de igual manera que los de 1830, conservaron la institución del consejo de estado, introducida por Bolívar al derecho público nacional, primero en uno de sus decretos dictado en Angostura en el año de 1817, y luego en el que expidió en 1828 al iniciar la evolución política de dicho año, como medida de salvación pública que diversos factores impusieron.

### A dicha entidad correspondía:

Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y generales de la administración pública;

Preparar, discutir y formar los proyectos de ley y los códigos de legislación que hayan de presentarse al congreso;

Consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que designa esta constitución;

Presentar a la cámara de representantes una terna para ministros de la corte suprema de justicia, la cual se formará de las listas que reciba de las cámaras de provincia.

### Sobre la manera de reformar el estatuto, se dispuso:

En cualesquiera de las dos cámaras legislativas, podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta constitución, o adiciones a ella. Si la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos, de los miembros concurrentes, y admitida a discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley. Calificada de necesaria la reforma o adición por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra cámara.

Si en la otra cámara fuere aprobada la reforma o adición en los mismos términos y con los mismos requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al poder ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular.

El congreso en las sesiones ordinarias de los años siguientes, tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior; y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas por el artículo 214, se tendrá como parte de esta constitución, y se pasará al poder ejecutivo para su publicación.

El poder ejecutivo sólo podrá hacer indicaciones sobre las dudas, reformas o inteligencia de algunos artículos constitucionales.

El poder que tiene el congreso para reformar esta constitución, no se extenderá nunca a los artículos del título III que hablan de la forma de gobierno.

Como medida previsorá se declararon en vigor las leyes y decretos que venían rigiendo en la república, y que estaban en observancia cuando se publicó la ley fundamental de la Nueva Granada, con el requisito o condición de que dichas leyes o decretos no fueran contrarios a la nueva carta fundamental.

Esta constitución fue sancionada el primero de marzo de 1832 por el general José María Obando, vicepresidente, encargado del poder ejecutivo.

La misma convención eligió los nuevos mandatarios de la república que debían actuar en el próximo período.

El general Santander fue designado para la presidencia, y el doctor José Ignacio de Márquez para la vicepresidencia. Por hallarse ausente el general Santander, se encargó el doctor Márquez del gobierno, el día 10 de marzo de 1832.

La experiencia no resultó favorable a las instituciones acordadas, y el secretario del interior y de relaciones exteriores, doctor Mariano Ospina Rodríguez, en la memoria dirigida al congreso afirmó, a raíz de la guerra civil de 1840:

Uno de los defectos de más trascendencia que se han notado en la Constitución vigente (la de 1832) es que, calculada para un estado de perfecta paz, llegado el caso de una invasión o de una sublevación, es ineficaz, y el poder público que ella establece impotente para proveer a las necesidades extraordinarias y urgentes de aquella situación. Esta opinión, que era bastante común antes de

que la experiencia hubiese puesto a prueba la constitución, se ha generalizado después de ésto; la nación ha visto al gobierno, en la pasada crisis, en la imposibilidad de defenderse, resignado a perecer abrazado de la constitución misma que no le daba medios de defensa.

En efecto, la fórmula con que se pretendió armonizar la tendencia federalista con la de régimen central, presentó las más graves dificultades en la práctica.

La facultad de las cámaras provinciales de proponer al ejecutivo una lista de seis individuos para que de ellos escogiera el que debía ser nombrado gobernador, fue motivo de conflictos y debilitó la acción del gobierno central.

En diversas comarcas los adversarios del régimen imperante lograban mayorías, y como consecuencia, el gobierno tenía que considerar como agentes suyos a individuos vinculados a la política de oposición que los había escogido en las listas de candidatos.

Como lo anota la mayor parte de los comentaristas, no era posible conseguir así la necesaria unidad en la obra gubernativa.

Las luchas de los partidos llevaron de nuevo al país a los campos de batalla, y se consideró indispensable otra reforma constitucional.

En las sesiones del congreso de 1842 y 1843, se concretaron los principios del nuevo régimen político que debía imperar en lo futuro.

## VII

### CONSTITUCION DE 1843

Como reacción contra la debilidad ejecutiva, que se observó durante la vigencia de la Constitución de 1832, se adoptaron principios encaminados a fortalecer los elementos de orden y estabilidad.

La reforma proclamada debía inspirarse en un anhelo eficaz que diera como resultado "conjurar futuras y peligrosas revueltas".

El congreso de 1842 expidió una ley de policía, cuya tendencia era la de vigorizar la defensa del orden público. Se puso de manifiesto la necesidad de retocar un conjunto de disposiciones constitucionales.

Pedido concepto, por el consejo de estado, a las autoridades y corporaciones oficiales, acerca de los puntos urgentemente modificables, se marcó una poderosa corriente favorable a la revisión especial de varios pasajes de la Constitución de 1832.

El congreso procedió al estudio y se aprobó, siguiendo los trámites fijados, la reforma constitucional. Considerada, un año después, en sesiones ordinarias, fue sancionada el 20 de abril de 1843 y entró en vigencia.

La Constitución de 1843 fue muy combatida, y como ya los partidos iban señalando y definiendo cada uno su derrotero propio, se alzaron contra ella epítetos dirigidos a desconceptuarla ante el público.

Se la tildó de “monárquica” y se abrió campaña decidida contra los preceptos que contenía. Estos no eran otros que los de una república moderada, como la declarada por Thiers, única posible, después de mil ensayos demagógicos verificados en su país.

Las variaciones de 1843 son las que pasamos a enumerar.

Se mantuvieron intactas las doctrinas fundamentales que, hasta entonces, habían sido generalmente adoptadas, y que arrancaban desde el año de 1821 que sirvió de modelo.

Los retoques se refieren a la nacionalidad y ciudadanía, buscando mayor amplitud y excluyendo del goce de tales prerrogativas al menor número posible de habitantes.

En efecto: las garantías individuales se reconocieron en la Constitución de manera completa. Ningún granadino podía ser arrestado, detenido o reducido a prisión, sino por la autoridad en los casos prevenidos en la ley; tampoco se le podía obligar a declarar en causa criminal contra sí mismo, ni contra su consorte, ascendientes, descendientes o hermanos; se prohibía la confiscación como pena; el derecho de propiedad no podía ser vulnerado y las expropiaciones requerían indemnización; la libertad de imprenta, sin previa censura fue consagrada, pero la responsabilidad por el uso de dicha libertad era del dominio del legislador; el derecho de petición se reconoció con amplitud, lo mismo que la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.

Carecían de razón los calificativos empleados para combatir un estatuto que reafirmó la tradición republicana de Colombia, y que en su fondo mantuvo el pensamiento genuino de los próceres.

Diez años tuvo de vida la Constitución de 1843 y durante ella se realizaron obras benéficas para el adelanto nacional. El doctor Samper sintetiza su concepto sobre este período de nuestra evolución constitucional, en los términos siguientes:

Al considerar atentamente las diferencias que hubo entre las constituciones de 1832 y 1843, échase de ver que, si los autores de la segunda quisieron dar mayor fuerza a la autoridad del gobierno, en gracia del mantenimiento del orden y la estabilidad, no por eso atentaron, en manera alguna, contra los principios reconocidos desde 1821, ni contra ninguna de las libertades necesarias en una república de gobierno popular y representativo. Si de 1843 en adelante el espíritu de partido censuró acremente la constitución, no por eso ha de apoyar tales censuras, al presente, una crítica imparcial; y antes bien debe reconocerse que, mientras no apareció en la república el radicalismo (fruto de un ciego espíritu de imitación de la escuela francesa de 1848), muy poco diferían entre nosotros los partidos liberal y conservador, respecto de los principios conforme a los cuales debía estar constituida la república.

Al poder electoral se le introdujeron modificaciones dirigidas a evitar la demasiada frecuencia de las elecciones y a dar unidad a la acción de los poderes públicos.

Por lo que hace a la rama legislativa, se conservaron las reglas primordiales que habían venido imperando respecto a su formación y a su funcionamiento.

No obstante, se fijó una base más amplia para elegir los legisladores, en cuanto a la población se refiere, y se suspendieron algunas incompatibilidades establecidas antes para el ejercicio de los cargos de elección popular.

Como atribuciones exclusivas del congreso, que no podía delegar a ninguna otra autoridad, per-

sona o corporación, enumeró el constituyente las que siguen:

1ª—Apropiar en cada reunión ordinaria del congreso las cantidades que del tesoro nacional puedan extraerse para gastos ordinarios del siguiente año económico, y en las mismas o en las extraordinarias, para gastos extraordinarios, cuando sea necesario hacerlo;

2ª—Establecer los impuestos y contribuciones nacionales;

3ª—Decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales;

4ª—Autorizar empréstitos u otros contratos para llenar el déficit del tesoro nacional, cuando lo haya, obligando a la nación a su pago, y permitir que se hipotequen los bienes y rentas nacionales, para la seguridad del pago de dichos empréstitos o contratos;

5ª—Examinar en cada reunión ordinaria la cuenta correspondiente al anterior año económico, que el poder ejecutivo debe presentarle, tanto del rendimiento de las rentas y producto de los bienes nacionales como de los gastos del tesoro nacional;

6ª—Fijar en cada reunión ordinaria el máximo de la fuerza armada de mar y tierra que en tiempo de paz pueda mantener en servicio activo el ejecutivo, y en las mismas o en las extraordinarias, el del aumento que pueda dar a dicha fuerza en los casos de guerra con otra nación o de insurrección a mano armada, o en que de lo uno o de lo otro esté amenazada la república;

7ª—Aprobar los tratados o convenios públicos que celebre el poder ejecutivo con cualquier otro gobierno o nación, para que puedan ser ratificados y canjeados;

8ª—Permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república, o la estación de buques de guerra de otra nación, por más de dos meses, en los puertos de la Nueva Granada;

9ª—Autorizar al poder ejecutivo, cuando lo solicite, para declarar la guerra a alguna nación, y requerirle para que negocie la paz;

10ª—Conceder premios personales y honoríficos a los

que hayan hecho grandes e importantes servicios a la república, y decretar honores públicos a su memoria;

11<sup>a</sup>—Conceder amnistía o indultos generales cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública;

12<sup>a</sup>—Determinar la ley, peso, tipo, forma y denominación de las monedas, y las pesas y medidas de que ha de hacerse uso legal;

13<sup>a</sup>—Conceder por tiempo limitado privilegios exclusivos, o las ventajas o indemnizaciones convenientes, con el fin de promover la realización o mejora de empresas u obras públicas interesantes a la nación, o el establecimiento de artes o industrias desconocidas en la Nueva Granada, así como el adelanto de las artes o industrias ya conocidas;

14<sup>a</sup>—Crear los tribunales y juzgados y los demás empleos necesarios para el servicio nacional, y señalarles sus atribuciones y la duración de los empleados en sus destinos;

15<sup>a</sup>—Dictar todas las leyes u otros actos legislativos convenientes en todos los ramos y negocios que sean materia de ley o de otro acto legislativo, e interpretar, reformar o derogar cualesquiera leyes o actos legislativos vigentes.

En lo concerniente a la expedición de las leyes, fueron abolidas algunas trabas, modificados algunos requisitos, con la mira de hacer más eficaz y rápida la función legislativa.

Fue suprimido el consejo de estado y se dejó únicamente el consejo de gobierno, compuesto del vicepresidente de la república y de los secretarios del despacho, cuyo dictamen debía ser oído por quien ejerciera el poder ejecutivo, sin la obligación de ceñirse a su concepto, en los casos siguientes: negativa de sanción a proyectos de ley que le fueran pasados por el congreso; convocatoria de éste a sesiones extraordinarias; para solicitar del cuerpo legislativo autorizaciones encaminadas a declarar la guerra o para decretar ésta, una vez autorizado; para nombrar ministros plenipoten-

ciarios, cónsules, agentes diplomáticos o comerciales, gobernadores de provincia y ministros jueces de los tribunales superiores de distrito; para hacer uso de la facultad de conceder amnistía o indultos generales a particulares; para conmutar la pena de muerte, y para los demás casos fijados en la ley.

Respecto al poder judicial, se simplificó su reglamentación y se atribuyó al congreso el nombramiento de "ministros jueces de la corte suprema por mayoría de votos". Los ministros de los tribunales superiores debían designarse por el ejecutivo, de ternas que le presentaba la corte suprema.

Varias disposiciones reafirmaban el principio de independencia y estabilidad de los jueces, impidiendo remociones y cambios sin fundamento suficiente.

Al poder ejecutivo se le fortaleció con autorizaciones y facultades que le permitieran moverse y garantizar el orden. Se le dejó en libertad para el nombramiento de sus agentes, y sólo algunos puestos militares debía llenarlos mediante aprobación del senado. El derecho de objetar los proyectos de ley fue reafirmado.

Al presidente de la república se le reconocieron atribuciones permanentes y exclusivas, que comprendían las ordinarias y las especiales que debía ejercer en épocas anormales.

El período presidencial era de cuatro años y la elección indirecta. Ni el presidente, ni el vicepresidente, podían salir del territorio nacional mientras duraran en el desempeño de sus cargos, ni un año después.

Entre las atribuciones ordinarias del poder ejecutivo se fijaron estas: mantener el orden y la tranquilidad interior de la república, repeler todo ataque o agresión exterior y reprimir cualquier

ra perturbación del orden público en el interior; cumplir y ejecutar y hacer que se cumplan y ejecuten por sus agentes y por los empleados que le están directamente subordinados la Constitución y leyes en la parte que les corresponde; cuidar de que los demás empleados públicos que no le están directamente subordinados las cumplan y ejecuten y las hagan cumplir y ejecutar en la parte que les corresponde; requiriéndolos al efecto, o a las autoridades si no las cumplen y ejecutan; disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la defensa y seguridad de la república, para mantener o restablecer el orden y tranquilidad en ella, y para los demás objetos que exija el servicio público; pero ni el presidente de la república mientras dure en su destino, ni el que se halle encargado del poder ejecutivo, podrán entretanto mandarlas personalmente; suspender o remover libremente de sus destinos a todos sus agentes políticos y a los empleados en las oficinas de éstos o en la administración de la hacienda nacional.

Con el carácter de atribuciones exclusivas del poder ejecutivo se consagraron las que en seguida se enumeran:

1<sup>a</sup>—Convocar el congreso para sus reuniones ordinarias, y extraordinariamente cuando así lo exija algún grave motivo de conveniencia pública;

2<sup>a</sup>—Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados o convenios públicos con otros gobiernos o naciones, y ratificarlos previa aprobación del congreso;

3<sup>a</sup>—Declarar la guerra a otra potencia o nación, previa autorización para ello del congreso;

4<sup>a</sup>—Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado, a los ministros plenipotenciarios, cónsules y cualesquiera otros agentes diplomáticos o comerciales, y a los gobernadores de las provincias;

5<sup>a</sup>—Nombrar, con previo consentimiento del senado, los

generales y jefes del ejército y marina, desde teniente- coronel inclusive hasta el más alto empleo;

6ª—Nombrar los demás jefes y oficiales del ejército y marina;

7ª—Proveer cualesquiera empleos cuya provisión no reserve la ley a otra autoridad;

8ª—Conceder retiros a los generales, jefes y oficiales del ejército y marina, y admitir o no las dimisiones que los mismos hagan de sus empleos;

9ª—Conceder cartas de naturaleza con arreglo a la ley;

10ª—Conceder patentes de corso, cuando lo estime, contra alguna nación con quien se esté en guerra declarada;

11ª—Expedir patentes de navegación;

12ª—Conmutar la pena de muerte por otra grave a los que hayan sido condenados a ella, cuando haya suficiente motivo de conveniencia pública para la conmutación.

Entre las obligaciones del poder ejecutivo figuraba la de rendir un informe escrito al congreso, cuando se iniciaban las sesiones ordinarias, sobre el estado político de la república, el cual debía comprender los diversos ramos de la administración a su cargo. Debía indicar las medidas que creyera convenientes y que debían ser adoptadas en alguna forma por el legislativo o por cualquiera otro de los organismos oficiales. Ese documento tenía que ser firmado por todos los secretarios de estado y las cámaras no podían tomar en consideración mensaje alguno del ejecutivo que no fuera hecho por medio de uno de los referidos secretarios o refrendado por él:

La responsabilidad ejecutiva se consagró en los términos siguientes:

El que ejerza el poder ejecutivo es responsable por los actos de su conducta oficial:

1ª—Cuando tengan por objeto favorecer los intereses u operaciones de una nación extraña o enemiga de la Nueva Granada contra la independencia o intereses de ésta;

2ª—Cuando tengan por objeto impedir que se hagan

las elecciones prevenidas en esta constitución o coartar la libertad de que deben gozar en ellas los que las hacen;

3º—Cuando tengan por objeto impedir que las cámaras legislativas se reúnan o continúen sus sesiones en las épocas en que, conforme a esta constitución, deben hacerlo, o el de coartar la libertad e independencia que deben gozar en todos sus actos y deliberaciones;

4º—Cuando se niegue a dar su sanción a las leyes o actos legislativos, en los casos en que según esta constitución, no pueda rehusarla;

5º—Cuando tengan por objeto impedir que los juzgados o tribunales juzguen los negocios que sean de la competencia del poder judicial, o coartarles la libertad con que deben juzgar;

6º—En todos los demás casos en que por un acto u omisión del ejecutivo se viole alguna ley expresa; siempre que habiéndole representado la violación de la ley que resulta, persista en la omisión o en la ejecución del acto, pues si no se le ha hecho tal representación, será sólo responsable el secretario que haya suscrito el acto, o que sea culpable de la omisión.

En lo relativo a interpretación y reforma de la Constitución, quedó expresada con mayor claridad la facultad del congreso para verificar la primera “en casos de duda” y se hizo menos dispendioso el procedimiento para lograr la segunda.

Los trámites para reformas constitucionales eran los siguientes:

En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada esta constitución, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas en la sección 6ª del título vi; pero para que tal acto legislativo adquiera fuerza de ley constitucional o haga parte de esta constitución, es necesario que se publique seis meses antes, por lo menos, del día en que los electores del Cantón deban hacer el próximo nombramiento ordinario de senadores y representantes, y que tomando nuevamente en consideración dicho acto legislativo en ambas cámaras del congreso, dentro del siguiente período legisla-

tivo, sea nuevamente aprobado en cada una de ellas sin alteración alguna, por las dos terceras partes a lo menos, de los votos de sus respectivos miembros.

Aprobada así la adición o reforma de la constitución, se pasará al poder ejecutivo para su sanción que no podrá rehusar en este caso, y entretanto no podrá tener valor ni efecto alguno legal.

El poder que tiene el congreso para reformar esta constitución no se extenderá nunca a los artículos del título III, que hablan de la forma de gobierno.

Las formalidades contenidas en la sección a que hace referencia el precepto que se transcribe, son las correspondientes al procedimiento seguido en la expedición de las leyes ordinarias.

El título tercero, declarado inmodificable, consagra que el gobierno es republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable; reafirma la división clásica de poderes legislativo, ejecutivo y judicial; señala como deber del gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos, así como también el de protegerlos en el ejercicio de la religión católica, apostólica, romana, que, según lo estableció en el título IV, "es la única cuyo culto sostiene y mantiene la república."

En el título XII, cuyo rubro, "disposiciones varias," no envuelve nada pomposo ni llamativo, se contienen, sin embargo, debidamente consagradas, en su esencia democrática, todas las garantías individuales que eran ya un patrimonio en la tradición histórica de Colombia.

Se conservó la prohibición a individuos y asociaciones particulares de "arrogarse la calificación de pueblo".

La Constitución de 1843 afianzó el orden.

En el año corrido desde que se presentó el in-

forme anual en las últimas sesiones del congreso, decía en 1844 el secretario de lo interior: "La paz de la república no ha sido turbada; la Constitución y las leyes han ejercido su benéfica influencia en todas partes; y la industria y las artes han vuelto a su acostumbrado movimiento."

Y un año después, el mensaje presidencial dice que la república "ha continuado su marcha regular, gozando de tranquilidad".

Tres administraciones nacionales muy interesantes hubo durante la vigencia de la Constitución, que analizamos brevemente. Se distinguieron la de Márquez y Herrán por legalistas y respetuosas del sufragio; la de Mosquera, de 1845 a 1849, por lo audaz y progresista, sin que las reformas saludables fueran en modo alguno estorbadas por la Constitución imperante, y sin que del mandatario innovador se pudieran citar actos despóticos en aquella época de su existencia.

Es circunstancia digna de ser anotada —dice el doctor Samper— la moderación sustancial de ideas con que los opuestos partidos habían procedido después de 1828, al dar constituciones y reformarlas. La de 1830, fruto de patrióticas transacciones entre bolivarianos y liberales, había sido notablemente liberal, sin atropellar en manera alguna las bases fundamentales de 1821 ni los principios conservadores del orden social. La de 1832, redactada y expedida únicamente por liberales, gozosos de su reciente victoria, fue poco menos que una reproducción de la de 1830, y si pecó, fue por imprevisión respecto de la escasez de autoridad que dio al ejecutivo, poniéndolo en cierto modo a discreción del consejo de estado y de las cámaras provinciales. Pudo creerse que los conservadores, en la embriaguez de su triunfo bélico, hubiesen llevado hasta el exceso su espíritu reaccionario, suprimiendo muchas garantías, y sustituyéndolas con pésimas disposiciones. Así lo afirmó por largo tiempo la prensa liberal; pero nada es menos justo y exacto.

Y agrega:

Al considerar atentamente las diferencias que hubo entre las constituciones de 1832 y 1843, échase de ver que, si los autores de la segunda quisieron dar mayor fuerza a la autoridad del gobierno, en gracia del mantenimiento del orden y la estabilidad, no por eso atentaron, en manera alguna, contra los principios reconocidos desde 1821, ni contra ninguna de las libertades necesarias en una república de gobierno popular y representativo. Mientras no apareció en la república el radicalismo, fruto de un ciego espíritu de imitación de la escuela francesa de 1848, muy poco diferían entre nosotros los partidos liberal y conservador respecto de los principios conforme a los cuales debía estar constituida la república.

La combatida obra de 1843, fue, así, justificada por la pluma de uno de los expositores nacionales de mayor autoridad en materia de esta naturaleza. No representó ella una reacción extrema; seleccionó y recibió del pasado lo que venía con respaldo de beneficios ya reconocidos; fue lógica dentro de los antecedentes históricos y moderada en lo sustancial de sus principios.

Es lo cierto que mientras ella imperó, se cumplieron en la nación actos oficiales de verdadero progreso en los que, naturalmente, mucho se debió a las energías personales y a las dotes especiales del gobernante, pero que dependieron también, sin duda, de las facultades legales de que podía disponer en un momento dado para iniciar nuevas empresas o para someter a quienes promovieran desórdenes.

El doctor Rafael Núñez escribió en el año de 1882:

Bajo el régimen de esta constitución —la de 1843— se observaron, empero, invariablemente, estos dos hechos fundamentales, a saber:

1º—El mecanismo electoral funcionó de una manera

tan satisfactoria, que fueron muy raros los casos de irregularidades cometidas en la emisión y escrutinio del sufragio, que era entonces público y verbal.

2º—La fuerza militar fue un modelo de disciplina; y en materia electoral, no se la vio intervenir directa ni indirectamente, ni una vez siquiera.

Como consecuencia de esos dos hechos resultó, según debía ser, que el orden público se mantuvo inalterado en absoluto durante un largo período de tiempo.

La prensa no era irresponsable; pero tenía más influencia moral que la que hoy ejerce.

El congreso era inmune no sólo de derecho, sino de hecho; y jamás tuvo necesidad de precaverse de agresiones oclocráticas, solicitando el auxilio de la fuerza militar.

En la obra constituyente de 1843 imperaron de manera franca dos tendencias: reacción antifederalista y vigorización de la rama ejecutiva.

Surgida la reforma en un ambiente social que acababa de sufrir hondas sacudidas, se contuvo, sin embargo, acatando los dictados de la justicia, y para usar la frase de don Miguel Samper, “no traspasó los límites de la doctrina conservadora dentro de la república.”

El criterio de los estadistas de aquellos días no fue otro que armonizar los intereses y derechos de la libertad con los intereses y derechos imprescriptibles del orden social, reviviendo, en muchos puntos, la obra constituyente de 1821.

La evolución política iba destacando ciertos programas doctrinarios, que no eran ya credo de un solo partido, sino de aceptación común por los ciudadanos de las distintas colectividades.

La campaña contra la Constitución se acentuaba: los opositoristas reclamaban un poder seccional de mayor amplitud; menos facultades al ejecutivo, y más extensión de las libertades públicas.

En el acto legislativo de 25 de abril de 1851, reformatorio de la Constitución, definitivamente aprobado y sancionado en marzo de 1853, dispuso en su artículo único:

*En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada la constitución actual de la república, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas por los artículos 69, 70, 71 y 72, de la misma constitución. Pero para que tal acto legislativo adquiera fuerza de disposición constitucional, es necesario que en algunas de las sesiones ordinarias o extraordinarias siguientes, ambas cámaras legislativas consideren de nuevo el proyecto, lo aprueben en tres debates, sin variación alguna que haya sido declarada cardinal y esencial. La misma fuerza de precepto constitucional tendrá cualquier acto legislativo acordado con tal carácter, aun cuando se haya iniciado antes de la sanción del presente acto adicional y reformatorio de la constitución, siempre que para la expedición de aquel acto legislativo se hayan observado los trámites aquí prescritos.*

Se le dio así mayor flexibilidad al estatuto y las reformas tuvieron camino expedito. Los partidarios de su realización habían triunfado.

## VIII

### REGIMEN CENTRO-FEDERAL

Durante diez años rigió la Constitución de 1843. En 1848, los partidos políticos nacionales —conservador y liberal— habían refrendado sus denominaciones históricas y definido mejor el contenido espiritual de sus programas.

El 7 de marzo de 1849, se impuso la victoria del candidato liberal, para la presidencia de la república, debido a la honda división de los conservadores. No es de este lugar el recuento de los hechos de aquel día, los cuales han sido tema de reñida controversia histórica. Basta, para el fin que perseguimos, anotar esa fecha como punto de partida de las transformaciones verificadas en el terreno constitucional.

La campaña contra las ideas predominantes había sido recia y sostenida. Los ejemplos de otros pueblos y las orientaciones político-sociales, triunfantes en Francia, e imitadas entre nosotros, habían saturado el ambiente granadino y recrudecido las contiendas en el seno de los distintos bandos.

Llegado el momento de las discusiones, sobre la reorganización del Estado, se presentó, en toda su desnudez, un doble problema, que había de costar en el porvenir mucha sangre colombiana, en los campos de batalla; la cuestión religiosa, de un lado; la federación, del otro. En cuanto a la

primera, desde 1852 expresó en su mensaje al congreso, el presidente de la república, lo siguiente:

He meditado profundamente sobre tan ardua materia y al fin me he decidido a indicaros la conveniencia de sancionar la completa independencia de la Iglesia. La constitución se opone, es verdad, a la adaptación de ese pensamiento; pero ella debe quedar reformada en el año entrante, y entretanto, pueden avanzarse algunas disposiciones en este sentido.

Así orientadas las reformas, se incluyó en la nueva Constitución, entre las garantías individuales de los granadinos, “la profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no perturben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto”.

La ley de 20 de junio del mismo año estableció el matrimonio civil. Debido a las providencias que se dictaron, en acatamiento a esos preceptos legislativos, se intensificó la lucha religiosa. El representante de la Santa Sede aceptó el régimen de separación con la salvedad de rechazar la doctrina filosófica en general; admitiéndolo, como mal menor, dadas las intromisiones oficiales en nombre del patronato heredado de la monarquía y de la resurrección de cédulas reales como la que dio base a la expulsión de la Compañía de Jesús del territorio de la república.

El artículo décimo de la Constitución dispuso:

La república de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, quedando al gobierno general las facultades y funciones siguientes.

Enumeró trece puntos fundamentales que decían relación al orden público, declaración de guerra, ejército y marina; organización y administración de la hacienda nacional; establecimiento de contribuciones y ordenamiento de gastos; deuda nacional; comercio exterior e interior; puertos, canales y ríos navegables; legislación civil y penal; demarcación territorial y relaciones exteriores; censo y sistema electoral; reformas o aclaraciones constitucionales y baldíos y demás bienes de la nación; ley, peso, tipo, denominación y forma de moneda; inmigración y naturalización de extranjeros; privilegios e indemnizaciones, para objetos que no tuvieran carácter puramente provincial.

En cuanto a instrucción pública, se le dejaba al gobierno general el fomento, aunque no exclusivo, de dicho ramo. Las secciones, podrían, en consecuencia, intervenir en la materia de modo independiente.

Respecto a derechos individuales, se quisieron garantizar, en forma excesiva, pues libertades como la de expresar el pensamiento era sin "limitación alguna", cuando se ejercieran por medio de la imprenta.

Los derechos absolutos no pueden existir en la organización social de un régimen que aspire a realizar postulados de justicia, porque en casos semejantes al citado, el ciudadano carece de amparo en lo que constituye su patrimonio moral. Pueden calumniarlo e injurarlo, sin que los funcionarios del Estado le protejan en su honra.

Nada explica, o mejor, nada puede justificar el cambio de rumbo dado por los constituyentes de 1853 en este capítulo trascendental, rompiendo el sano equilibrio entre los fueros de la autoridad y las legítimas prerrogativas del ciudadano.

Se introdujo en la legislación el juicio por jurados.

En la labor de transformación política —están acordes muchos comentaristas en sostenerlo y así resulta de los documentos mismos de la época— se trajeron innovaciones nada conformes con las prácticas que habían venido influyendo en la vida nacional.

Se atribuyó a la ley la facultad de variar las divisiones territoriales anteriormente establecidas. Cada provincia podía dictarse su propia Constitución interna.

Al sufragio apenas si se le señalaron límites, olvidando malamente la poca cultura reinante. Todo ciudadano granadino tenía derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos períodos: 1º por el presidente y el vicepresidente de la república; 2º por magistrados de la suprema corte de justicia y el procurador general de la nación; 3º por el gobernador de la respectiva provincia; 4º por el senador o senadores y por el representante o representantes de la respectiva provincia.

Los senadores y representantes debían durar en el ejercicio de sus funciones por un período de dos años, siendo además reelegibles en sus cargos.

El período presidencial fue señalado en cuatro años y no podía ser reelegido el jefe del Estado para el período siguiente.

La innovación más sustancial en cuanto al poder judicial se refiere, fue la de acordar el sistema de elección popular directa de los altos magistrados. Se colocaba la justicia en el terreno de las agitaciones y componendas políticas.

Los gobernadores de las provincias tenían el carácter de jefes del poder ejecutivo en ellas, y al

mismo tiempo conservaban el de agentes del gobierno general.

El poder ejecutivo quedaba facultado para celebrar tratados con Venezuela y Ecuador sobre restablecimiento de la unión colombiana, bajo un sistema federal.

La esclavitud fue totalmente abolida, como culminación de lo que se había venido realizando desde años anteriores.

El consejo de gobierno fue simplificado, integrándolo en la siguiente forma: el vicepresidente de la república, los secretarios de estado y el procurador general de la nación. Era presidido por el vicepresidente en los casos en que el presidente de la república los consultara.

Tanto el presidente de la república como los secretarios de estado, el procurador general de la nación y los magistrados de la corte suprema de justicia, eran responsables ante el senado, por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Ninguna Constitución de Hispanoamérica, excepción hecha de las netamente federales, escribió el doctor Arosemena, en su obra *Estudios constitucionales*, "había avanzado tanto en la descentralización del gobierno." Sus principios radicales, en concepto del mismo autor, "no estaban abonados por la práctica en ningún país."

El doctor José de la Vega, en su obra ya citada, escribe:

Con el rubro *Del régimen municipal*, dedicó la constitución uno de sus capítulos a todo lo relacionado con la organización seccional del Estado. El territorio de la república continuaba dividido en provincias para la administración general de los negocios nacionales; y las provincias se dividirían en distritos parroquiales. Esta división podía, sin embargo, variarse para los efectos fiscales, políticos y judiciales, por las leyes generales de la repú-

blica; y para efecto de la administración municipal por las ordenanzas municipales de cada provincia. Las secciones territoriales que no estuviesen pobladas por habitantes reducidos a la vida civil (como las de la Goajira y el Caquetá) podían ser organizadas y gobernadas por leyes especiales (artículo 47).

Cada provincia tenía poder constitucional para disponer lo que juzgase conveniente a su organización, régimen y administración interior sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales era imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispusieran la constitución o las leyes. Fuera de los asuntos que, conforme al artículo antes citado, correspondían privativamente al gobierno general, como las relaciones exteriores, la legislación civil y penal, la organización de la hacienda pública, la división del territorio, etc., etc., en todos los demás no fijados allí expresamente, tenían incumbencia y autoridad las provincias. Las constituciones anteriores habían partido en esta materia del principio constitucional, fundado en la realidad de los fenómenos sociales, de que la soberanía radica en la nación; y así ésta, en el sistema de aquellas instituciones, se desprendía de ciertas atribuciones en favor de la mejor administración seccional. La constitución de 53, al organizar el régimen interno, basábase en la tesis opuesta, visiblemente errónea; suponía a las provincias investidas de la plenitud del poder público, y eran ellas, por consiguiente, las que cedían ciertas facultades al gobierno general. A la verdad, era poco lo que faltaba para llegar a la federación.

Para la reforma de la Constitución se adoptaron estas reglas:

La presente constitución puede ser aclarada en caso de oscuridad por medio de una ley, y adicionada o reformada por alguno de los medios siguientes:

1.º—Por una ley discutida en los términos prescritos en la presente constitución, y que después de acordada y antes de pasarse al poder ejecutivo sea declarada conveniente y necesaria por el voto de las cuatro quintas partes de

los miembros de ambas cámaras. El poder ejecutivo no podrá negar su sanción a un acto legislativo expedido con tales formalidades;

2º—Por una asamblea constituyente, elegida al efecto y convocada por medio de una ley, la cual asamblea se compondrá de tantos miembros cuantos sean los senadores y representantes correspondientes a las provincias. La misma asamblea desempeñará durante su reunión y hasta tanto que por la nueva constitución se disponga otra cosa, las funciones atribuídas por la presente al congreso general;

3º—Por un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias, publicado para este solo efecto y aprobado en la siguiente reunión ordinaria del congreso, sin variación declarada cardinal.

La flexibilidad del estatuto resultaba excesiva, y lo condenaba, por lo mismo, a revisiones constantes.

Vigente la Constitución, procedieron en seguida las provincias a dictar las suyas en armonía con la descentralización imperante. Las Constituciones seccionales llegaron a treinta. El federalismo fue conquistando terreno.

El congreso de 1854, en atención a las necesidades especiales del istmo de Panamá, debido a su posición comercial e internacional, resolvió reunir sus cuatro provincias en un solo estado federal, y al efecto fue expedida la reforma correspondiente. Así en el año de 1855, entró a funcionar el estado de Panamá.

La reforma no se mantuvo en ese único fin, que había sido inicial; sino que facultó al legislador para erigir en estado cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada, y le dio a las leyes que se dictaran sobre el particular, la misma fuerza de una reforma constitucional.

En 1856 se erigió el estado de Antioquia; en 1859 los estados de Santander, Cauca, Cundina-

marca, Boyacá, Bolívar y Magdalena, mediante providencias legislativas, asumieron también la misma categoría oficial.

Como una consecuencia lógica, los estados federales procedieron a elaborar sus propias Constituciones. Antioquia se dictó una de índole conservadora, lo mismo que Bolívar y Boyacá. Santander y Magdalena expidieron las suyas de acentuada tendencia radical. En el hecho, la federación quedó establecida y la Constitución de 1853 le sirvió de vehículo.

En la provincia de Vélez, según lo anota el comentarista Samper, se reconoció el sufragio a las mujeres, por primera y única vez en Colombia. Sin resultado práctico se quedó la medida, porque no hicieron uso de ella.

Quebrantada la unidad política de la nación; implantadas, con el carácter de absolutas, algunas libertades, como la de imprenta y la de comercio de armas, que no tuvieron las necesarias limitaciones; llevada la descentralización en lo político y en lo administrativo a extremos injustificables, la Constitución de 1853 no aseguró la paz y contribuyó a sembrar el desconcierto.

En sus disposiciones, tan breves como inquietantes, no se impuso la cordura sino que primó el afán renovador.

La experiencia de otros pueblos y de la propia vida colombiana, con sus lecciones elocuentes, no alcanzó a vencer las tendencias de un reformismo incontrolado que se inspiró en las actuaciones de la revolución que en 1848 ensangrentó de nuevo el suelo francés. Los ecos de la demagogia, en aquellas jornadas precursoras del comunismo, llegaron a nuestras playas. En ese ambiente nacieron las instituciones que debían reemplazar las de 1843. La era de orden cerró sus páginas, y se abrieron las de agitación y de lucha.

## IX

### LA CONFEDERACION GRANADINA

Los hechos se impusieron: era necesario decidirse por algo definitivo y escoger entre las dos tendencias; revivir el centralismo, con las modificaciones justificadas, o entrar de lleno en el sistema federal; el estatuto erigido, sobre principios combinados, engendraba el desconcierto y era un estímulo a los movimientos anarquizadores.

El golpe cuartelario del 17 de abril de 1854, que trajo la efímera dictadura de Melo, dio lugar a una campaña en que conservadores y liberales unidos, lucharon hasta conseguir, por medio de las armas, el restablecimiento de la normalidad.

El desorden engendra desorden —dice don Miguel Antonio Caro—, la provocación produce el conflicto, la constitución de 1853 fue el verdadero *autor intelectual* del 17 de abril. Porque aquella constitución, esencialmente anárquica como las dos posteriores, en todos los puntos de importancia mayor, fue también, como la de 1863, arma de partido esgrimida contra un hombre. La constitución del 53 tuvo por fin remoto y trascendente, anarquizar el país, y por objeto próximo y personal, estorbar, provocar y exasperar al presidente Oando: así como la del 63, al mismo tiempo que sancionaba las persecuciones religiosas y todos los anteriores desmanes del caudillo de la revolución triunfante, se propuso estorbar en lo futuro al general Mosquera en todo posible proyecto de reparación de los males causados, y establecer con las presidencias bie-

nales el turno de los pigmeos, que había de engendrar el completo y funesto descrédito de la autoridad.

Aliados conservadores y radicales con el fin patriótico de derribar la dictadura del teniente Obando, y con el fin antipatriótico de restablecer la constitución instigadora del mismo crimen que se trataba de castigar, principió, o más bien había ya principiado, aquello que se llamó *cambio* de ideas, ilícito comercio a que hemos dado el merecido nombre de *mesticeria*.

Pombo y Guerra sostienen que el partido conservador se hallaba doctrinariamente distanciado de las ideas encarnadas en la Constitución, pero que tuvo que acogerla como bandera contra la dictadura y contra “los desafueros de Obando”.

En realidad parecía la única forma de contener un movimiento disolvente que, generalizado, habría destruído los últimos vínculos de la unidad patria.

El liberalismo dividido perdió las elecciones, y el doctor Mariano Ospina Rodríguez fue elegido por los conservadores para el período que empezaba en 1857.

Reunido el congreso, el primero de febrero de 1858, las mayorías conservadoras, que disponían de número suficiente y de personal selecto para dominar, llegaron a la transacción, respetaron los “hechos consumados” y pusieron su empeño en dar muestras de un espíritu decididamente conciliador.

Para obrar del modo más rápido se dictó, el diez de febrero de 1858, el acto legislativo, reformatorio del artículo 57 de la Constitución vigente, que facilitaba la evolución proyectada. Dicho acto dispuso:

La constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte, de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley.

Si las cámaras legislativas lo tuvieran por conveniente, podrán reunirse en congreso, y allí, en tres debates, acordarán el acto o actos de adición o reforma de la constitución.

El acto o actos que se expidan por el congreso con el fin de adicionar o reformar la constitución, por los trámites que establece el artículo anterior, no podrán ser objetados por el poder ejecutivo.

Investida la carta fundamental de una flexibilidad tan completa, con formalidades idénticas a las que regían para expedir leyes ordinarias, era lógico que la empresa reformista se desarrollara sin obstáculos.

Los reorganizadores motivaron el paso que iban a dar, en la creación de ocho estados, decretada de 1855 a 1857. Al efecto, rompen así:

El senado y la cámara de representantes de la Nueva Granada, reunidos en congreso, en uso de la facultad que concede al congreso el acto legislativo de 10 de febrero de 1858, reformando y adicionando el artículo 57 de la constitución, y considerando:

Que en consecuencia de las variaciones hechas en la organización política de la Nueva Granada, por los actos legislativos que han constituido en ella ocho estados, federales, son necesarias disposiciones constitucionales que determinen con precisión y claridad las atribuciones del gobierno general y establezcan los vínculos de unión que deben ligar a los estados;

*Bajo la protección de Dios Omnipotente, Autor y supremo Legislador del universo.*

Han venido en acordar y decretar la siguiente Constitución política para la Confederación Granadina.

Comienza el capítulo primero con la declaración de que los "Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederan a perpetuidad; forman una nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de 'Confederación Grana-

dina', y se someten a las decisiones del gobierno general en los términos que se establecen en esta Constitución".

Se fijan como límites del territorio los que en 1810 dividían el Virreinato de la Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional se declaran líneas divisorias, provisionalmente, las designadas en el tratado con el Ecuador, de 9 de julio de 1856, y las demás que en la fecha separaban a la Confederación del territorio de dicha república.

A continuación se enumeran los requisitos para ser granadinos y la manera de suspender la ciudadanía.

Por el capítulo segundo se definió lo relativo a bienes y cargas de la Confederación así:

Son bienes de la Confederación:

1º—Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la república;

2º—Las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas, cuya adjudicación caduque;

3º—Las vertientes saladas que hoy pertenecen a la república;

4º—Las minas de esmeraldas y de sal gema, estén o no estén en tierras baldías;

5º—Todos los créditos activos reconocidos a favor de la república, o que se reconozcan a favor de la Confederación, y

6º—Los derechos que se reservó la república en el ferrocarril de Panamá.

Son de cargo de la Confederación:

1º—Las deudas interior y exterior que hoy reconoce la república o que reconozca la Confederación;

2º—Las pensiones legalmente concedidas por la nación, y

3º—Todos los gastos para el gobierno de la Confederación,

Comprendió el capítulo tercero la enumeración de las facultades y deberes de los estados. En el cuarto se dispuso que el gobierno general de la Confederación sería ejercido “por un congreso que da leyes, por un presidente que las ejecuta, y por un cuerpo judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares”, detallando luégo los negocios de competencia exclusiva de dicho gobierno general y los comunes al mismo y a los gobiernos de los estados. Entre estos últimos figuraban: fomento de la instrucción pública; servicio de correos y concesión de privilegios o auxilios para aperturas, mejora y conservación de vías terrestres y fluviales.

Era prohibido a los gobiernos seccionales: enajenar el territorio a potencias extranjeras y celebrar tratados directos con ellas; permitir la esclavitud o autorizarla en sus leyes; intervenir en asuntos religiosos; impedir el comercio de armas y de municiones; imponer contribuciones sobre el comercio externo; imponer deberes a las corporaciones o funcionarios públicos nacionales.

Otras reglas prohibitivas se encaminaban a evitar choques entre la Confederación y los estados, o injusticias por razón de impuestos, privilegios, diferencias de principios en la legislación, y demás puntos presumibles como fuentes de discordia.

En cuanto al poder legislativo, se conservaron las dos cámaras y sólo se estableció para el senado la igualdad de representación de los estados, tres miembros por cada entidad.

Respecto al ejecutivo se suprimió el puesto de vicepresidente, y el congreso debía elegir tres designados para reemplazar, llegado el caso, al jefe de ese ramo.

A la corte suprema, designada por el congreso de ternas de las legislaturas de los estados, se le pormenizaron atribuciones acordes con su misión. Se le dio la facultad de suspender los actos de las legislaturas de los estados, cuando fueran contrarios a la Constitución o a las leyes nacionales. El número de magistrados, que no podía ser inferior a tres lo determinaría el legislador.

Las variaciones más importantes fueron las ya dichas, sobre organización federal. El capítulo de garantías individuales repitió las que venían de tiempo atrás y les dio a varias el mismo alcance fijado en 1853.

Entre los derechos del ciudadano figuraba, como en la Constitución anterior, el de "expresar sus pensamientos por medio de la imprenta sin responsabilidad de ninguna clase". Se garantizó, además, la profesión libre, pública o privada de cualquiera religión.

Para futuras reformas de la Constitución se dieron estas reglas: que la reforma fuese solicitada por la mayoría de las legislaturas de los estados y discutida y aprobada, en cada cámara, con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes.

Amplio camino se dejó a las reformas pacíficas, sin que llegaran a desesperar los pueblos de los males que pudiera ocasionar el estatuto.

Tales fueron los principios de la carta de 1858, que ha sido desde su expedición objeto de muchos y encontrados pareceres al juzgarla.

A su ejecución asistieron los diversos partidos. Desde este punto de vista es, acaso, la más genuinamente nacional que haya existido en Colombia.

El general Tomás C. de Mosquera, como presidente del congreso, en *Alocución* a los colombianos dijo: "Hoy termina la revolución iniciada el

20 de julio de 1810. Han triunfado por fin vuestras virtudes cívicas. La federación está constituida.”

Don Marco Fidel Suárez aprecia la evolución del 58 como producto de un contagio de ideas: “La república se vio dominada sólo por corrientes disolventes y guiada por desordenado ímpetu, como corcel herido constantemente por el acicate y no contenido por el freno. El partido conservador, adoptando los principios de su émulo, se exhibió como renegado, y el guardián del manicomio se contagió de locura.”

Samper, por su parte, sostiene que “al contribuir el partido conservador, con sus mayorías del congreso y con el influjo del gobierno, a que se diese la Constitución, seguramente ejecutó un gran acto de abnegación y patriotismo; pero también es evidente que arrió su bandera y se obligó a sostener, con la federación, las doctrinas radicales que de la Constitución de 1853 fueron prohijadas por ambos partidos en la de 1858”.

Don Miguel Antonio Caro explica el fenómeno de manera semejante al señor Suárez, y al decir de un comentarista, sostuvo que la federación había sido y era la línea diferencial por excelencia de nuestros partidos tradicionales; aquello en que no había acuerdo ni transacción entre los bandos contendores.

“La adopción del sistema federal, estando en el poder el partido conservador, es un hecho que no justificaba ni sus principios ni sus antecedentes,” escribió don Miguel Samper.

En las discusiones de la célebre carta fundamental, algunos representantes conservadores, como don Carlos Holguín, pretendieron introducir modificaciones bastante sustanciales, moderando el

federalismo y dándole mayores atribuciones al ejecutivo.

La presente constitución —dijo aquel eminente polemista y orador político— puede ser la causa de la ruina del país, y puede también ser su tabla de salvación. Hagamos cuanto esté de nuestra parte porque sea lo último; y si no lo conseguimos, alejemos a los menos hasta los más frívolos pretextos que puedan alegarse para hacerla servir de instrumento contra la tranquilidad y el orden públicos.

Varios estados conservadores abogaban insistentemente por el régimen que se pretendía consolidar. Muchos tratadistas afirman que obedecía únicamente al deseo de vivir en paz en su casa.

Un periódico de la época se expresó así acerca de la Constitución de 1858 en los días en que fue sancionada:

La constitución está ya expedida; y no habrá un solo corazón verdaderamente patriota que no la reciba con aplauso, porque ella consigna, en sus páginas justas y sabias, todo lo que puede hacer la felicidad política de un gran pueblo.

Este es, pues, por el momento, el más glorioso de nuestros triunfos, la mejor corona de nuestros afanes; y cosa más que singular, providencial; al pie de esa constitución se registran *dos terceras partes de nombres conservadores!* Los nombres de los individuos que componen el gobierno y que la mandan ejecutar, son también de la misma ajustadísima comunión política; y, sin embargo, esa constitución es, en nuestro concepto, mejor que la famosa de 1853, porque aparte de consignar las mismas saludables verdades en materia de organización pública, consigna el reconocimiento irrevocable de la federación, la primera, la más bella de nuestras necesidades políticas! Los partidos se han vencido mutuamente, y esa no es la obra de un interés solo, ni de una sola bandera; es el gran triunfo de la libertad nacional...

El doctor Rafael Núñez también consideró que “los conservadores, más por respeto a la lógica de los hechos y aun por deferencia al partido liberal, que estaba en completa minoría en las cámaras, contribuyeron decisivamente a esa evolución”.

El error cardinal fue, sin duda, el de pretender que un régimen federalista quedara sin el contrapeso de un gobierno general vigoroso, elemento indispensable para conservar el orden.

Las libertades extremadas, como el libre comercio de armas, tenían que degenerar, según lo demostró la experiencia, en un semillero constante de agitaciones y revueltas. El impulso reformador no fue moderado por las exigencias de la verdadera realidad colombiana.

El congreso dictó, en sus sesiones de 1859, varias leyes que fueron invocadas como fundamento para sostener que se habían violado con ellas preceptos constitucionales.

Dichas leyes fueron las siguientes: la de 23 de febrero, sobre pie de fuerza nacional; la de 8 de abril, que otorgaba cierta intervención a las autoridades seccionales en el ramo electoral; la de 10 de mayo, que creaba intendentes de hacienda encargados de vigilar en los estados lo relativo a las oficinas fiscales del ramo nacional, y el decreto de 28 de marzo a favor de un solo individuo, para reconocerle alguna indemnización por exacciones de guerra.

El general Mosquera, gobernador del Cauca, alegó que se “había roto el pacto federal y conculcado la soberanía de los estados con la expedición de las leyes inconstitucionales de 1859”; declaró la separación del Cauca de la Confederación Granadina; desconoció las autoridades federales residentes en el territorio a su mando y se alzó en armas contra el gobierno de la Confede-

ración, presidido por el doctor Mariano Ospina Rodríguez.

Prácticamente quedó iniciada la guerra que había de traer, como consecuencia, el vencimiento del gobierno y la victoria de Mosquera, quien, ya dueño del mando, se apartó de su anterior derrotero político y fue brazo fuerte del liberalismo, para la reconstrucción política que debía culminar en la Convención de Rionegro y en el código de 1863, fruto de sus deliberaciones.

Viendo la gravedad de las circunstancias, dicen Pombo y Guerra, el presidente de la Confederación Granadina declaró la nación en estado de guerra el 3 de setiembre de 1859, al propio tiempo que se le acusaba por los liberales como autor principal o a lo menos como sedicioso tolerante de los disturbios parciales en las distintas secciones. Terminaba, pues, el año con tristes presagios para lo porvenir, y con principios de una guerra asoladora que habría de dar muerte a la Confederación Granadina y al auge de los que en ella habían abdicado cándidamente sus tradicionales principios.

Si en Santander se levantaban los conservadores contra el gobierno liberal, en Bolívar derrocaban al gobierno conservador los liberales 'acaudillados por Juan José Nieto, que vino luego a ser gobernador de aquel estado y con quien celebró una expropiación el general Herrán, llamado de los Estados Unidos para desempeñar la comandancia en jefe de los ejércitos nacionales. Por aquel pacto, al cual impartió su aprobación el gobierno general, fue reconocido el usurpador Nieto como legítimo gobernador de Bolívar.

El 8 de febrero de 1860 estalló un pronunciamiento en el Cauca contra su gobernador, el general Tomás C. de Mosquera, quien "por los desaires recibidos del partido conservador y el rechazo de su candidatura", abandonó definitivamente las filas de aquel partido y se unió para la defensa con su antiguo enemigo político, el general Obando, "porque la causa de la federación así lo exigía", dijo, para derrotar a los conservadores en Buga.

Como las relaciones entre el presidente de la Confederación y el general Mosquera se agriaban cada día más, éste dictó un decreto el 8 de mayo, por el cual separaba el estado del Cauca de la sujeción al gobierno general y desconocía algunas leyes dadas en 1859. Había pretendido agregar la palabra federal al estado en sus comunicaciones oficiales, y motivó su desagrado el hecho de que el gobierno se lo impidiera; germinó entonces la rivalidad entre las dos entidades, y la revolución tuvo a poco el más poderoso de sus aliados. Mosquera envió luego una diputación al congreso pidiendo la derogatoria de la ley de elecciones, que en muchos puntos era verdaderamente inaceptable, y aun cuando ya el cuerpo legislativo trataba de reformarla a moción de los representantes conservadores, sin aguardar respuesta, se levantó en armas contra el gobierno de la Confederación, proclamándose supremo director de la guerra.

Desde entonces la revolución tomó como bandera la absoluta "soberanía de los estados", adelantando progresivamente en su marcha. Los del Cauca, Bolívar y Santander refrendaron en un pacto el título con que el general Mosquera se había investido, y secundaron sus ambiciones desmedidas.

En esta forma se rompió la tradición republicana que se venía observando. La Constitución fue desconocida *de hecho*, y no se siguieron para su reforma los trámites fijados que le daban una flexibilidad completa.

Se prefirió el imperio de la fuerza a los dictados de la razón y de la justicia.

## X

### CONSTITUCION DE RIONEGRO

Victorioso el general Tomás Cipriano de Mosquera, en su calidad de presidente provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y supremo director de la guerra, dictó, además de las medidas ordinarias en el estado de sitio, los siguientes actos oficiales: el que desconocía las leyes de 1860; el que estableció el derecho de tuición; el que convocó un congreso de plenipotenciarios; el que hacía de Bogotá un distrito federal; el que creó el estado del Tolima y dividió el de Cundinamarca; el del 29 de julio, por el cual se expulsaba a los Padres Jesuítas; el del 9 de septiembre sobre desamortización de los bienes de *manos muertas*; el de 20 del mismo mes, que daba a la nación el glorioso nombre de Colombia; el de 5 de noviembre, sobre extinción de las comunidades religiosas; el que mandaba emitir billetes de tesorería; el que ordenaba la prisión del arzobispo de Bogotá; y, en fin, el de 25 de agosto, que convocaba una Convención.

Designados por los jefes civiles y militares de los estados soberanos, se reunieron en Bogotá el 10 de septiembre de 1861 los plenipotenciarios que debían constituir el congreso. El 20 del mismo mes expidieron dos actos importantes: "Pacto de unión" y "Pacto transitorio".

En el primero de ellos se dio el carácter de soberanos e independientes a los estados de la Confederación que formarían en adelante los Estados Unidos de Colombia. Se reconocieron las bases de la liga federal y se determinó el campo de acción del gobierno general y de los gobiernos generales.

A pesar de que Antioquia y Panamá no habían enviado plenipotenciarios, como señal de respeto al orden constitucional anterior, quebrantado por el mismo caudillo que lo había erigido como programa restaurador contra el gobierno del integérrimo y legalista doctor Mariano Ospina Rodríguez, en este congreso se declaró que ambos estados harían parte de la Unión y quedarían incorporados en ella.

El "pacto transitorio", tuvo el objetivo principal de revalidar los actos de Mosquera e investirlo de poderes para seguir obrando, de acuerdo con el consejo de gobierno, paliativo a la dictadura, pues no siendo obligatorios los dictámenes de ese cuerpo, en la práctica era solamente la voluntad de un hombre la que dominaba sin contrapeso alguno.

Como en el artículo quinto del célebre documento se hablaba de que "la Convención nacional ejercerá las funciones atribuidas o delegadas por el 'pacto de unión' de esta misma fecha al gobierno general, en la parte que corresponda al congreso", una vez reunida ésta, lo derogó, dejando en vigencia dicha disposición que le otorgaba facultades y le daba vida.

Reunida la Convención de Rionegro, inició sus labores el 4 de febrero de 1863 y el 9 dictó una ley por la cual organizaba el gobierno provisionalmente.

Se incorporaron en la referida ley, los preceptos que siguen:

Mientras se expide la constitución política de la Unión Colombiana, el gobierno ejecutivo de ella estará a cargo de un ministerio compuesto de cinco ministros, denominados de lo interior, de relaciones exteriores, de hacienda, del tesoro y crédito nacional, y de guerra.

Los miembros del ministerio ejecutivo, con excepción del ministro del tesoro y crédito nacional, que puede residir en el distrito federal, ejercerán sus funciones en el lugar designado para las sesiones de la convención nacional.

Cada ministro despachará por sí solo y bajo su responsabilidad los negocios de su resorte, que serán respectivamente los que, según las disposiciones hasta ahora en vigor, corresponden a la secretaría de estado de la misma denominación.

Los ministros del ejecutivo son nombrados por la convención nacional, de dentro o fuera de su seno.

Las plazas de cada ministerio serán las que tenía la secretaría de estado de su misma denominación; y corresponden a los ministros las mismas funciones económicas que ejercía el poder ejecutivo por el órgano del respectivo secretario.

La obra propiamente constitucional consta de trece capítulos y de noventa y tres artículos, redactados con claridad y amoldados al severo método legislativo.

En el capítulo primero que habla de "la nación", se enumeran los estados que entran a formar parte del nuevo organismo confederado "a perpetuidad", con la mira de constituir una nación libre, "soberana e independiente," bajo el nombre de "Estados Unidos de Colombia". Dichos estados eran los mismos de la Confederación Granadina, y se agregaba el nuevo del Tolima, creado durante las jornadas revolucionarias mediante un decreto de Mosquera.

Señala el capítulo segundo las bases de la unión pactada, y fija los deberes y los derechos de los

estados. Consagra las garantías individuales, empezando por la "inviolabilidad de la vida humana". Ningún estado puede admitir en sus leyes la pena de muerte, y nadie habrá de ser condenado a pena corporal que exceda de diez años. En los demás puntos se conservó el régimen de libertades casi absolutas, o absolutas del todo, como la de prensa, que venía imperando desde el año de 1853.

En el mismo capítulo, que consta de varias secciones, se determinan los asuntos confiados al gobierno general, y los que correspondían a los estados, o sea aquellos cuyo ejercicio no delegaran especial y claramente y que por lo mismo quedaban de su exclusiva competencia.

En el capítulo tercero se detallaban los bienes y cargas de la Unión, reconociendo como deuda propia "las deudas interior y exterior, reconocidas por los gobiernos de la extinguida Confederación Granadina".

En el cuarto se establecían las condiciones para adquirir la calidad de ciudadano colombiano. Se declaraban elegibles para todos los puestos públicos a los colombianos mayores de veintiún años, que sean o hayan sido casados, y se exceptuaban, para desempeño de dichos cargos, a los ministros de cualquier religión.

A los nacidos en las repúblicas hispanoamericanas se les consideraba colombianos siempre que hubieran fijado su residencia en el territorio nacional y que hubieran declarado ante la autoridad competente que querían serlo.

El capítulo quinto precisaba el concepto de "gobierno general" y declaraba que ha de ser "por la naturaleza de sus principios constitutivos, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable". Se ciñó al molde clásico de la división del

poder, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Corresponden al capítulo sexto las materias relacionadas con el poder legislativo. Se conservó el sistema bicamarista: el senado, que representaría a los estados como entidades políticas de la unión, en número de tres senadores por cada estado; y la cámara de representantes, emanada del pueblo, habría de integrarse en proporción de un representante por cada cincuenta mil habitantes, y uno más por residuo no inferior de veinte mil.

En cuanto a las facultades del senado, fuera de las ordinarias y tradicionales, se le asignaron estas:

Aprobar el nombramiento de secretarios de estado hecho por el poder ejecutivo; el de los empleados superiores en los diferentes departamentos administrativos; el de los agentes diplomáticos y el de los jefes militares.

Aprobar las instrucciones del poder ejecutivo a los agentes diplomáticos para celebrar tratados públicos.

Decretar la suspensión del presidente de los Estados Unidos y de los secretarios de estado, y ponerlos a disposición de la corte suprema federal, a virtud de acusación de la cámara de representantes y del procurador general, cuando hubiese lugar a formación de causa contra aquellos funcionarios por delitos comunes.

Conocer las causas de responsabilidad contra el presidente de los Estados Unidos, los secretarios de estado y el procurador general de la nación, a virtud de acusación de la cámara de representantes por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

Decidir definitivamente sobre la nulidad o validez de los actos legislativos de las asambleas de

los estados, que fueran denunciados como contrarios a la Constitución de la república.

En los capítulos séptimo y octavo se encuentran discriminadas las facultades del poder ejecutivo y judicial, cuyos puntos más esenciales, que implican una reforma de la doctrina generalmente admitida y consagrada en las constituciones anteriores, los indicaremos más adelante.

El capítulo noveno organizó el ministerio público, que sería ejercido por la cámara de representantes, por el procurador general de la nación y por los demás funcionarios que determine la ley. Sus atribuciones eran: cuidar de que los empleados desempeñaran cumplidamente sus deberes; acusar ante el senado o ante la corte suprema federal a los funcionarios justiciables por estas corporaciones.

Versaba el capítulo décimo sobre las elecciones, y el siguiente contenía disposiciones varias sobre períodos y duración de los altos empleados y otros puntos de organización.

El capítulo doce disponía la manera de reformar la Constitución, punto esencialmente grave, que comentaremos en otro lugar.

El capítulo trece y último disponía lo relativo a la vigencia de la Constitución, mediante las formalidades y términos necesarios para que cada estado la ratificase.

Vamos a resumir las innovaciones principales implantadas en 1863. La comparación se refiere especialmente a la obra de Rionegro, con la que le precedió en vigencia y que fue producto de los constituyentes de 1858.

En la Constitución anterior no se proclamó el principio de la soberanía de los estados, y en la nueva se reconoció expresamente; aunque en el

hecho los estados eran soberanos, sólo en 1863 se hizo la declaratoria terminante.

La Constitución de 1858, en sí misma, no afectaba el patrimonio espiritual de los católicos colombianos, pues, muy al contrario, algunos principios en ella consignados ligeramente los favorecerían.

La de 1863 introdujo variaciones en esta materia. Entre otras, la contenida en el artículo sexto que dispuso:

Los estados convienen en consignar en sus constituciones y en su legislación civil el principio de incapacidad de las comunidades religiosas, para adquirir bienes raíces y en consagrar, por punto general, que la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario y de trasmisible a los herederos conforme al derecho común.

Esta disposición era inequitativa y entrañaba un sentimiento de hostilidad para con las comunidades religiosas, que servicios tan efectivos le habían prestado a la república en unión del clero secular.

No siendo un precepto igualitario, era natural que provocara la reacción entre los elementos injustamente vulnerados con la medida, y que por lo mismo se hallaban sujetos a una excepción odiosa.

Las normas encaminadas a garantizar o reglamentar el derecho de propiedad, no deben hacer a unos ciudadanos de mejor condición que otros. La igualdad republicana rechaza ese procedimiento, y el derecho natural igualmente lo condena.

En el artículo 23 se introdujo una nueva disposición que había de ofrecer graves inconvenientes. Por medio de ella se estableció la inspección de cultos en la forma siguiente:

Para sostener la soberanía nacional y mantener la seguridad y tranquilidad públicas, el gobierno nacional y los de los estados en su caso, ejercerán el derecho de suprema inspección sobre los cultos religiosos, según lo determine la ley.

Para los gastos de los cultos establecidos o que se establezcan en los Estados Unidos, no podrán imponerse contribuciones. Todo culto se sostendrá con lo que los respectivos religionarios suministren voluntariamente.

Esto dio margen a luchas religiosas debido a extralimitación de funciones en algunos estados, tanto en lo legislativo como en la ejecución misma de los preceptos legales. La cuestión religiosa tenía que tomar, con semejantes medidas, un carácter de agresividad y de intolerancia que perturbaba la tranquilidad y era permanente origen de discordia. La conciencia religiosa del país reaccionaba contra teorías y prácticas atentatorias de sus derechos esenciales.

En el régimen anterior los estados tenían mayor libertad para reglamentar los asuntos de policía y lo concerniente a materias penales. Bajo el régimen de 1863, aunque dichos estados eran soberanos, carecían de facultad para imponer la pena de muerte y no podían señalar pena de más de diez años, para los crímenes, así fueran los más atroces. Por primera vez se ocupaba la Constitución en resolver ese problema; declaraba la vida inviolable y prohibía el que se impusiese la citada pena, sustrayendo ese capítulo de la legislación ordinaria.

Sobre validez y constitucionalidad de actos oficiales se dispuso que "todo acto del congreso nacional o del poder ejecutivo de los Estados Unidos, que viole los derechos garantizados en el artículo 15 —libertades públicas— ataque a la soberanía de los estados, es anulable por el voto de

éstos, expresado por la mayoría de sus respectivas legislaturas”.

La declaración de nulidad era de competencia de la corte suprema de justicia, y entrañaba una innovación saludable dentro del orden aceptado ya.

Se debilitó, aún más, la acción del ejecutivo. En el régimen anterior, el presidente elegía libremente sus ministros y los empleados superiores. En el nuevo tenía que someter los nombramientos a la aprobación de secretarios de estado y algunos otros del senado. Quedaba el ejecutivo subordinado al legislativo, y al mismo tiempo, era responsable de una administración que no podía dirigir libremente; carecía el gobierno de las prerrogativas que le son propias, y era presumible que abusara de la fuerza por la debilidad misma de sus atribuciones constitucionales.

La duración del jefe del Estado, en el desempeño del cargo, se fijaba para un período de dos años. Tiempo reducido que no dejaba desarrollar ningún plan administrativo, ni llevar a cabo empresas de aliento y que sometía al país a las constantes agitaciones que traen los cambios del personal directivo.

No se le conservó al ejecutivo la iniciativa de las leyes, aunque se le dejó el derecho de vetar los proyectos, por inconvenientes o por inconstitucionales.

El presidente podía mandar las fuerzas de mar y tierra como supremo jefe de los ejércitos.

Otro artículo muy discutido en su expedición y después de su vigencia, fue el noventa y uno:

El derecho de gentes hace parte de la legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de tratados entre los beligeran-

tes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas.

La inspiración era noble y patriótica: humanizar la guerra civil. Pero se llevó tan adelante el principio, que sirvió de fundamento para multiplicar las rebeliones; bastaba correr mediana suerte al comienzo, para que, con el carácter de beligerante, se pudiera seguir en la tarea disociadora, hombreándose con el gobierno para celebrar tratados.

Hubo un vacío: no se dijo lo que debía entenderse por guerra civil para los efectos de la beligerancia, y dióse margen a nuevas dificultades e injusticias.

Los convencionistas de Rionegro rompieron una firme tradición: no invocaron el nombre de Dios. Todo se hizo "en nombre y por autorización del pueblo".

La única diputación que al ratificar la obra constituyente lo hizo "en nombre de Dios, Autor y Legislador del universo", fue la del Estado del Cauca. El acta fue suscrita por Tomás Cipriano de Mosquera, Andrés Cerón, Ezequiel Hurtado, R. M. Arana, Julián Trujillo, Antonio L. Guzmán, Nicomedes Conto, Vicente G. Piñeros y Peregrino Santacoloma.

En interesante publicación, escribió el doctor Carlos E. Restrepo: "contra nuestras tradiciones católicas y constitucionales, la ley fundamental prescindió en el preámbulo de invocar a Dios como fuente suprema de toda autoridad; esa omisión voluntaria fue causa, amén de otras providencias, de irritación permanente para muchas conciencias colombianas."

Obedeció, sin duda, este paso a lo que antes anotara el mismo ilustrado expositor, cuando afir-

mó que “al lado de nobles aspiraciones, se sentaron en aquella memorable asamblea las pasiones más violentas del pueblo colombiano; no podían faltar el regionalismo y el parroquialismo disolventes, que hallaron propicio campo de cultivo en las soberanías de los Estados, y que duran y durarán por muchos años”.

Don Justo Arosemena, quien presidió algunas de las sesiones de la Convención del 63, hizo detenido análisis de aquella labor constituyente. Son suyas estas observaciones:

Con razón se ha dicho que el principio y no el fin de las revoluciones puede conocerse de antemano. La de 1860 en Nueva Granada fue, como todas, mucho más lejos de lo que se proponía. Era el objeto común de la contienda la constitución federal de 1858, para los conservadores como ocasión de desacreditarla y sustituirla por otra unitaria, para los liberales como medio de hacer efectivos los principios que allí estaban consignados. El triunfo de los primeros no habría sido el de la constitución federal que aparentaban sostener, sino el régimen central, artículo de su credo. El triunfo de los segundos debiera haber sido el de la misma constitución, que había desenvuelto suficientemente el régimen federativo, y que defendida, aunque *vellis nollis* por el partido conservador, no habría podido ser rechazada por el mismo sin suicidarse.

Mantenida dentro de estos límites la victoria liberal, habría dado por último efecto una transacción, una “arca de la alianza”, que probablemente habría consolidado la paz y planteado con general aceptación las instituciones escritas como de burla en 1858. Pero no lo quiso así la implacable ley de la acción revolucionaria. Preocupado el partido vencedor con las ideas que le habían arrastrado a la lucha y queriendo abroquelarlas contra futuras asechanzas, olvidó que ninguna constitución está exenta de dudas sobre la inteligencia de su texto, en especial cuando su ejecución no está confiada a la buena fe. Trató por consiguiente de resolver a su modo todas las cuestiones que había suscitado el código de 1858; y aun no contento con eso, pretendió dar

al sistema federativo una ampliación inusitada, que ni la ciencia, ni los antecedentes nacionales, ni el ejemplo de los pueblos más favorecidos para desenvolver tales instituciones, justificaba lo bastante.

Tal es el código de 1863, cuyo menor defecto acaso no es el de haberse sancionado por un partido sin el concurso de representantes del partido opuesto, y que aunque pudiera mejorarse mucho por leyes complementarias y explicativas, tendrá siempre contra sí la mala voluntad más o menos encubierta, del adversario cuyo vencimiento le dio la vida. Hoy, que la historia ha debido enseñar a los contendientes, sería oportuna la reunión de un cuerpo constituyente, en que se transigiesen las mutuas demandas, y se estableciese con solidez una federación, garante de la libertad y del orden.

Confirmando las apreciaciones anteriores, el doctor Aníbal Galindo en sus *Recuerdos históricos*, escribió los siguientes párrafos. .

Pero la inmensa causa de malestar político, social y civil, que el país sufría, era la del ejercicio de la constitución ultrafederal de 1863.

Habíase dividido por ella *artificialmente* el país en nueve repúblicas con el nombre de *Estados soberanos*, para confederarlos después en la nacionalidad de *Estados Unidos de Colombia*. No había lado por dónde examinar aquel código, de donde no resultara absurdo.

Como constitución propiamente dicha, es decir, como ley fundamental de organización política, no podía ser más defectuosa en la distribución de la soberanía; el ciudadano lo era todo, en forma de concesión de *garantías absolutas* para el ejercicio de su libertad individual; la sociedad era nada, porque la autoridad, o sea el poder público, que nos representa a todos, encargado de hacer efectivas aquellas mismas garantías, carecía absolutamente de facultades, de medios, de fuerza para conservar el orden y hacer reinar la justicia. En suma, aquel gobierno general de los Estados Unidos de Colombia, estaba reducido al oficio de formar un presupuesto y comérselo.

Todo esto, en el orden político, se reflejaba en un hondo malestar que mantuvo al país en una serie continua de guerras intestinas. Golpes de cuartel en una sección, repercutían en otra y provocaban la inseguridad de las instituciones.

La cuestión religiosa, por su parte, tuvo que ser factor de inquietudes. En las deliberaciones constituyentes se oyeron voces como la de Camacho Roldán, que decía:

Las cuestiones de organización política o financiera son siempre de carácter transitorio, y su solución puede decirse que apenas afecta la superficie del cuerpo social; pero las cuestiones religiosas han sido hasta el día las causas más graves de perturbación en el espíritu humano.

Nada es tan inútil como la persecución contra las creencias: con la fuerza se puede matar pero no convencer.

Desgraciadamente, él mismo y sus compañeros sancionaron actos muy contrarios a estos elevados pensamientos.

Recordando tales ocurrencias históricas, expuso en 1909, en la cámara de representantes, el eminente liberal doctor Tomás O. Eastman:

"Nuestros partidos políticos han creído que para dar pruebas de sinceridad y de convicción, están en el deber, cuando triunfan, de llevar a la constitución todos los llamados principios, todas las tesis académicas que han acogido en la cátedra y en la prensa.

En materia de prensa creo que la libertad absoluta es la menos mala entre las soluciones propuestas. Eso enseñó en la cátedra, eso digo en los periódicos, eso repito en la tribuna, y eso procuro que acepten y crean mis conciudadanos; pero mientras la mayoría —mayoría real y verdadera— no acepte ese concepto, yo no tengo derecho a imponerlo como institución constitucional.

De cada cien colombianos, noventa y cinco al menos son católicos: ¿será aceptable que un libre pensador, si va a legislar, consulte sus propias ideas y no las de los gobernados?

Otro error capital de la Convención de Rionegro: desvincular las doctrinas constitucionales del sentimiento y de las ideas populares. La pugna era inevitable: el pueblo por un lado y la ley fundamental por un camino enteramente opuesto.

La confianza en el régimen federal hizo que la Convención de Rionegro reviviera el pensamiento que los constituyentes de 1853 habían mantenido vigente.

El diputado Antonio Leocadio Guzmán, venezolano, que asistió a la convención por el Estado del Cauca, sostuvo las tesis federalistas, y en uno de sus discursos declaró:

Si cuando murió Bolívar se hubiera dejado a Colombia constituirse en el sistema federal, hoy sería una gran nación; pero en lugar de curar, venciendo la causa del mal, lo que se hizo fue matar al paciente. Así fue como supimos salir de la enfermedad. Y sin embargo, muerto Bolívar, que era lo que había de omnipotente en aquellos tiempos, yo creo que Colombia se hubiera podido sostener en el sistema federal.

Indudablemente la idea tuvo favorable acogida, y el artículo 90 de la Constitución así lo demuestra. Su texto es como sigue:

El poder ejecutivo iniciará negociaciones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador para la unión voluntaria de las tres secciones de la antigua Colombia en nacionalidad común, bajo una forma republicana, democrática y federal, análoga a la establecida en la presente constitución, y especificada, llegado el caso, por una convención general constituyente.

Habiendo levantado como bandera de guerra la necesidad de restaurar el imperio de la Constitución de 1858, que se decía violada, hubiera sido lo más lógico que en la Convención de Rionegro primaran las orientaciones de los partidarios de una reforma, en vez de un cambio total.

Sin embargo, se impusieron los extremistas y se desconoció en absoluto la Constitución vigente, y no se siguieron los trámites en ella previstos para las modificaciones que se creyeran convenientes. El partido vencedor le dio la ley al vencido, y las instituciones fueron obra suya.

La concordia entre los partidos, que se inició desde las jornadas republicanas en contra de la dictadura de Melo, en 1854, quedó abolida, y el partido conservador sin representación alguna en el cuerpo constituyente que señaló en Rionegro rumbos de un exclusivismo fatal.

El doctor Raimundo Rivas en su estudio sobre el general Mosquera dice:

El supremo director de la guerra, por el reflejo de su espada, por el influjo de sus hechos y del papel representado en la contienda que terminaba, debió obsesionar la imaginación de los constituyentes de Rionegro. Frescos estaban aún en la memoria de todos, los escaños de Cartago y los *incalificables fusilamientos del 19 de julio de 1861*; a la mano tenían el estudio del carácter autoritario y dominante del voluntarioso caudillo, a quien correspondía de hecho la presidencia de la nueva Colombia, de tal modo su figura se imponía por circunstancias especiales en toda la nación, y por fuerza tenían que reflexionar en la poca confianza que inspiraba ese guerrero, aliado de la vispera, quien continuaba siendo en el fondo un señor feudal trasladado a una república... De aquí la necesidad de poner el mayor número posible de trabas a la acción del presidente, cuyas manos si se dejaban sueltas podían ahogar muchas de esas libertades que los constituyentes de Rionegro querían dejar fijadas para siempre en el organismo nacional, y legislar en vista de esas determinadas circunstancias, dando a la vida del gran general el carácter de eternidad que desean estampar en su obra los legisladores, fue el gran error que asumió esa pléyade de próceres del liberalismo, error que asumió el carácter de irreparable con el artículo 92 de la constitución, que fijó para su reforma formalidades tan difíciles de

llenar, que hicieron nulas de hecho las tentativas en ese sentido que sus defectos hacían surgir sucesivamente en las diversas secciones del territorio.

El miedo a Mosquera hizo que las libertades públicas se declararan con carácter absoluto en muchos casos, que el período presidencial se fijara en dos años, y que se debilitara el ejecutivo con el sometimiento al senado en punto tan importante como el nombramiento de secretarios del despacho.

La división profunda entre los convencionistas llevó las cosas de manera que los adversarios del caudillo se sirvieran de todos los medios posibles, ya que no para imponerse por falta de número, por lo menos para tratar de evitar mayores males.

Respecto a las normas rígidas que cerraban el paso a las modificaciones futuras en el estatuto, escribió el doctor Salvador Camacho Roldán en sus *Memorias*:

Al llegar al artículo final destinado a definir los modos de reformar el pacto constitucional, surgió inesperadamente una dificultad, y una falta a la que no poca parte debe atribuirse en la reacción violenta experimentada de 1880 para acá.

El general Mosquera, deseoso, no se sabe si de dar larga duración a una estructura a que él había dado origen con la insurrección del 8 de mayo, o si por el pensamiento maquiavélico de que la dificultad para reformarla hiciese necesario y aun aceptable un golpe de estado y otra insurrección, propuso términos para la reforma, casi imposibles de realizar. En vano se luchó por impedir el paso a esa valla funesta: el deseo de hacer perdurable lo que por naturaleza tiene que ser efímero en las obras humanas, es una de las ilusiones nacidas de la propia debilidad de nuestra especie; esa aspiración a dar la duración de los siglos a una constitución expedida en medio de circunstancias tan difíciles, con el pensamiento de reformarla en breve cuando cambiase la situación de los partidos y desapareciese el peligro que la existencia de un caudillo voluntarioso creaba para las

libertades públicas, esa aspiración, digo, dominó los ánimos y en la aprobación del artículo 92 creó el germen de futuros escándalos.

En ese artículo se exigió para la reforma:

1º—Que sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los estados;

2º—Que sea discutida y aprobada en ambas cámaras, conforme a lo establecido para la expedición de las leyes, y

3º—Que sea ratificada por el voto unánime del senado de plenipotenciarios, teniendo un voto cada estado.

También puede ser reformada por una convención convocada por el congreso, a solicitud de la totalidad de las legislaturas de los estados, y compuesta de igual número de diputados por cada estado.

Sancionada la Constitución de 1863 y puesta en vigencia, los mensajes y los informes oficiales empezaron a denunciar los defectos prácticos del sistema de gobierno implantado.

Los males que arruinaban al país labraron también la división entre los mismos elementos que habían contribuido a imponerla.

Se palpó la dificultad invencible para introducir enmiendas justificadas y urgentes. La única reforma que logró triunfar fue la que señaló que debía verificarse en un mismo día en todos los Estados, la elección de presidente de la república y que igualmente en un mismo día se debía llevar a cabo la declaración del voto de cada Estado.

En sus revistas políticas del *Repertorio Colombiano*, el doctor Carlos Martínez Silva se expresaba del siguiente modo, en agosto de 1879:

El poder ejecutivo nacional, aprovechando el triunfo de su partido en casi toda la república, y la tranquilidad que ha sucedido a la febril excitación de los meses anteriores, ha dirigido a las legislaturas de los estados una nota circular en la cual se les excita a pedir la reforma de la constitución nacional en los puntos siguientes:

Orden público solidario en toda la Unión.

Aclaración del artículo 91 que establecía lo relativo al derecho de gentes.

Prolongación del período del presidente de la Unión, por uno o dos años.

Creación de un estado o distrito federal.

Fijación de los casos en que los estados puedan legislar sobre inspección de cultos religiosos.

Disminución de formalidades para reformar la constitución.

La conveniencia, diremos mejor, la urgente necesidad de todas estas reformas, es sentida generalmente en la república. Cansados, hastiados del carnaval en que hemos vivido durante los últimos diez y ocho años, natural es que todos apetezcamos ya el reposo y la calma. La paz es anhelo universal; pero la paz no puede ser sólida y estable mientras no se corrijan las instituciones que estimulan y fomentan la anarquía, el desorden y las guerras civiles.

Ese programa, que resumía el pensamiento casi uniforme de los colombianos, hubiera podido restablecer el equilibrio político y desarrollar la cordialidad patriótica entre los partidos.

No se oyeron las voces de la justicia y se abrieron los caminos de la lid sangrienta. Era en vano que clamaran por vida nueva los más autorizados exponentes de la ciudadanía.

El doctor Francisco J. Zaldúa en uno de sus informes oficiales trazó este cuadro:

Se trata de la paz o de la guerra, del orden o de la anarquía, del progreso en todas sus manifestaciones, o de la barbarie en sus desastrosas consecuencias, y es preciso levantar la inteligencia y abatir todas las pasiones para buscar con acierto la solución de tan difícil problema.

Desde 1863 la república ha presentado un cuadro de completa anarquía, porque tolerándose las revoluciones en los estados, se ha desbaratado la estructura del gobierno federal y se han anulado los principios fundamentales de la democracia.

El sufragio popular ha caído en desprestigio, porque ha sido reemplazado con la fuerza. Esa fuerza brutal es hoy la única manifestación del querer de los pueblos, cuando sólo revela y no puede revelar sino la ambición de los audaces y el desenfreno de los elementos perturbadores del sosiego público.

La existencia del gobierno de los estados ha llegado a ser en extremo precaria. La desmoralización cunde, la riqueza, la industria, los adelantos materiales, la instrucción de las masas y los bienes todos de la paz, se hallan en decadencia. El progreso general del mundo exige que Colombia se regenere.

No sólo el malestar político fue constante, sino que la sociedad se vio amenazada en sus fundamentos con el desarrollo de la criminalidad, resultado inmediato de principios que habían establecido la pena máxima de diez años para los delincuentes, y que con las rebajas frecuentes se convertía en sanción irrisoria.

El verdadero mal se hallaba en la imposibilidad de obtener las debidas reformas constitucionales.

Todos estos hechos eran reconocidos y proclamados, en distintas épocas, por los más prestigiosos representantes del liberalismo.

En 1880 decía el doctor Francisco de P. Mateus, firmante de la Constitución y convencionista de Rionegro, apoyando un proyecto sobre orden público:

¿Qué es lo que sucede en nuestro país desde que se expidió la constitución de Rionegro?

Año por año, puede decirse, vienen verificándose trastornos del orden público, en uno, en dos, en tres o en número mayor de los Estados de la república; puede decirse que vivimos en una guerra permanente, en una anarquía continua.

La Constitución, rígida como barra de acero, no dejaba realizar las enmiendas justificadas; era imposible soltar el nudo, en mala hora rematado por

las disposiciones finales de aquel estatuto prácticamente irreformable.

A pesar de los esfuerzos hechos para reformar la constitución de 1863 —expuso don Miguel Samper— no se pudieron vencer los obstáculos que a tal reforma oponía el artículo 92. Aun en vísperas de su inesperado fin, el *Diario Oficial* de 28 de julio de 1884 publicó una excitación que el senado dirigía a las legislaturas de los estados con el objeto de que solicitaran dicha reforma. La guerra de 1885 no permitió que aquellos cuerpos dieran su respuesta, y otro vuelco violento imprimió a la dirección del desarrollo político nuevo cambio, con su natural cortejo de cóleras y de falta de minoría que hiciera oír en el cuerpo constituyente la voz del partido que sucumbía.

La pugna entre los poderes legislativo y ejecutivo fue casi continua, debido a la preponderancia del senado, con lo cual nunca se le dio al gobierno la necesaria independencia y estabilidad.

La guerra civil llegó a ser casi constante, unas veces generalizada, y otras en uno o varios Estados.

Al terminar el año de 1884 el país se hallaba de nuevo en plena campaña. Dos bandos opuestos, formado el uno por jefes y soldados liberales; integrado el otro por independientes y conservadores, disputaban el predominio en la orientación de la república.

En verdad, cuando el ejecutivo declaró turbado el orden público, el 17 de diciembre de dicho año, estaba ya imperando el desorden y se combatía de un extremo a otro de la nación.

Al presidente Núñez se le ofreció entonces una de aquellas circunstancias históricas en que los pueblos tienen que hacer uso de todas sus reservas morales para no sucumbir.

En presencia de un código fundamental irreformable, no podía, ni debía, el jefe del Estado cruzarse de brazos y limitarse a contemplar la catástrofe.

## XI

### CONSTITUCION DE 1886

En el año de 1880 se acentuó la división de los liberales así: un sector que proclamaba y sostenía la candidatura presidencial del general Tomás Rengifo; y otro que, con el nombre del doctor Rafael Núñez, postulado para el mismo cargo, triunfó mediante apoyo decisivo de los conservadores, quienes lo favorecieron con sus votos.

Ya el doctor Núñez había emitido, categóricamente, su pensamiento de inconformidad con muchos puntos esenciales de las instituciones, y esbozado su programa de "regeneración fundamental o catástrofe".

En 1882 el liberalismo elevó al solio de los presidentes al doctor Francisco Javier Zaldúa, quien murió en el desempeño de la primera magistratura. Completó el término del mandato el designado, doctor José Eusebio Otálora, y le sucedió el doctor Núñez, elegido para el bienio de 1884 a 1886.

El radicalismo, que combatió al candidato, se lanzó en breve término, a la guerra contra el mandatario. Los conservadores y los liberales independientes defendieron al gobierno en aquella contienda.

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

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

Recordemos antecedentes de nuestra historia. El desconocimiento de la Constitución de 1858 no fue justificado. Si se requerían variaciones, la misma carta señalaba trámites muy sencillos para conseguirlos.

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

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

El caso del doctor Núñez fue completamente distinto; en 1861 el general Mosquera derrocó el gobierno legítimo; desconoció la Constitución cuyo respeto había invocado y decía restablecer; reunió una convención de miembros del partido triunfante, que sustituyeran la obra que en 1858 habían acordado, en reunión de carácter nacional, ambos bandos; omitió para su reforma los trámites consagrados por el constituyente, que eran sencillos y expeditos; en 1885 fue el gobierno legítimo, presidido por el doctor Núñez, el que debeló el movimiento revolucionario; reunió el consejo de delegatarios, con elementos de los dos partidos políticos, con el fin de dictar una nueva Constitución, ante la imposibilidad de introducirle modificaciones al estatuto que las había hecho irrealizables.

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

En lo político, era indispensable la reacción unitaria y la reconquista de principios de orden. Dominaba, en lo religioso la urgencia de restablecer la cordialidad entre la Iglesia y el Estado.

Por decreto de 10 de septiembre de 1885 el presidente de la república excitó a los Estados federales para que cada uno enviase dos delegatarios al consejo nacional, el que debía dictaminar acerca de las reformas que se requerían.

Atendieron el llamamiento las mencionadas entidades, y el 11 de noviembre del mismo año se reunió en la capital de la república el consejo nacional de delegatarios, integrado por dieciocho miembros: nueve conservadores y nueve de los elementos más prestigiosos del partido liberal independiente.

En el mensaje —documento ejemplar en los anales colombianos— sintetizó el mandatario sus aspiraciones y planteó los problemas de diversa ín-

dole que, con graves interrogantes, angustiaban la conciencia pública.

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

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

Esa nueva constitución, para que satisfaga la expectativa general, debe en absoluto prescindir de la índole y tendencias características de la que ha desaparecido, dejando tras sí prolongada estela de desgracias. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la vigorosa generalidad. Los códigos que fundan y definen el derecho, deben ser nacionales, y lo mismo la administración pública, encargada de hacerlos efectivos. En lugar de un sufragio vertiginoso y fraudulento, deberá establecerse la elección reflexiva y auténtica, y llamándose en fin, en auxilio de la cultura social los sentimientos religiosos, el sistema de educación deberá tener por principio primero la divina enseñanza cristiana, por ser ella el *alma mater* de la civilización del mundo. Si aspiramos a ser libres, es preciso que comencemos por ser justos. El campo de acción de cada individuo tiene, por tanto, límite obligado en el campo de acción de los otros y el interés procomunal. La imprenta

debe, por lo mismo, ser antorcha y no tea, cordial y no tósigo; debe ser mensajera de verdad y no de error ni calumnia, porque la herida que se hace a la honra y al sosiego es con frecuencia la más grave de todas. Las sociedades que organizan las facciones sin escrúpulos, para intimidar 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. El amplio comercio de armas y municiones es estímulo constante, dado a la guerra civil en países donde ha hecho corto camino la noción del orden. Se cae de su peso el que la palabra deja de ser inocente cuando se convierte en agresiva. Justicia y libertad son, pues, entidades armónicas. En este sencillo principio debe exclusivamente fundarse la definición de los derechos individuales. La realidad de tales derechos es cosa muy diversa de su teórica enunciación con más o menos énfasis. La constitución que ya termina su procelosa carrera declaraba inviolable la vida humana; y sin embargo, no hemos tenido una época más fértil en asesinatos y matanzas colectivas que ese período de veintidós años transcurridos desde 1863, fecha de su promulgación. La tolerancia religiosa no excluye el reconocimiento del hecho evidente del predominio de las creencias católicas en el pueblo colombiano. Toda acción del gobierno que pretenda contradecir ese hecho elemental, encallará necesariamente, como ha encallado, en efecto, entre nosotros, y en todos los países de condiciones semejantes. Hemos visto aún a individuos encargados de funciones públicas, condenándose a sí mismos en el seno del hogar, donde de ordinario los hombres abandonan sus opiniones ficticias. La tolerancia que hemos muchas veces encomiado, no ha sido a la verdad sino irritante intolerancia; del mismo modo que la excesiva libertad concedida a los pocos, degenera pronto en despotismo, ejercido contra la gran mayoría nacional.

A lo largo de aquella vigorosa exposición, se puntualizan los malos resultados de las instituciones promulgadas en Rionegro; se combaten allí, con la fuerza de la dialéctica y la realidad misma

de los hechos, medidas que, como la de libre comercio de armas y otras de índole parecida, mantuvieron la república en zozobra constante y fomentaron la delincuencia.

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

En aquella pieza de alta filosofía jurídica, se revela el pensador y traza derroteros el estadista. Refiriéndose a la evolución constitucional de Colombia, dijo el jefe del Estado:

La historia de nuestras constituciones y de los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuente y decisiva. La constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales; y el orden público fue conservado, bajo su influencia, durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía, y durante sus diez años de vigencia hubo paz mucho más efectiva que en el período constitucional precedente, porque la insurrección que ocurrió en 1851 fue casi inmediatamente reprimida, con escasos sacrificios de dinero y sangre. La de 1853 —llamada centro-federal— abrió camino a la rebelión en el año siguiente. La de 1858 —netamente federal—, preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863, sobre la base deleznable de la soberanía seccional. En el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nuevas fronteras internas, con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género, casi remitentes. En Suiza, en los Estados Unidos y en Alemania, se ha marchado continuamente de la dispersión a la unidad. En Colombia hemos, a la inversa, marchado de la unidad a la dispersión. Aquellos pueblos, completamente civilizados y vigorosos, han buscado

fuerza y luz adicionales en la federación. Los conductores políticos de un pueblo adolescente apenas lo compeleron a seguir dirección opuesta.

Después de la constitución de 1863 —que fue mucho más adelante que las precedentes en la descentralización de todo— los trastornos del orden se volvieron normales, como es notorio; y al cabo de años de batallar sin tregua, la necesidad de una completa reconstrucción política se ha impuesto a todas las conciencias honradas.

Los ensayos sucesivos de mejora social por la debilitación progresiva del poder público, han sido tan infaustos, que ellos han impartido justificación exaltada al sistema opuesto. Sería preciso ser nulo de entendimiento, de patriotismo y aún de caridad, para no decidirse a romper con lo pasado resueltamente.

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

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

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

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

La soberanía reside única y exclusivamente en la nación, que se denominará "República de Colombia". Los estados o secciones en que se divida el territorio nacional, tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.

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

La legislación civil y penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la nación.

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

La nación reconoce que la religión católica es la de la casi totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes efectos:

Estatuir que la Iglesia católica gozará de personería jurídica.

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

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

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

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

Nadie será molestado por sus opiniones religiosas, ni obligado por autoridad alguna a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. La prensa será libre en tiempo de paz; pero estará sujeta a responsabilidad cuando atente contra la honra de las personas o contra el orden social, o contra la tranquilidad pública.

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

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

El senado será constituido de tal manera que asegure la estabilidad de las instituciones, y la cámara de diputados o representantes, como cuerpo representativo del pueblo colombiano. Para ser senador o representante, se necesitarán condiciones especiales, pero no unas mismas, de elegibilidad. El senado se renovará parcialmente y los senadores funcionarán por seis años. La cámara de representantes se renovará en su totalidad y dentro de término más breve. El presidente de la república será elegido para un período de seis años. Será reemplazado, llegado el caso, por un funcionario denominado vicepresidente, el cual será elegido por los mismos electores, al mismo tiempo y para igual período que el presidente. El poder ejecutivo tendrá derecho de objetar los proyectos de ley. En caso de insistencia del congreso, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara, para que el poder ejecutivo deba dar su sanción al proyecto objetado.

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

Se establecerá una alta corporación denominada consejo nacional o consejo de estado, con funciones principalmente de cuerpo consultor y encargado de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la jurisprudencia política de la nación y de conmutar la pena capital.

El poder judicial será independiente. Los magistrados de la corte suprema durarán en sus puestos por todo el tiempo de su buena conducta, y serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de su ministerio.

El poder electoral será organizado como poder independiente.

Respecto a los trámites para expedir la nueva Constitución, se dispuso que el consejo nacional de delegatarios ejercería las funciones de cuerpo constituyente, y que las normas fundamentales,

dictadas sobre las bases transcritas, entrarían en vigencia una vez sancionadas por el ejecutivo.

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

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

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

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

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

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

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

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

El título tercero rectificó en muchos puntos el concepto de libertades absolutas.

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

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

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

En el orden religioso se consagró a la religión católica una posición especial, por cuanto ella es la del pueblo colombiano, sin desconocer, empero, a los habitantes el derecho al ejercicio de otros cultos que no sean contrarios a la moral cristiana, ni a las leyes.

La educación pública oficial debía dirigirse de acuerdo con las normas de la religión católica, interpretando así la conciencia nacional y el querer de la gran mayoría de los colombianos.

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

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

Los delegatarios fijaron sus miradas en las páginas de nuestra evolución constitucional, y tomaron de 1821 y de 1843 las ideas centrales del movimiento político que impulsaron vigorosamente.

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

En la organización legislativa se conservó el sistema bicamarista, con el senado compuesto de tantos senadores como correspondieren a los departamentos, a razón de tres por cada uno de ellos; debían durar seis años en el ejercicio de su cargo, y el personal se renovaba por terceras partes en armonía con las disposiciones legales; se fijaron las condiciones exigidas para ser senador, que eran las de ser colombiano de nacimiento, ciudadano no suspenso, tener más de treinta años de edad, y disfrutar de más de mil doscientos pesos por lo menos, de renta anual.

Al senado se le dieron atribuciones especiales en los juicios de responsabilidad de los altos empleados.

La cámara de representantes debía componerse de tantos individuos cuantos correspondieran a la población de la república a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes.

El congreso se reunía cada dos años en sesiones ordinarias que debían empezar el 20 de julio en la capital de la república.

Por lo que hace al ejecutivo, se amplió su período a seis años, se adoptó el sistema de elección indirecta del jefe del gobierno, mediante asambleas electorales, y se le asignaron atribuciones de grande importancia encaminadas a vigorizarlo.

Respecto a la administración de justicia se dispuso que los magistrados de la corte suprema serían vitalicios, a menos que ocurrieran casos de destitución por mala conducta.

La separación de las diversas ramas del poder público fue reafirmada en el estatuto y se admitieron las necesarias excepciones que desde años atrás venían rigiendo.

Se restableció la institución del consejo de estado; se organizó ampliamente el ministerio pú-

blico; se echaron los fundamentos de la fiscalización en el ramo de la hacienda pública y se dictaron acertadas disposiciones relativas al poder electoral y la fuerza pública.

Desgraciadamente, la descentralización administrativa de los departamentos no se tradujo en realidad efectiva, y quedó herida de muerte con la facultad que se otorgó a los gobernadores para suspender ordenanzas y para otras medidas semejantes.

El departamento de Panamá continuó sometido a un régimen especial que debía ser fijado por el congreso.

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

Dada la reunión bienal del congreso, se hacían más demoradas las mudanzas constitucionales, pero eso mismo era garantía de su mayor estudio.

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

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

En resumen —escribía un diario chileno— el régimen que, en punto a relaciones entre la potestad civil y religiosa, ha planteado la nueva constitución de Colombia,

se nos presenta como una tentativa hecha de buena fe, por hombres que han aprendido mucho en los libros, y más que en éstos, en la escuela de las revoluciones y de los desengaños, para inaugurar en la república una era nueva de paz, de concordia, de tolerancia, de cooperación en el trabajo y de fraternidad en el patriotismo.

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

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

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

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

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

1º—Que el gobierno no presta mano fuerte como en

otros tiempos a la Iglesia, sólo que ésta queda armada únicamente por su poder moral.

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

3º—Que todas las creencias y prácticas cristianas son permitidas.

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

5º—Que se prohíben las vinculaciones inenajenables, esto es, las “manos muertas”.

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

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

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

De acuerdo con artículos “transitorios” el primer congreso constitucional se reuniría el 20 de julio de 1888.

Sancionada la Constitución, el consejo nacional de delegatarios “asumirá funciones legislativas y las que por la misma Constitución corresponden al congreso y separadamente al senado y a la cámara de representantes”.

Merced a ese mandato se adoptaron, para realizar la unidad legislativa, los códigos civil, de comercio, judicial, penal, fiscal y militar que antes regían en algunos de los Estados, y que continuarían rigiendo en el territorio de la república.

Desaparecerían así las legislaturas de los Estados, y en su lugar funcionarían corporaciones de carácter administrativo.

Todo esto era consecuencia del régimen unitario que rechaza las “soberanías” regionales y sólo reconoce la soberanía nacional indivisible.

En las bases preliminares, que se sometieron al voto de las municipalidades colombianas, ese principio fue claramente confirmado, y era fundamental en las orientaciones constitucionales acordadas.

El día 9 de diciembre de 1885 eligió el consejo presidente de la república al doctor Rafael Núñez; vicepresidente al general Eliseo Payán, y designado al general José María Campo Serrano. Este último —encargado del poder ejecutivo, por ausencia de los primeros— sancionó la Constitución el 5 de agosto de 1886.

Comenzó entonces el imperio de las normas de “centralismo político y descentralización administrativa” que conservan todavía sus líneas fundamentales. Su vigencia y la de reformas posteriores completan la última época de la historia constitucional colombiana.

## XII

### LAS REFORMAS

La Constitución sancionada el 5 de agosto de 1886, en virtud de artículos transitorios, encomendó al ejecutivo problemas que, por su naturaleza, no le pertenecen.

El gobierno, mientras no se dictase la ley correspondiente, podía “prevenir y reprimir” los abusos de la prensa.

La ley 61 de 1888 le otorgó al presidente de la república facultades extraordinarias que tomaron carácter permanente por la tendencia política que se impuso en el país. Esas facultades de duración indeterminada se referían al orden público.

Surgió la reacción: se habló de que Colombia se encontraba en la segunda parte del dilema de Núñez.

Es lo cierto, sin embargo, que las censuras iban contra la manera de aplicar y de interpretar la Constitución. Sus principios no habían sido lealmente practicados. Numerosos miembros del mismo partido conservador así lo comprendían y lo predicaban en todo momento, buscando nuevas orientaciones.

En la cámara de representantes, el 21 de julio de 1898, el diputado por Bogotá, doctor José Vicente Concha, expresaba estos enérgicos conceptos:

La constitución colombiana que tenéis en vuestras manos, y que en estos momentos consultáis a cada una de

mis palabras, ha sido un ídolo de irrisión, un rey de bur-las, que se ha sentado en miserable escabel, fingiéndole de honor; que se ha cubierto de retazos de gastada púrpura, para darle atributos de realeza; en cuyas manos se ha puesto, a guisa de cetro, frágil caña que se le arrebató a cada instante para golpearle el rostro.

La constitución de 1886 nunca ha regido en su pleni-tud: de ella se han tomado apenas todas las facultades eje-cutivas, pero quitándoles los contrapesos que ella misma establece. Se ha falsificado en su letra y en su espíritu; se ha desconocido su intención, se la ha hecho servir de instrumento para declamar contra cuantos hablan de jus-ticia, libertad y orden, como si ella misma fuera la antíte-sis de estas grandes ideas...

...El ordinal 10 del artículo 76 de la constitución quie-re que las facultades especiales que se concedan por el con-greso al ejecutivo sean temporales, y lleva ya diez años de vigencia la ley 61; quiere que sean precisas, y la ley no precisa ni limita los delitos, ni señala reglas al gobier-no para aplicar las penas que deja a su arbitrio.

En las sesiones del congreso, durante los años de 1890 y 1892, eminentes parlamentarios conser-vadores habían clamado por la derogatoria de di-cha ley.

La Constitución nacional no había fracasado: eran violaciones legislativas las que desvirtuaban sus mandatos y le deformaban su fisonomía de-mocrática.

Por los trámites constitucionales se llevaron a ca-bo dos reformas: la primera tuvo por objeto de-clarar que el departamento de Panamá quedaría "comprendido en la legislación general de la re-pública", sacándolo, en consecuencia, del régi-men especial que se le había señalado; la segun-da se refirió a tarifas aduaneras.

El artículo 205 de la carta de 1886 disponía que ninguna variación en la tarifa de aduanas comen-zaría a ser ejecutada sino noventa días después de

sancionada la ley que la estableciera, y que toda alza o baja de los derechos de importación se verificaría por décimas partes en los diez meses subsiguientes.

En cambio de lo anterior, se consagró el siguiente precepto: toda variación de la tarifa de aduanas que tenga por objeto disminuir los derechos de importación, comenzará a ser ejecutada noventa días después de sancionada la ley que la establezca, y la rebaja se hará por décimas partes en los diez meses subsiguientes. Si la variación tiene por objeto el alza de los derechos, ésta se verificará por terceras partes en los tres meses siguientes a la sanción de la ley.

Esta disposición y la del artículo 204 de la Constitución, no limitan las facultades extraordinarias del gobierno cuando de ellas esté revestido (Ley 24 de 1898).

En el año de 1898 el vicepresidente Marroquín, encargado del poder, atendiendo los anhelos de la gran mayoría formada por los distintos partidos políticos, dirigió a las cámaras un mensaje sobre reformas constitucionales y derogatoria de algunas leyes.

Fue recibido con mucho entusiasmo por las diversas clases sociales, pero la mayoría del senado impidió la realización de aquellos ideales que, quizás, le hubieran ahorrado a la nación la riqueza consumida y la sangre vertida durante la guerra de los tres años.

En las sesiones del congreso de 1904, el doctor Marceliano Vélez, en su calidad de senador por el departamento de Antioquia, presentó al senado un proyecto de reformas.

Se ampliaban, en su iniciativa, las garantías individuales; se proponía reunión anual de las cámaras; se cambiaba la manera de hacer la elección

del presidente de la república, atribuyendo esa facultad al congreso; se atenuaba un poco el veto del ejecutivo; se consagraban autorizaciones al legislativo para dirigir excitaciones a los empleados y dar votos de censura o de aplauso; se extendía más la responsabilidad presidencial; se determinaba que los gobernadores fuesen nombrados, de ternas presentadas al jefe de la nación, por las respectivas asambleas de los departamentos; se robustecía la descentralización administrativa departamental y municipal; se recortaba la peligrosa facultad legislativa para investir de poderes especiales al presidente de la república; se disponía que la instrucción primaria, costeadada con fondos públicos, sería gratuita y obligatoria, pero que a ningún ciudadano se le obligaría a colocar niños en determinados establecimientos de educación; y algunos otros puntos de gran trascendencia.

En defensa del proyecto, aquel eminente caudillo expuso las doctrinas republicanas en que inspiró siempre sus acciones y recalcó sobre la urgencia de una legislación electoral que garantizara la representación proporcional de los partidos en los cuerpos colegiados, para que la obra legislativa fuera producto de las distintas manifestaciones de la opinión, y para que los departamentos y los municipios aprovecharan en asambleas y congresos el concurso de todos aquellos elementos autorizados, sin distinción partidarista.

Para el período de 1904 a 1910 fue elegido presidente de la república el general Rafael Reyes.

Ante la oposición de la cámara de representantes a ciertas iniciativas oficiales, el gobierno "apresó y desterró a algunos representantes", al finalizar las sesiones legislativas de 1904.

Por decreto del 29 de diciembre del mismo año, el presidente de la república declaró turbado el

orden público, basándose para ello en supuestas iniciativas de revolución, en los departamentos de Cundinamarca y Santander.

Exponen Pombo y Guerra en su obra *Constituciones de Colombia*:

Quedaron, pues, estos departamentos en estado de sitio, a virtud de las posibles agitaciones en limitado territorio de la vecina república, y el gobierno colombiano investido de facultades extraordinarias "para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento", según el texto constitucional. Pero nadie estaba disputando esos derechos, y el alzamiento, de verificarse, sería en casa ajena. Esto no obstante, y estar circunscrito el estado de sitio a determinados departamentos, por virtud del decreto que así lo establecía, el gobierno hizo uso de aquellas facultades para cuanto se refiriese a todo el territorio nacional, y de esta suerte empezó a legislar sobre arbitrios fiscales; tarifa de aduanas; aumento de sueldos; centralización de la instrucción pública; prensa; creación de un nuevo ministerio, y de colonias penales y militares; suspensión de una actuación judicial; aprobación y caducidad de unos contratos; reorganización de intendencias; aumento de sueldos; autorizaciones al poder ejecutivo; fundación del banco central, y sobre otros ramos de legislación adscritos tan sólo al poder legislativo.

En uno de aquellos decretos legislativos —primero de febrero de 1905— el presidente Reyes convocó una asamblea nacional constituyente y legislativa, compuesta de tres diputados por cada departamento, a quienes designaría una junta presidida por el respectivo gobernador.

Las reformas verificadas por dicha corporación en los años de 1905, 1907, 1908 y 1909, no obedecieron a un plan metódico, y reflejaron las tendencias del régimen dictatorial implantado.

Diez actos legislativos expidió la asamblea nacional en sus sesiones del año de 1905.

El primero, sobre período de los magistrados de la corte suprema de justicia y de los tribunales superiores de distrito judicial, fijó cinco años para los primeros y cuatro para los segundos, reformando así la designación vitalicia que venía rigiendo; en el segundo, se dispuso la reunión de las cámaras legislativas, por derecho propio, cada dos años, el primero de febrero, a partir de 1908 en adelante, pues mientras tanto debía continuar ejerciendo sus funciones la asamblea nacional; conforme al tercero se estableció que la ley podía alterar la división territorial de la república, formando el número de departamentos que estimara convenientes para la administración; en armonía con el cuarto de los referidos actos legislativos se derogó el artículo 204 de la Constitución, que garantizaba a los ciudadanos que ninguna contribución indirecta, ni aumento de impuesto de esta clase, empezaría a cobrarse sino seis meses después de promulgada la ley que estableciera la contribución o el aumento; el quinto eliminó la vicepresidencia de la república y la designatura, y dispuso que en caso de falta absoluta, el consejo de ministros, por mayoría absoluta de votos, designaría el ministro a quien correspondiera reemplazar al presidente.

En este acto legislativo se cambió el período presidencial elevándolo de seis años a diez. Sus términos, contrarios a las tradiciones republicanas del país, se concretaron nominativamente a quien ejercía entonces el poder ejecutivo.

El texto dijo así: "El período constitucional en curso, y solamente mientras esté a la cabeza del gobierno el señor general Reyes, durará una década que se contará del 1º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914,"

El sexto de los actos legislativos que se vienen anotando, introdujo una reforma sobre expropiación por causa de utilidad pública, en el sentido de que cuando se tratara de la apertura y construcción de vías de comunicación, no sería necesaria la indemnización previa, partiendo de la base de que el beneficio que derivan los predios atravesados, era equivalente al precio de la faja necesaria para la vía; pero si se comprobaba que dicha faja valía más, el dueño tenía derecho a la diferencia de precio; el séptimo quitó a las asambleas departamentales la facultad de ordenar la construcción de vías férreas, y suprimía las atribuciones que la Constitución de 1886 les otorgó para "cuanto se refiere a los intereses seccionales"; el octavo estableció que en toda elección popular que tuviera por objeto constituir corporaciones públicas, y en el nombramiento de senadores, se reconocería el derecho de representación de las minorías, en los términos que la ley fijase para realizar dicho fin; el noveno determinó la manera de reformar la Constitución por medio de una asamblea nacional convocada expresamente para ese objeto por el congreso, o por el gobierno, previa solicitud de la mayoría de las municipalidades; el décimo suprimió el consejo de estado.

Las reformas de 1907 tuvieron por objeto aplazar de nuevo la reunión del congreso, hasta febrero de 1910; prorrogándole a la asamblea nacional sus funciones legislativas; suprimir las asambleas departamentales que debían ser reemplazadas por consejos administrativos de los departamentos.

En el año de 1908 expidió la asamblea nacional tres reformas: una en virtud de la cual se fijaba el personal de las cámaras legislativas, rebajándolo considerablemente; otra que suprimió las provin-

cias que había previsto el constituyente de 1886, como un organismo intermedio entre los departamentos y los municipios; y la tercera, que estableció el congreso anual.

La facilidad otorgada en materia de división territorial, permitió al ejecutivo la creación de numerosos departamentos. Desaparecidas las asambleas y reorganizadas las rentas nacionales, restándole a las secciones casi todos los recursos propios, el centralismo imperó de manera absoluta y se desquició así el pensamiento fundamental de la obra de 1886. Cinco reformas constitucionales fueron expedidas en el año de 1909.

En virtud de la primera, se amplió el radio de acción de los consejos departamentales, y se dispuso que la ley fijara el período de duración que debía corresponderles, la manera de elegirlos y algunas otras disposiciones relacionadas con el mismo asunto; la segunda fijó algunas incompatibilidades para la elección de senadores y representantes; mediante la tercera se facilitó la fijación de límites de la república con las naciones vecinas; la cuarta tuvo por objeto disminuir a sesenta días las sesiones ordinarias de las cámaras legislativas, y señalar un período de tres años para los senadores y de dos para los representantes; la quinta se ocupó de nuevo en el problema de la sucesión presidencial, tanto en los casos de falta temporal como absoluta del presidente titular.

La dictadura continuaba en el desarrollo de sus actividades y de sus planes.

Con motivo del estudio de los tratados que el poder ejecutivo celebró con los Estados Unidos y con Panamá, el doctor Nicolás Esguerra elevó a la asamblea nacional una solicitud en que le hacía ver la ilegitimidad de personería en la solución de aquellos asuntos vitales.

El esclarecido patricio volvió así por los fueros de la democracia, y pidió que el congreso de elección popular diera su voto definitivo sobre los pactos internacionales y no una asamblea que sólo representaba la voluntad del gobernante.

La reacción de la opinión pública fue inmediata y el final de la dictadura fue ya cuestión de días. En apoyo del régimen dictatorial figuraron miembros de los partidos tradicionales.

Cabe observar que muchos de los adversarios de la Constitución de 1886, que la tildaban de autoritaria, contribuyeron al robustecimiento de las prerrogativas presidenciales y a la restricción de las libertades públicas, mucho más allá de lo idealado en el consejo nacional de delegatarios, y mostraron así el sacrificio inútil representado en dos guerras civiles, promovidas con el fin de romper la estructura denominada cesarista, de las instituciones de 1886.

Desorientados quedamos —dicen Pombo y Guerra— los estudiantes de ciencias políticas, al recordar que los conservadores de mitad del siglo XIX proclamaron la autonomía de los estados, con tendencias al implantamiento de la más estricta federación, el libre comercio de armas, la irresponsabilidad absoluta de la prensa, el sufragio universal, la prescindencia religiosa; y viendo sostener a los liberales de principios del siglo XX el más exagerado centralismo; la unión entre la Iglesia y el Estado; el amordazamiento de la prensa; la pena capital; la supresión de los congresos, la del consejo de estado; la de las asambleas departamentales; la de la vicepresidencia de la república, el período presidencial de diez años para un solo individuo, con facultad de nombrar sucesor; la expropiación sin previa indemnización, en determinados casos; reforma de la constitución a voluntad del ejecutivo, y otros principios que en las aulas habíamos aprendido a mirar con recelo.

En la realización de todas estas enmiendas tomaron parte miembros de los distintos partidos y

la denominada "concordia nacional" les sirvió de apoyo.

Por encima de los errores la historia recogerá un saldo favorable: la ley de las minorías.

Esta reforma, que había de transformar nuestras costumbres políticas, nació entonces, aunque su pensamiento, lanzado ya por eminentes colombianos, como el general Vélez, sólo vino a tener vida efectiva en los días de la dictadura que con ese acto se hizo perdonar muchos de sus errores.

Caído el gobierno del general Reyes, por la formidable reacción que se manifestó en el país con el motivo arriba enunciado, entró el general Ramón González Valencia al poder, en armonía con el nombramiento que le hicieron las cámaras para que terminara el resto del período de seis años que la Constitución de 1886 señalaba al presidente.

Fue así como se restableció la normalidad. El congreso de ese año trabajó mucho y dejó iniciadas importantes reformas.

Razones políticas impelieron al gobierno a la convocatoria de una asamblea nacional constituyente y legislativa de acuerdo con los requisitos exigidos por el artículo 1º del acto legislativo número 9 de 1905, es decir, previa solicitud de la mayoría de las municipalidades.

El decreto ejecutivo señaló las siguientes bases para las reformas constitucionales:

Restablecimiento de las tradiciones de nuestro derecho público, en cuanto al señalamiento de límites del territorio nacional; división territorial administrativa; señalamiento de los casos en que podrá el legislador imponer la pena capital; garantía del derecho de propiedad, en relación con los casos de expropiación por causa de utilidad pública, y otros análogos; ampliación de la inmunidad de los miembros del congreso; elección popular

del presidente de la república o encargado del poder ejecutivo para el período inmediato; limitación de la facultad del poder ejecutivo para expedir decretos legislativos en tiempo de guerra; responsabilidad presidencial; modo de substituir al presidente de la república en caso de falta absoluta o temporal; bases para la organización de la corte suprema de justicia; como tribunal ordinario y tribunal de casación; ejercicio de la función electoral, asegurando la representación de las minorías; restablecimiento de las asambleas departamentales y adopción de preceptos que aseguren la descentralización administrativa y la autonomía de los municipios; facultad al poder ejecutivo para investir de autoridad civil a los misioneros empleados en la catequización de las tribus salvajes; revisión e interpretación de los actos reformativos expedidos por las asambleas nacionales desde el año de 1905 hasta el presente; derogación del acto legislativo número 9 de 1905 y establecimiento de un sistema de reformas constitucionales en consonancia con las tradiciones de nuestro derecho público.

Instalada la asamblea nacional el 15 de mayo de 1910, fueron sometidos a su estudio tres proyectos de reformas: uno del doctor Nicolás Esguerra, otro del doctor Hernando Holguín y Caro, y el tercero del doctor Pedro María Carreño.

La referida corporación dictó tres actos legislativos, dos de ellos transitorios, y el último que contiene las reformas constitucionales de carácter permanente.

La transformación política del 1886 obedeció al unánime clamor de la ciudadanía, que consideró como necesidad inaplazable, poner fin a una serie continua de revueltas internas que nos arruinaban y desprestigiaban.

Con el criterio de vigorizar la nacionalidad, y de dar efectividad al concepto de gobierno, se procedió a la reconstrucción política, sobre bases unitarias y normas disciplinarias.

La revisión de 1910 respondió a los anhelos nacionales que pedían la normalidad republicana impuesta en memorables jornadas cívicas.

En el primer centenario de la independencia, mediante los retoques aconsejados por la experiencia, eminentes conservadores y liberales ofrecieron a la república una obra constituyente que, aceptada por todos, fuese garantía de la convivencia fraternal de los partidos y de las gloriosas tradiciones que alentaron a nuestros libertadores.

Se dijo que las instituciones de 1886 no amparaban la libertad: los hechos demostraron lo contrario. Se repitió que ni su letra ni su espíritu garantizaban el anhelo de reformas en el campo de las iniciativas sociales.

Las normas fundamentales de 1886 y de 1910, representan, en lo político y en lo social, una estructura jurídica que encarna la realidad colombiana.

Con posterioridad a las reformas de 1910 se han dictado, siguiendo los trámites constitucionales, nueve actos legislativos.

En 1914 se restableció el consejo de estado, con atribuciones fundamentalmente iguales a las que tenía esa entidad en la primitiva Constitución de 1886, y se le asignó el carácter de tribunal supremo de lo contencioso administrativo; en 1918 se sustituyó el artículo 44 de la Constitución, en lo relativo a la libertad de industria y de profesiones, con la facultad al legislador para "ordenar la revisión y fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas públicas de transportes o con-

ducciones y exigir títulos de idoneidad para el ejercicio de las profesiones médicas y sus auxiliares, y la de abogado"; en 1921 se agregó al precepto anterior la atribución legislativa de "restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas".

De acuerdo con el acto legislativo número 1º de 1924, se dispuso que la corte suprema de justicia se compone del número de magistrados que la ley determine, sin rebajar de nueve; en 1930 se dictaron algunas reformas respecto a la formación del senado y de la cámara de representantes; en 1931 se hizo de la competencia del congreso la creación y supresión de circuitos de notaría y de registro, que antes era prerrogativa de las asambleas departamentales; en 1932 se atribuyó al legislador la potestad reglamentaria de la profesión de ingeniero, así como antes se fijó el mismo principio en relación con las de medicina, sus auxiliares y la de abogado.

En el orden cronológico siguen las reformas introducidas por el liberalismo en las cámaras homogéneas de 1936. Se refieren a puntos de marcada importancia; repudiaron el viejo programa federal, y en lugar de una descentralización más definida, reforzaron los principios centralistas; robustecieron la autoridad ejecutiva y ampliaron el intervencionismo de estado; rompieron sus tradiciones individualistas y en el régimen de propiedad privada renegaron de sus antiguas teorías; en el campo religioso, aunque aceptaron la fórmula concordataria en las relaciones con la Iglesia católica, borrarón las normas constitucionales que la reconocían "como esencial elemento del orden social" y le fijaban a la educación pública un derrotero acorde con las creencias del pueblo colombiano.

En el Concordato con la Santa Sede, aprobado por la Ley 35 de 1888, se hallan vigentes cláusulas idénticas a las que se derogaron de la carta de 1886. Se reconocen allí los derechos y prerrogativas de la Iglesia católica en la república.

La supresión inmotivada de aquellos preceptos fundamentales no podía significar un sentimiento amistoso, ni demostraba el debido respeto a las creencias del pueblo colombiano, pero su alcance no llegó hasta el desconocimiento absoluto del mencionado pacto internacional que continúa rigiendo.

Tanto las enmiendas de 1910 como las de los años 1914, 1918, 1921, 1924, 1930, 1931, 1936 y 1945 —especialmente las correspondientes a los dos últimos años— serán objeto de comentario separado, un poco más detenido en las páginas que siguen.

*SEGUNDA PARTE*  
*COMENTARIOS*  
*A LA CONSTITUCIÓN VIGENTE*

## CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos, la siguiente Constitución Política de Colombia. (Parte pertinente del preámbulo de la Constitución de 1886.)

El resumen que antecede, sobre la evolución histórica de nuestro derecho constitucional, requiere un estudio complementario de las instituciones vigentes.

Vamos a ensayarlo en las páginas que siguen:

El consejo de delegatarios de 1886, renovando la tradición colombiana, interrumpida en 1863, invocó en el preámbulo de su obra el nombre de Dios, "fuente suprema de toda autoridad."

No rechaza la Constitución otras fuentes inmediatas de la autoridad pública, no consagra el famoso derecho divino de los reyes que, como escribió el doctor Antonio José Cadavid, "se ha invocado muchas veces, por unos para cohonestar y justificar los poderes más absolutos y despóticos en manos de una sola persona, y por otros, para impugnar, falseándola, maliciosa o erradamente, la doctrina cristiana y católica de que es Dios la fuente suprema de toda autoridad, para oponerle a ésta el dogma llamado de la soberanía popular, que, entendido malamente, engendra la revolución, la demagogía y la anarquía."

Ese acatamiento a la divinidad no ha sido un hecho insólito en los anales políticos de diversas épocas y de distintos pueblos.

La declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano, en las jornadas revolucionarias, dirigidas por el enciclopedismo racionalista, contiene un expreso reconocimiento del Sér Supremo, en cuya presencia y bajo cuyos auspicios formuló sus postulados la asamblea nacional de 1879.

En el acta de independencia de los Estados Unidos de América del Norte, invocaron al Supremo Juez los fundadores de la nueva república, como garantía de la rectitud de las intenciones con que procedían a la magna empresa. La Confederación Suiza, democracia modelo, inicia su estatuto "en nombre de Dios Todopoderoso".

En casi todas las repúblicas hispanoamericanas se halla en una u otra forma, consagrado el nombre de Dios en los códigos fundamentales de su organización política.

Entre nosotros, las distintas Constituciones de la república invocaron el nombre de Dios.

La del 30 de agosto de 1821 dijo: "En nombre de Dios, autor y legislador del universo."

La del año de 1830, que aprobó el Congreso Admirable, usó esta fórmula: "En el nombre de Dios, supremo legislador del universo."

La primera Constitución de la Nueva Granada, en 1832, se inició así: "En el nombre de Dios, autor y supremo legislador del universo."

Los reformadores que expidieron la carta fundamental durante las sesiones del congreso, en los años de 1842 y 1843, consagraron este preámbulo: "En el nombre de Dios, Padre, Hijo y Espíritu Santo."

Al expedirse la Constitución de 1853, que, como ya vimos, abrió el camino al sistema federal, tuvo el siguiente encabezamiento: "En el nombre de Dios, legislador del universo, y por autoridad del pueblo."

La Confederación Granadina, cuyos principios básicos se concretaron en la Constitución de 1858, continuó la tradición anterior. "Bajo la protección de Dios Omnipotente, autor y supremo legislador del universo," se dictaron las nuevas normas constitucionales.

La Constitución de Rionegro, expedida en 1863, fue la primera que se apartó de la costumbre, y la Convención declaró que obraba "en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados Unidos colombianos que representa".

La diputación del Estado del Cauca fue la única que invocó a "Dios, autor y legislador del universo", para ratificar la nueva Constitución.

Fueron estos los antecedentes que sirvieron de base a los delegatarios de 1886 para restablecer un principio tan hondamente arraigado en la conciencia colombiana.

## TITULO I

### DE LA NACION Y EL TERRITORIO

La nación.—Soberanía.—Límites.—División territorial general y modo de variarla.—Otras divisiones.

ARTICULO 1º—La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria.

Se precisó el concepto de soberanía nacional y se consagraron sus atributos fundamentales: independencia de cualquier otro Estado; poder de ordenar a los súbditos y organismos propios para el ejercicio del gobierno.

Como afirma el doctor José Vicente Concha, “la soberanía es el derecho que tiene un pueblo de ser, después de Dios, el único dueño de sus destinos.”

Sería el ideal que todos los miembros de una sociedad designaran, con la forma misma de la autoridad, las personas que deben desempeñarla, pero como esto resulta un imposible, porque las opiniones, las tendencias y los sentimientos de los hombres son diferentes, hay que aceptar en las elecciones el principio de las mayorías, puesto que existiendo la necesidad social del derecho de mandar, entre dos opiniones hay que escoger la de los más, que por lo mismo es de suponer que tiene honda raigambre popular.

El poder social se funda en la necesidad de mantener el orden; no puede ser absoluto; pero su intervención comprende muchos campos de la

actividad privada, desde luego que debe atender a los deberes y derechos de los ciudadanos y a los deberes y derechos del Estado.

Si los encargados del poder traspasan su límite, violan el derecho y abusan de la fuerza. La expresión de Santo Tomás de Aquino sintetiza la cuestión: el reino no es para el rey, dice, sino el rey para el reino, lo que significa que el poder público y los funcionarios que lo ejercen, no existen sino para el bien de los individuos que componen la nación, de donde se deduce rectamente que lo establecido para el bien de todos, deben regularlo los interesados en ello.

Así como no hay libertad ni derecho alguno del individuo que no tenga un límite en el derecho o en la libertad de los demás, tampoco se concibe la soberanía nacional absoluta e ilimitada. De otra suerte, se caería en el sistema de la tiranía legal, tan terrible como cualquiera otra tiranía.

La república de Colombia se agitó, desde los días de la independencia, en la lucha interna relacionada con la organización del Estado; la forma centralista fue defendida por unos y la federalista proclamada por otros.

En los años de 1811 y de 1812 las Constituciones políticas no reflejan un pensamiento definitivo y la primera de ellas conserva teóricamente la forma monárquica. Hasta 1815 continúan los vaivenes de las ideas imperantes como consecuencia de un período revolucionario y de formación.

En 1821 se dio, para la Gran Colombia, un estatuto centralista. La Nueva Granada —una vez cumplida la separación de Venezuela y del Ecuador— se reorganizó bajo un régimen central moderado.

En la Constitución de 1843 se consagraron fórmulas rígidamente centralistas, y en 1853 vino la reacción que condujo a principios centro-federales que, a su vez, abrieron el paso, en 1858, a la Confederación Granadina. Vencida ésta, en la guerra de 1860, culminaron las teorías federalistas extremas en la Convención de Rionegro. La república, desde 1863, se denominó Estados Unidos de Colombia, y en 1886 se reconstituyó en forma unitaria, obedeciendo al pensamiento de cohesión que había inspirado a los reformadores. Desechada la "soberanía de los Estados", se conservó únicamente la de Colombia.

ARTICULO 2º—La soberanía reside esencial y exclusivamente en la nación, y de ella emanan los poderes públicos, que se ejercerán en los términos que esta constitución establece.

El señor Caro afirmó que la Constitución de 1886 "puede considerarse como resurrección de la de 1843, con algunas modificaciones y temperamentos aconsejados por una experiencia más dilatada o por las necesidades de los tiempos".

Revisada en 1910, por representantes de ambos partidos, se le introdujeron modificaciones y se avanzó en el sentido de afianzar mejor la descentralización administrativa, sin menoscabo de la unidad patria.

El liberalismo fue autor único del acto legislativo de 1936, y conservó el régimen central, reforzando la intervención del Estado.

Se realizaron las predicciones del doctor Diego Mendoza Pérez, jefe liberal muy autorizado, quien, al juzgar las instituciones nacionales de 1886, dijo que de ellas perdurarían, al través de todas las veleidades humanas, el orden público unitario, el sistema de concordatos con la Santa Sede y la descentralización administrativa.

Más de medio siglo de experiencia respalda y justifica las normas constitucionales adoptadas en 1886. Su flexibilidad y su armonía con los verdaderos intereses sociales han sido plenamente reconocidas.

Consagrada la “fuente suprema de toda autoridad”, los constituyentes indicaron el origen inmediato de la misma en su ejercicio y desarrollo. Como consecuencia de los fundamentos democráticos del estatuto, la soberanía reside exclusivamente en la nación, es decir, en el pueblo.

Anota el doctor Samper:

Si la soberanía colombiana reside esencial y exclusivamente en la nación, en toda ella, y de ella emanan los poderes públicos, es patente la unidad nacional: la soberanía es así única, indivisible, tan absoluta cuanto es o puede serlo la existencia de la nación; ninguna otra soberanía puede serle contrapuesta, dentro de la nación; ella es el todo y lo contiene todo para Colombia, y ningún poder público será legítimo ni reconocido, si no emana de esa única soberanía. Su consecuencia necesaria es la unidad de esos poderes públicos, no obstante su separación de formas y de modo de obrar.

Se abolían, en esa forma, las nueve “soberanías” que la Convención de Rionegro incrustó en el organismo constitucional de 1863. Los delegatarios de 1886 reconquistaron la unidad colombiana, quebrantada, en la teoría y en la práctica, durante largos años.

Las notas distintivas del nuevo régimen constitucional, vigentes hoy mismo en su esencia doctrinaria, se amoldan a las que fijan los tratadistas para un eficaz funcionamiento de los poderes públicos, a saber: conciliar la autoridad y la libertad; reconocer tanto la igualdad esencial de todos los ciudadanos, como sus desigualdades accidentales;

dividir adecuadamente los organismos del Estado y su alcance propio en lo central y en lo regional; bases constitucionales que, sin menoscabo de su estabilidad, permiten las variaciones aconsejables en las distintas épocas; ni flexibilidad que lleve a la incertidumbre, ni absoluta rigidez que condene al estancamiento.

La forma de gobierno y la Constitución que la encarna deben ser de una firmeza superior a toda otra regla jurídica. De ese modo los ciudadanos se sienten más ampliamente asegurados en el ejercicio de sus derechos. Transformaciones fundamentales que sólo justifican con el correr de los tiempos y cuando los sistemas ensayados han dado muestra inequívoca de insuficiencia y de inaplicación.

Cada pueblo debe ser objeto de estudio especialísimo y profundo de parte de los encargados de regirlo, singularmente de quienes llevan la iniciativa en materia de legislación fundamental.

No pueden condenarse las reformas, ya que ellas no son otra cosa que imposiciones de la existencia misma, pero han de llegar como resultado de un proceso evolutivo que acredite su necesidad. Cambios infundados pueden originar violentas reacciones, y los estadistas no han de olvidar la vieja sentencia de que "innovar es frecuentemente retroceder".

ARTICULO 3º—Son límites de Colombia con las naciones vecinas, los siguientes:

Con Venezuela, los definidos en el laudo arbitral pronunciado por el gobierno del rey de España, el 16 de marzo de 1891; con el Brasil, los definidos en los tratados de 24 de abril de 1907 y de 15 de noviembre de 1928; con el Perú, los definidos en el tratado de 24 de marzo de 1922; con el Ecuador, los definidos en el tratado de 15 de julio de 1916, y con Panamá, los definidos en el tratado de 20 de agosto de 1924.

Forman igualmente parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Las líneas divisorias de la república con las naciones limítrofes, sólo podrán variarse en virtud de tratados públicos, debidamente aprobados por el Congreso. (Artículo 1º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Las Constituciones de 1811 y de 1812 guardaron silencio en lo que se refiere a líneas limítrofes.

La ley fundamental expedida por el soberano Congreso de Venezuela en la ciudad de Santo Tomás de Angostura, el 17 de diciembre de 1819, que sirvió de base a la Gran Colombia, determinó que el territorio de ésta debía ser “el que comprendían la antigua Capitanía General de Venezuela y el virreinato del Nuevo Reino de Granada, abrazando una extensión de ciento quince mil leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias”.

El Congreso de Cúcuta ratificó esto mismo en la ley del 12 de julio de 1821, y la Constitución de dicho año dijo que “el territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela”. Disuelta la Gran Colombia, el problema de límites cobró importancia mayor. A partir de esa fecha, las distintas Constituciones han tratado el punto y en cada período se incluyen las variaciones ocasionadas por tratados públicos o decisiones arbitrales.

La evolución seguida en la historia constitucional es la siguiente:

#### Constitución de 1832:

ARTICULO 2º—Los límites de este estado son los mismos que en 1810 dividían el territorio de la Nueva Granada

de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional, sus límites serán definitivamente señalados al sur de la provincia de Pasto.

### Constitución de 1843:

ARTICULO 7º—Los límites del territorio de la república son los mismos que el año de 1810 dividían el territorio del virreinato de la Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil, y los que por el tratado aprobado por el Congreso de la Nueva Granada en treinta de mayo de 1833, lo dividen del de la república del Ecuador. Estos límites sólo podrán variarse por medio de tratados públicos, aprobados y ratificados conforme a los parágrafos séptimo del artículo 67, y segundo del artículo 102 de esta constitución, y debidamente canjeados.

### Constitución de 1853:

Respecto a la materia no conservó lo que regía. Dispuso en el numeral quinto del artículo décimo, que determinó las facultades y funciones del gobierno general, ésta:

La demarcación territorial de primer orden, a saber: la relativa a límites del territorio nacional con los territorios extranjeros, y la división o deslinde de las provincias entre sí, y su creación o supresión.

### Constitución de 1858:

ARTICULO 2º—Los límites del territorio de la Confederación Granadina son los mismos que en el año de 1810 dividían el territorio del virreinato de la Nueva Granada, del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional son provisionalmente los designados en el tratado celebrado con el gobierno del Ecuador en 9 de julio de 1856, y los demás que la separan hoy de aquella república.

### Constitución de 1863:

ARTICULO 3º—Los límites del territorio de los Estados Unidos de Colombia son los mismos que el año de 1810 dividían el territorio del Virreinato de Nueva Granada del de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, y del de las posesiones portuguesas del Brasil; por la parte meridional, son provisionalmente los designados en el tratado celebrado con el gobierno del Ecuador en 9 de julio de 1856, y los demás que la separan hoy de aquella república y de la del Perú.

### Constitución de 1886:

Son límites de la república los mismos que en 1810 separaban el virreinato de Nueva Granada de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, del virreinato del Perú, y de las posesiones portuguesas del Brasil; y provisionalmente, respecto del Ecuador, los designados en el tratado de 9 de julio de 1856.

Las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes se fijarán definitivamente por tratados públicos, pudiendo éstos separarse del principio del *uti possidetis* de derecho de 1810.

### Reforma de 1909.

En este año la asamblea nacional constituyente y legislativa sustituyó el artículo 3º de la Constitución de 1886 en la siguiente forma:

ARTICULO UNICO.—El territorio de la república tiene por límites con el de las naciones limítrofes, los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por tratados públicos debidamente aprobados y ratificados conforme a la constitución y leyes de la República o por sentencias arbitrales cumplidas y pasadas en autoridad de cosa juzgada.

En 1910 se restableció la tradición nacional que sobre este punto había predominado.

Colombia se ha mantenido fiel al principio conocido con el nombre del *uti possidetis* de derecho

de 1810. Conforme a éste, las naciones latinoamericanas, al organizarse como repúblicas independientes, aceptan la norma invariable de que a cada una de ellas le debía corresponder el territorio respectivo de la extinguida colonia, según los títulos de demarcación de los soberanos españoles.

Cada Estado adoptaba, en consecuencia, las líneas divisorias que demarcaban las colonias en el año de 1810.

Este principio se opone al *uti possidetis* de facto que algunos países suramericanos han sostenido, y que se funda en la posesión material, sin atender a títulos legales. De acuerdo con esto, las líneas limítrofes debían comprender todo el territorio que hubieran ocupado las respectivas colonias, y sobre el cual hubieran ejercido jurisdicción.

El gobierno colombiano ha celebrado varios pactos internacionales, y nuestros problemas de límites han quedado resueltos definitivamente. La reforma constitucional de 1936 contiene las últimas convenciones internacionales vigentes.

El territorio político del Estado comprende la región en que se establece el gobierno y ejerce sus actividades propias. La soberanía se relaciona con la tierra, el agua y el aire. La libertad de los mares no se opone a que los Estados extiendan su autoridad sobre una zona marítima reconocida. La libertad del aire no les impide tampoco el ejercicio de los derechos necesarios para garantizar su independencia y mantener pleno dominio en un espacio que pueda ser considerado como integrante del mismo territorio patrio. Con el desarrollo de la aviación este punto reviste importancia capital y ha constituido el objetivo de convenciones internacionales.

Al igual de la demarcación de una zona marítima, con el carácter de territorial, se fija otra en los

aíres que, para los efectos de la navegación aérea, reviste condiciones dirigidas a una finalidad semejante. La legislación colombiana, siguiendo la doctrina generalmente admitida por los tratadistas de derecho internacional, definió lo que debe entenderse por "espacio atmosférico nacional", o sea el que cubre el territorio y las aguas territoriales de la república. La Ley 89 de 1938, una vez adoptado ese principio, declaró dicho espacio "como parte integrante del territorio de la república, y en su carácter de bien público, está comprendido dentro del artículo 4º de la Constitución".

Pertenecen a la misma ley las normas que siguen: la navegación aérea y los servicios directamente relacionados con ella, son de utilidad pública, y están sometidos a la suprema inspección y reglamentación del gobierno; en tiempo de paz se puede permitir la navegación aérea en el espacio atmosférico nacional, siempre que se cumplan, en cada caso, todos los requisitos y disposiciones legales vigentes; el gobierno está facultado, por razones de orden público, para prohibir la navegación aérea sobre determinadas regiones del territorio nacional.

ARTICULO 4º—El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.

Es esta una consecuencia lógica del cambio fundamental verificado. La Constitución de 1863 declaró que el territorio pertenecía a los "Estados soberanos", y únicamente quedaban con el carácter de territorios nacionales, "los territorios poco poblados u ocupados por tribus indígenas, que el Estado o los Estados a que pertenezcan consientan en ceder al gobierno general con el objeto de fomentar colonizaciones y realizar mejoras materiales". Restablecido el sistema unitario, había que

definir el punto y señalar a la nación como única entidad a la cual pertenece el territorio para ejercer el dominio político.

El doctor Tulio Enrique Tascón en su obra *Derecho constitucional colombiano*, escribe: "No solamente el territorio pertenece al Estado (nación), sino los bienes públicos que de él forman parte."

¿Cuáles son esos bienes que forman parte del territorio nacional? En primer lugar, el mar territorial, o sea la distancia de una legua marina, medida desde el límite de las más bajas mareas, y las playas marítimas, o sea las que cubren las aguas del mar cuando más crece; en segundo lugar, los lagos, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, salvo las que nacen y mueren dentro de una misma heredad; en tercer lugar, las tierras baldías; en cuarto, las plazas, calles y caminos públicos, etc.

Samper enumera entre los bienes públicos del territorio nacional, las minas, salinas, fortificaciones, edificios, etc.; pero nos parece que esto es un error. Creemos que la expresión "bienes públicos" está tomada en el sentido en que la ha definido el artículo 674 del código civil, que dice:

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la nación de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la nación cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la nación o bienes fiscales.

No siendo las salinas, minas, fortificaciones y edificios, bienes de uso público, no pueden enumerarse entre los bienes públicos del territorio, pues son bienes de la nación o bienes fiscales, como así lo enseñan el artículo 202 (hoy el 202) de la Constitución, y el 4º del código fiscal (Ley 110 de 1912).

En la reforma constitucional de 1936 se suprimieron tres incisos del artículo primitivo de la Constitución que decían:

Las secciones que componían la unión colombiana, denominadas estados y territorios nacionales, continuarán siendo partes territoriales de la república de Colombia, conservando los mismos límites actuales y bajo la denominación de departamentos.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado.

Los antiguos territorios nacionales quedan incorporados en las secciones a que primitivamente pertenecieron.

El derecho del Estado a ejercer jurisdicción y mando en todo el territorio, imponiendo sus leyes, no puede confundirse con el dominio, que pertenece a los particulares, porque al llenar una función de derecho público no se desconocen los fueros del derecho privado, ni se limita su acción.

ARTICULO 5º—El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquéllos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales.

La ley podrá decretar la formación de nuevos Departamentos, desmembrando o no las entidades existentes, siempre que se llenen estas condiciones:

1ª—Que haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los Concejales de la comarca que ha de formar el nuevo Departamento.

2ª—Que el nuevo Departamento tenga por lo menos doscientos cincuenta mil habitantes y quinientos mil pesos de renta anual.

3ª—Que aquél o aquéllos de que fuere segregado, quede cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes, por lo menos, y con una renta anual de quinientos mil pesos.

La ley podrá segregar territorio de un Departamento para agregarlo a otro u otros limítrofes, teniendo en cuenta la opinión de los habitantes del respectivo territorio y el concepto previo de los Gobernadores de los Departamentos interesados.

La ley reglamentará lo relacionado con esta disposición.

Las líneas divisorias dudosas serán determinadas por comisiones demarcadoras nombradas por el Senado.

Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno, y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa y al régimen especial de los Municipios que las integran.

La ley podrá crear y suprimir Intendencias y Comisarías, anexarlas total o parcialmente a los Departamentos, darles estatutos especiales y reglamentar su organización electoral, judicial y contencioso-administrativa. (Incisos 1º, 4º y siguientes del artículo 1º del Acto legislativo número 1º de 1945.) (1).

El artículo 5º de la Constitución de 1886 disponía:

La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las cuatro quintas partes de los concejos municipales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento y siempre que se llenen estas condiciones:

1ª—Que el nuevo departamento tenga por lo menos doscientas mil almas;

2ª—Que aquél o aquéllos de que fuere segregado, queden cada uno con una población de doscientos cincuenta mil habitantes por lo menos;

3ª—Que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

El acto legislativo número 3 de 1910 reformó así:

ARTICULO 2º—El territorio nacional se dividirá en departamentos, y éstos en municipios o distritos municipales.

La ley puede decretar la formación de nuevos departamentos, desmembrando los existentes, cuando haya sido solicitada por las tres cuartas partes de los concejeros municipi-

---

(1) Los incisos 2º y 3º figuran como artículos 199 y 200 de esta Codificación, por referirse principalmente a materias de administración municipal.

pales de la comarca que ha de formar el nuevo departamento, y siempre que se llenen estas condiciones:

1<sup>a</sup>—Que el nuevo departamento tenga por lo menos 250.000 habitantes, y \$ 250.000 oro de renta anual;

2<sup>a</sup>—Que aquél o aquéllos de que fuere segregado quede cada uno con una población de 250.000 habitantes, por lo menos, y con una renta anual no menor de \$ 250.000, y

3<sup>a</sup>—Que la creación sea decretada por una ley aprobada por dos legislatura anuales sucesivas.

Para la supresión de cualquier departamento que se cree con posterioridad al presente acto legislativo, bastará una ley aprobada en la forma ordinaria, siempre que durante el debate se compruebe que la entidad que va a suprimirse carece de alguna de las condiciones expresadas.

La ley podrá segregar municipios de un departamento, o suprimir intendencias y agregar éstas o aquéllos a otro u otros departamentos limítrofes.

En la primitiva Constitución se reconocieron las provincias como entidades intermedias entre los departamentos y los municipios.

En 1910 se prescindió de dichos organismos, con el carácter de constitucionales, para lo cual se dejó al legislador ordinario la facultad de crearlos o de suprimirlos, atendiendo a las necesidades de cada región.

El constituyente de 1936 dio a las intendencias y comisarías, que venían funcionando en virtud de leyes y decretos, una existencia propia en la Constitución Nacional.

De un discurso del doctor Rafael Uribe Uribe, en la Cámara de representantes, destacamos los párrafos que siguen:

Es, en efecto, cosa sabida que la nación no es una unidad indivisa sino una entidad superior, compuesta de diversos organismos internos, a la manera que el cuerpo humano no es un bloque homogéneo y compacto como una roca, sino una agrupación de órganos, cada uno de los cuales tiene funciones propias, si bien relacionadas entre sí. Por consi-

guiente, la demarcación territorial de la nación debe adaptarse a las divisiones naturales existentes en ella; es decir, que debe ser la consagración de los hechos ya existentes por la ley.

El primer órgano social es la familia, que se rige por el derecho civil, y que no depende de la administración del Estado. El segundo órgano es el municipio, reconocido hoy por los mejores publicistas como una sociedad natural, no creada por arbitrio del legislador, sino resultante de la necesaria agrupación de las familias, en una sección limitada de territorio. Ahora bien: del propio modo que el municipio resulta de la necesidad de resolver en una unidad superior todo lo que no es del resorte de la vida familiar o privada, y de realizar en común ciertos fines que proceden de la coexistencia de esas familias en determinado lugar del territorio, así también entre la nación y los municipios hay otros organismos que constituyen sociedades totales o que tienen determinados fines humanos que cumplir en la vida, y que son agrupaciones de municipios en determinada región. Son, pues, diversificaciones de la unidad nacional; personas sociales con tanta razón de ser como la nación y los municipios; unidades de territorio, no artificiales sino naturales, porque comprenden cierto número de municipios caracterizados por ciertos rasgos comunes que los constituyen en sujetos jurídicos con derechos y obligaciones. En unas partes se llaman provincias, en otras estados, en otras departamentos, y en otras llevan diferentes nombres. Pero es entendido que el legislador no puede crear, suprimir o modificar arbitrariamente estas entidades, sino que tiene que sujetarse a ciertas exigencias de carácter natural y obligatorio.

Dichas exigencias no son universales, ni tampoco uniformes. Cada pueblo se amolda, según circunstancias, a una u otra división administrativa impuesta por el medio en que actúa. El mayor o menor desarrollo de las vías de comunicación; la naturaleza misma del territorio; el intercambio comercial entre las regiones, y muchas otras situaciones de hecho, son factores que deben apreciarse,

cada uno aislado, y en su conjunto, para no errar en la división territorial administrativa.

No obstante, la mayoría de los tratadistas enumera ciertas reglas generales, para lograr una conveniente división, y pueden reducirse a estas que fija Colmeiro y que aceptan otros autores:

1ª—Que la división territorial sea en lo posible uniforme, sin excepciones ni privilegios, que quiten a la administración los distintivos de equitativa, uniforme y expedita.

2ª—Que los términos sean aproximativamente iguales, por la combinación de los tres elementos de superficie, población y riqueza.

3ª—Que los términos sean medianos, es decir, ni muy grandes, porque la administración no alcanza a los extremos, mucho más en países de malas vías de comunicación, ni muy pequeños, porque entonces la administración peca de complicada y costosa.

4ª—Que los límites favorezcan la unidad administrativa, procurando atender a los confines naturales del suelo, más bien que a los marcados por tradición o por costumbre, y antes a necesidades presentes que a las pasadas.

5ª—Que las capitales se fijen en los centros de actividad, aunque no coincidan con el centro geométrico, porque el impulso debe partir de donde mismo confluyen las fuerzas sociales.

6ª—Que las demarcaciones en lo administrativo y civil, coincidan hasta donde sea posible, con las del orden judicial, fiscal, militar, etc.

Desde el punto de vista administrativo —escribe Posada— el problema más importante relativo al territorio es el de su distribución. La función administrativa en los estados modernos es función nacional que se distribuye y pliega por el territorio, formando núcleos de acción o aceptando los territoriales ya formados. La función administrativa tiene que acomodarse hasta cierto punto a las condiciones del territorio y de las poblaciones.

El problema estriba en organizar el territorio nacional con su población y bienes, de modo que la acción administrativa se produzca con fuerza, se mueva con facilidad y

obre con eficacia en todo momento y en todos los lugares. Ahora bien: este problema es el de la división territorial.

En la ocasión ya citada dijo el doctor Uribe Uribe: "Autoridad lejana es autoridad ausente, y ausente es autoridad nula."

Conciliar, pues, los intereses de las secciones y armonizar su autoridad propia con la central, es uno de los principales fines que ha de perseguirse con la división administrativa. Para ello no ha de llevarse la centralización hasta querer anular el espíritu de iniciativa regional, pero tampoco debe llevarse la autonomía de las organizaciones subalternas hasta que puedan ellas constituir un elemento de peligro para la unidad nacional. Ha de procurarse facilitar el progreso armónico de las diversas comarcas como base de tranquilidad y unión. Siguiendo las tradiciones nacionales y amoldando los cambios a nuevas necesidades, y no a conveniencias de otra índole, se logra en la división administrativa cimentar la paz y con ella el adelanto y la prosperidad.

La descentralización administrativa debe, además, comprender una verdadera fórmula equitativa que al mismo tiempo que otorgue facultades a las secciones, les imponga ciertos servicios. De otro modo viene un debilitamiento de las fuerzas nacionales. La obra del progreso pide armonía.

Es de suma importancia deslindar, de modo claro, las rentas y gastos de cada una de las diversas entidades para la organización racional de los presupuestos y la conveniente fijeza de los estatutos fiscales.

Otro de los aspectos de la división administrativa es el de facilitar la escrupulosa y benéfica labor de vigilancia en el correcto manejo de los asuntos públicos.

Para lograr del modo más completo la fiscalización, se valen algunos Estados de agentes especiales que, como representantes del poder central, visitan periódicamente las oficinas de las distintas regiones. Tal sistema suele ser muy provechoso, especialmente cuando se acierta en la selección del personal.

Para muchos ramos del servicio, la intervención fiscalizadora se requiere casi permanente y es factor decisivo en los resultados finales.

Resumiendo: la división administrativa es problema básico en la vida política de las naciones y para la solución acertada es preciso alejar el espíritu de serviles imitaciones extrañas. Deben consultarse los recursos propios, la índole propia, las necesidades genuinamente nacionales, y amoldarse a esos factores la definitiva distribución de los servicios públicos y de los elementos indispensables para sostenerlos y hacerlos eficaces.

Citaremos nuevamente a Uribe Uribe:

Quando digo (división territorial) entiendo, pues, que tratamos no de fragmentación caprichosa de la carta geográfica, no de prejuicios de razas o de banderías políticas, no de aspiraciones feudatarias de círculos o de familias, sino de esto: acercar el gobierno a quienes lo necesitan, ponerlo en sus manos y proveer a que cada administrador sea responsable ante sus administrados, no ante una entidad lejana.

Por esto mismo se puede comprender lo variable del asunto, según las condiciones de cada pueblo.

Un territorio, aun suponiéndolo de extensión vastísima, cruzado de ferrocarriles, con carreteras, con ríos de navegación fácil y permanente, deberá ser dividido para las conveniencias administrativas de modo muy distinto a un territorio quizá más

pequeño, pero de malas vías de comunicación, y con tardíos medios de transporte.

Es la naturaleza en éste, como en muchos otros casos, mejor guía que los libros.

División acertada es unidad nacional, paz y progreso; división inconsulta es anarquía, rivalidad y desorden. La solución del problema influye, para el bien o para el mal, en todos y cada uno de los menesteres oficiales, tomados en su conjunto y estudiados en sus intimidades. Orden público, sistema fiscal y económico, administración de justicia, representación popular auténtica, todo va ligado al grave punto de la división administrativa del territorio.

ARTICULO 6º—La ley puede erigir en Departamento la Intendencia del Chocó, aun cuando no tenga el número de habitantes requeridos por el ordinal 2º del artículo 2º del Acto legislativo número 1º de 1936 (1), sin afectar los territorios de los Departamentos de Antioquia, Caldas y Valle del Cauca. (Artículo único del Acto legislativo número 1º de 1944.)

El Congreso expidió la Ley 13 de 1947 por la cual creó el departamento del Chocó, en ejercicio de la facultad constitucional que comentamos.

Las conveniencias públicas indican la necesidad de reformar el artículo 5º de la Carta en el sentido de exigir una base de población mayor de 250.000 habitantes para crear nuevos Departamentos y que igualmente la renta anual exceda de los \$ 500.000,00 que la reforma constitucional de 1945 exige.

Las facilidades existentes hoy en materia de comunicación entre la capital de la República y las distintas regiones del país, así como también el

---

(1) Sustituído por el artículo 1º del Acto legislativo número 1º de 1945 (artículo 5º de esta Codificación).

hecho real de la desvalorización de la moneda imponen una revisión constitucional, en esta materia, porque lo que ayer fue renta adecuada para los gastos de la nueva entidad departamental hoy resulta en sumo grado deficiente.

La creación de organismos sin recursos propios viene a constituir una carga para el tesoro nacional, sin ventaja para las secciones, con quebranto de sus mismos intereses. Son muchos los servicios públicos que la vida moderna reclama y una entidad departamental pobre y raquítica no puede prestarlos debidamente, sin gravar en exceso a los habitantes de la comarca. Los núcleos departamentales con base de población y de recursos que les permitan desarrollarse y progresar con amplitud, son elementos que refuerzan y estimulan las más nobles aspiraciones nacionales; pero la multiplicación inmoderada de esas entidades, escasas de renta y con población reducida, no corresponden a verdaderas necesidades nacionales y vienen a complicar en vez de simplificar la administración pública.

ARTICULO 7º—Fuera de la división general del territorio habrá otras dentro de los límites de cada Departamento, para arreglar el servicio público.

Las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar y la instrucción pública podrán no coincidir con la división general.

Requiere comentarios esta disposición. Se armonizan en ella los intereses nacionales y los de las secciones. Quedan éstas con su esfera de acción definida y respetada.

El gobierno nacional, por su parte, conserva la necesaria libertad de acción en ramos centralizados como el de instrucción pública y el militar. En cuanto a lo fiscal, es evidente la conveniencia de que al tratarse de rentas nacionales, se puedan for-

mar circuitos o centros de recaudo distintos de los departamentales o municipales.

Deslindados los campos, en la rama tributaria no se ocasionan conflictos, ni se quebranta la unidad. Todo esto es aplicación del régimen central y nada más.

Entidades meramente administrativas no podrían, en ningún caso, impedir actividades nacionales que miran a la soberanía y defensa del territorio, así como al desarrollo de la cultura; todo lo cual puede exigir un campo más vasto en que se prescindiera de la demarcación que tienen los departamentos para sus servicios propios.

Razones de orden público, sea por motivos externos o internos, justifican, en determinados momentos, una división territorial militar distinta de la ordinaria. En el ramo de instrucción pública sucede algo semejante: la nación, en armonía con necesidades especiales, concentra sus actividades y el desarrollo de sus planes comprendiendo uno o más departamentos.

Por otra parte, las vías de comunicación imponen variaciones inevitables; lo que ayer fue centro de gran importancia debido a su población y riqueza, queda hoy relegado a un plano secundario, porque un ferrocarril o una carretera impulsaron a los habitantes a movilizarse a otra región.

El constituyente dejó una flexibilidad necesaria en la marcha normal de la administración pública. La división administrativa se ha realizado con el propósito de mantener la vitalidad propia de ciertos elementos indispensables para la marcha normal de las distintas comarcas.

Los constituyentes tuvieron en cuenta que tales divisiones y subdivisiones se imponen como algo natural y perfectamente lógico en el crecimiento de la nación. Contribuir al fomento de secciones

prósperas, que aumenten sus propios recursos y su población, es robustecer la unidad patria y estimular su verdadero progreso.

Aun admitida como necesaria e imprescindible, para la buena organización de los Estados, la correcta división administrativa del territorio, ésta no puede llevarse hasta dislocar las manifestaciones activas de la soberanía, creando verdaderas entidades en todo y por todo independientes.

Hay ciertos ramos que deben conservarse y atribuirse a los cuidados del poder central. Son comunes a las secciones, en cuanto que a todas interesa su marcha normal, pero debe quedar centralizada su dirección.

Lo relativo al orden, a la administración militar, a las relaciones exteriores, al ejercicio de los derechos civiles y políticos, debe confiarse al régimen central. Quedan las regiones con el manejo de sus rentas propias, el fomento de los intereses seccionales y el desarrollo de las iniciativas exigidas por el progreso de sus respectivas localidades.

La conocida máxima de "centralismo político y descentralización administrativa" consulta la equidad de estas materias, siempre que se la complementa con una sana distribución de las rentas y un equitativo reparto en las cargas y en los gastos.

Todo esto requiere una prudente acción legislativa que haga un deslinde claro de atribuciones y deberes de las distintas entidades nacionales, departamentales o provinciales, y municipales, basada en principios de justicia, para cerrar el paso a rivalidades que aflojan los vínculos de la unidad patria y fomentan aspiraciones disolventes o choques nocivos.

La estabilidad debe ser otra condición indispensable de una política administrativa seria. Crear y suprimir organismos sin plan meditado, de modo

que la división administrativa sea inestable y que no se sujete a normas precisas, revela un estado de cosas anormal y propio de pueblos en formación.

La marcha progresiva de las secciones no ha de perturbar sino de estimular y robustecer la de la nación tomada en su conjunto. Vehículos, no estorbos, han de ser los agentes gubernativos regionales para que los impulsos del centro lleguen a la periferia y se sienta en todo el organismo público la vida oficial, manifestada en obras y empresas de aliento.

Varía también el concepto sobre división administrativa, según el sistema de gobierno. Lo indicado para un régimen federal no puede aplicarse a un régimen central, ni al contrario. La constitución política, en sus bases fundamentales, imprime naturalmente un derrotero especial a todas las funciones administrativas, y éstas deben amoldarse a ellas, en su espíritu general, para conservar la armonía.

Las divisiones administrativas son varias, según los servicios del Estado, pero las principales son: División territorial ejecutiva o política. División territorial judicial. División electoral. División fiscal.

En general, todos aquellos asuntos que son del resorte del poder central, puede distribuirse, en su administración, por zonas especiales, sin que sea necesario hacerlas coincidir con la división administrativa permanente de provincias o departamentos y municipios. Entidades que afecten fundamentalmente la marcha del país, suelen ser de creación constitucional, en algunos de ellos la de mero servicio secundario pueden ser de orden legal. Unas y otras, en su organización reglamentaria, son objeto de leyes comunes.

En estas materias es necesario que predomine un criterio de gran elasticidad, porque las circunstancias varían, con demasiada frecuencia, merced al progreso de las vías de comunicación y al desarrollo de otros factores que ejercen sobre la división administrativa una influencia que debe ser consultada y en la mayor parte de los casos atendida, con el fin de que no se presenten rivalidades o conflictos entre las distintas comarcas.

## TITULO II

### DE LOS HABITANTES: NACIONALES Y EXTRANJEROS

I. Calidad de nacional colombiano.—Definición de ella.—Cómo se pierde.—Obligaciones generales de nacionales y extranjeros.—Limitación recíproca de los derechos que confiere la naturalización.—Régimen de las personas jurídicas.—II. Ciudadanía.—Definición de ella.—Por qué causas se pierde o se suspende.—Prerrogativas inherentes a la ciudadanía.

ARTICULO 8º—Son nacionales colombianos:

1º Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la República;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la República.

2º Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización.

b) Los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la Municipalidad del lugar donde se establecieron. (Artículo 3º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Los elementos primordiales que se han de tener en cuenta en la determinación de la nacionalidad de un individuo, varían de acuerdo con el sistema establecido en la respectiva legislación.

Los tratadistas enumeran seis medios o sistemas fundamentales, que a su vez ofrecen combinaciones entre sí, para fijar la nacionalidad de un individuo:

Dichos medios son:

- 1º—El *jus sanguinis*;
- 2º—El *jus soli*;
- 3º—El *jus domicilii*;
- 4º—El privilegio legal;
- 5º—La adopción; y
- 6º—La anexión territorial.

En virtud del primero de los sistemas los hijos tienen por patria la de sus progenitores; ciñéndose al segundo, el individuo pertenece a la nación en donde nace; basándose en el tercero de los medios indicados, la persona se tiene como nacional del país en donde fija su domicilio y cumple determinados requisitos legales; en virtud del cuarto, o sea del *privilegio legal*, el extranjero por el hecho de ejecutar ciertos actos voluntarios, determinados por el legislador, adquiere el carácter de nacional; corresponden al quinto medio los que solicitan la naturalización y la obtienen; el sexto de los sistemas contempla, no propiamente una situación individual, sino colectiva de un territorio conquistado y que perdió su soberanía.

En Colombia, constituyentes y legisladores de diversas épocas, han combinado el sistema del *jus soli* y del *jus sanguinis*, exigiendo además en ciertos casos el *jus domicilii*. Además, la situación de *privilegio legal* ha existido y existe en favor de los hispanoamericanos y brasileños. Se ha mantenido siempre una política de amplitud en estas materias, con la mira de fomentar la inmigración y de ofrecer a los extranjeros las mayores facilidades po-

sibles. Este principio ha inspirado la mayoría de las constituciones nacionales, y sólo en casos de excepción se preconizaron reglas contrarias.

Los primitivos Estados —escribe el doctor José Gneco Mozo en su obra *La reforma constitucional de 1936*— alegaban como súbditos suyos a los que estaban unidos por el vínculo de la sangre (*jus sanguinis*); así, todas las generaciones en que hubiera sangre de romanos, dependían del águila imperial de Roma. Este *jus sanguinis* es perfecto, cuando es doble; cuando procede de padre y madre, de consuno; e imperfecto o medio, cuando los padres son de diferente nacionalidad. El *jus sanguinis* medio, por sí solo, no es vínculo suficiente de unión a una patria.

En la edad media primó el criterio de que el lugar de nacimiento determinaba la nacionalidad. El principio, llamado *jus soli*, era éste: el natural es nacional. Tampoco el *jus soli* tomado aisladamente, debe ser suficiente a determinar la nacionalidad; resulta un vínculo muy relaxo. El solo hecho de haber nacido en un lugar, no nos da ese apego que dan las tradiciones, la familia, los afectos. Si después de nacer nos apartan de allí, resulta un hecho contingente, casual, un “accidente geográfico” como vulgarmente se ha calificado a esta clase de nacimientos.

Con la evolución del derecho, se adoptó el criterio del domicilio, *jus domicilii* o *animus manendi*. Donde yo estoy establecido es donde tengo mis intereses y mi familia, aunque allí no haya visto la luz primera, ni esa sea la patria de mis progenitores, allí debo tener mi patria. Pero el domicilio simple depende en mucho de los intereses económicos; carece de cierto interés espiritual, de la tradición preciosa que debe ir envuelta en la nacionalidad. Por eso tampoco el simple domicilio se tiene como patria, sino cuando se hace solemne declaración de adoptarla o se llenan voluntariamente determinados requisitos de la ley.

La Constitución de 1886 decía en su artículo octavo:

Son nacionales colombianos:

1º—Por nacimiento: Los naturales de Colombia con una de dos condiciones: que el padre o la madre también lo ha-

yan sido, o que siendo hijos de extranjeros se hallen domiciliados en la república.

Los hijos legítimos de padre y madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la república, se considerarán colombianos de nacimiento para los efectos de las leyes que exijan esta calidad.

2º—Por origen y vecindad: Los que siendo hijos de madre o padre naturales de Colombia y habiendo nacido en el extranjero, se domiciliaren en la república; y cualesquiera hispanoamericanos que ante la municipalidad del lugar donde se establecieren, pidan ser inscritos como colombianos.

3º—Por adopción: Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de ciudadanía.

La reforma de 1936 redujo a dos clases los nacionales colombianos, según lo sean por nacimiento o por adopción. La tercera "por origen y vecindad" fue incorporada en los de simple adopción.

Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en la república, serán tenidos como nacionales, aunque no sean legítimos.

Con el fin de reforzar los vínculos de sangre y de raza que nos unen a los hispanoamericanos, se otorgan facilidades mayores para la nacionalización de los que pertenecen a países que hemos considerado como hermanos a través de todas las vicisitudes de nuestra historia. En 1936 se extendió el mismo privilegio a los brasileños, fundado en motivos semejantes. Se ha querido manifestar así un verdadero espíritu de solidaridad entre los hijos de todas las democracias suramericanas, en atención a los lazos indestructibles que nos unen: religión, lengua, raza y costumbres.

El extranjero nacionalizado adquiere los mismos derechos de los colombianos. Hay excepciones, taxativamente fijadas por la Constitución, en lo relativo al desempeño de los siguientes cargos pú-

blicos: 1º Presidente de la república; 2º Senador; 3º Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y 4º Consejero de Estado. Para el ejercicio de tales cargos se necesita ser colombiano de nacimiento. En todo lo demás, los extranjeros nacionalizados se hallan en pie de igualdad con los colombianos.

La Ley 22 de 1936 señala el procedimiento que deben seguir los hispanoamericanos que soliciten inscripción como colombianos, en armonía con el precepto constitucional. La misma ley reglamenta la manera como los extranjeros pueden adquirir su carta de naturalización y los requisitos que deben llenar con tal fin.

En el primer caso se aplican los artículos 10 y 11 de dicha ley, cuyo texto dice:

ARTICULO 10.—Cuando individuos hispanoamericanos soliciten que se les inscriba como colombianos, al tenor del artículo 8º de la Constitución, se extenderá una diligencia en papel común, firmada por ellos, el presidente y el secretario de la respectiva municipalidad, en la cual se expresará lo siguiente:

a) El Estado de que es nativo el solicitante y el gobierno de que se considera súbdito; b) Que ha prestado ante el gobernador, una vez que éste ha recibido la carta de naturalización firmada por el encargado del poder ejecutivo, el juramento o protesta solemne si su religión no le permite jurar) de renunciar para siempre a cualesquiera vínculos que lo ligen a otro gobierno, y sostener y cumplir la Constitución y leyes de la república; c) El número, los nombres, edad y sexo de los hijos menores que de él dependan y a quienes se extienda la naturalización.

ARTICULO 11.—Las municipalidades no darán cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, sino autorizadas por el gobierno, a quien previamente expondrán las circunstancias del postulante.

En el segundo caso, que se refiere a los extranjeros en general que quieran obtener en Colombia

carta de naturalización, la citada ley da las reglas siguientes:

El interesado debe dirigir una solicitud al poder ejecutivo, por conducto de la gobernación del departamento en donde resida. En ese memorial tiene que expresar su nacionalidad de origen y el gobierno de que es súbdito, el número, los nombres, la edad y el sexo de las personas a quienes tenga el propósito de que se haga extensiva la naturalización, o sean sus hijos menores de veintiún años.

El gobernador remite esa solicitud al Ministerio de Relaciones Exteriores, y la acompaña con su concepto sobre si debe o no ser atendida. Para obtener carta de naturaleza se necesita que los extranjeros que la solicitan hayan residido en Colombia durante cinco años por lo menos, y que su entrada al país se haya sujetado en todo a las disposiciones legales vigentes; tienen que conocer suficientemente el castellano y haber observado buena conducta.

Cuando el interesado consiga la carta de naturaleza tiene que prestar juramento ante el gobernador del departamento en donde viva, de que renuncia para siempre a cualesquiera vínculos que lo liguen con otro gobierno, y que promete cumplir la Constitución y las leyes de la república.

ARTICULO 9º—La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturalización en país extranjero, fijando domicilio en el Exterior, y podrá recobrase con arreglo a las leyes. (Artículo 4º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Antes de la reforma de 1936, el colombiano perdía su nacionalidad por el hecho de adquirir carta de naturaleza en país extranjero, siempre que fijara su domicilio en el país adoptado. Ahora no se le impone la obligación de residir, o de domiciliarse en la nueva patria, sino que basta su per-

manencia en el exterior, sin necesidad de que sea de manera precisa en el Estado al cual quiera pertenecer.

El comentarista doctor Samper escribe:

En cuanto a la pérdida de la calidad de colombiano, por la adquisición de carta de naturaleza en país extranjero, este artículo pone una sabia limitación: la de que el colombiano que adopte otra patria de derecho la adopte también de hecho, esto es, fijando en ella su domicilio. En esto se hizo hincapié, particularmente por indicación del poder ejecutivo, seguramente con el fin de impedir cierto abuso; el de varios colombianos que, pretendiendo ponerse bajo la protección de fuertes gobiernos extranjeros, con daño o desdoro para su propio país, continúan viviendo en Colombia como si fueran colombianos y obteniendo todas las ventajas de tales, y tan sólo alegan o esperan poder alegar los privilegios extranjeros, cuando les conviene sustraerse a la jurisdicción nacional. Esto no será permitido. El que siendo colombiano quiera adquirir carta de naturaleza en país extranjero, deberá al mismo tiempo fijar allí su domicilio (esto quiso decirse con la frase gerundial fijando en él domicilio, para que el hecho coincida con el derecho); sin lo cual el individuo continúa siendo colombiano.

El decreto legislativo 181 de 29 de enero de 1942, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias, contiene disposiciones abiertamente inconstitucionales al someter a los nacionales colombianos por adopción a sanciones establecidas para los extranjeros, y también por autorizar al gobierno para suspender por resolución ejecutiva los efectos de las cartas de naturaleza expedidas a favor de algunos ciudadanos que llenaron en su tiempo las formalidades legales. La calidad de nacional colombiano que ellos tienen, no se puede perder sino por el único motivo que fija el constituyente. Cualquier otra exigencia equivale a reformar el precepto constitucional.

ARTICULO 10.—Es deber de todos los nacionales y extranjeros en Colombia, vivir sometidos a la Constitución y a las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Si bien es cierto que la regla establecida en este artículo puede tener como finalidad la de evitar confusiones, en lo que a los extranjeros residentes en Colombia se refiere, es también de una evidencia elemental que con su imperio se quiere garantizar el orden público.

En algunas Constituciones llegó a proclamarse “el santo derecho de insurrección” y fue canon reconocido en la lista de los derechos individuales el de resistencia a la opresión. Las declaraciones francesas de 1789 y de 1793 contaron entre sus postulados la afirmación de que “cuando el gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del pueblo el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes”.

Alrededor de este problema se contemplan dos clases de resistencia: la pasiva y la activa. En virtud de la primera, el ciudadano eleva sus protestas contra las leyes o providencias que considera violatorias del derecho, injustas u opresoras, declarando que al obedecerlas procede únicamente porque una fuerza superior se lo impone. En desarrollo de la segunda, el ciudadano se coloca en rebelión contra las autoridades y usa medios violentos contra ellas; no se limita a desobedecer, sino que ejecuta actos de fuerza material y resiste a la orden recibida.

Tratando el debatido problema de la rebelión justa contra un poder tiránico, escribió recientemente el docto jesuita Ives de la Brière, en su libro *¿Cómo conciliar autoridad y libertad?*

Es necesario que todos los medios pacíficos y legales para poner remedio al mal, hayan sido reconocidos completamente impotentes e ineficaces. Porque el recurrir a la fuerza sólo está acorde con la moral y el derecho ante la imposibilidad manifiesta de llegar por las vías regulares a un resultado urgente y necesario.

El citado expositor, siguiendo las enseñanzas de la filosofía católica, resume los argumentos en favor de un desconocimiento de hecho de la tiranía, señalando como requisito esencial que existan “las más serias probabilidades en favor de un resultado libertador”, puesto que de otra manera se corren peligros de graves perturbaciones sociales y puede crearse “una situación más trágica, más odiosa y más perjudicial que aquella de la cual se quiere salir, por medio de la fuerza”.

Como resumen de su doctrina, concluye que no es lícito aconsejar a la ligera “ni contra la más abominable tiranía, la resistencia activa, considerada como el esfuerzo para abatir por las armas el dominio de un poder odioso y perseguidor”.

Sobre estas mismas emergencias y anormalidades escribió el doctor José Vicente Concha:

Pero si la resistencia pasiva es legítima, es discutible decir otro tanto respecto de la defensiva. Teóricamente es admisible la tesis de que el ciudadano tiene derecho de resistir con la fuerza a una ley que no lo es sino de nombre; pero llevado el principio a la práctica, surgiría de ello un estado de cosas que causaría grandes peligros sociales, y que perturbaría todo orden. Para tal fin no es posible dejar en absoluto al individuo la apreciación de la legitimidad de la ley.

No se debe, sin embargo, negar al individuo el derecho de resistir, aun con la fuerza, a los actos de un funcionario claramente violatorios de la ley, porque en tal caso no se trata ya de de ejercicio legítimo de la autoridad: el funcionario que así procede no tiene otro título que el de la fuerza, y se despoja del carácter de funcionario para proceder.

A quien en tales circunstancias resiste, no se le puede considerar como rebelde.

Por último, la resistencia agresiva, o sea lo que se denomina derecho de insurrección, es insostenible en el terreno puramente teórico. Si el gobierno, por medio de sus diferentes órganos, desconociendo la constitución del Estado, llega a crear de hecho una organización atentatoria y arbitraria contra los derechos de los ciudadanos, que viole los principios fundamentales de la organización del país, se convierte en tiránico, y con ello pierde el título mismo para gobernar. En tales circunstancias, el acto del pueblo que se levante para derrocar al usurpador es legítimo, y no son pocos los casos históricos de revoluciones que tuvieron ese carácter. Pero si se reconoce el principio, es evidente que en la práctica tiene graves peligros. Legítimamente, no se debe usar de ese supremo recurso sino cuando se hayan llenado muchas condiciones, y especialmente la de que no exista otro medio de obtener el reconocimiento y la garantía del derecho. Ninguna constitución, de consiguiente, puede consignar en sus páginas aquel derecho, teóricamente sostenible, porque organizaría con ello la anarquía, como se dijo de la constitución francesa de 1793. Y es precisamente el objeto principal de las leyes fundamentales de un pueblo, organizar de tal manera los poderes políticos de la nación, que se haga poco menos que imposible llegar en su ejercicio a violar derechos que son la base de la vida social.

Para lograr en la práctica estas finalidades, han ideado los regímenes democráticos el funcionamiento de varios organismos de control administrativo que impidan el abuso de poderes y mantengan la realidad constitucional.

Así el ciudadano se siente respaldado en las garantías fundamentales que se le reconocen, y se vale de medios pacíficos para tratar de restablecerlas cuando las considera quebrantadas o desconocidas en contra de sus legítimos derechos y de sus razonables aspiraciones.

ARTICULO 11.—Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se concedan a los colombianos. Pero la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Gozarán asimismo los extranjeros en el territorio de la República de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la constitución o las leyes.

Los derechos políticos se reservarán a los nacionales. (Artículo 5º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Este artículo vino a sustituir la doctrina consagrada en 1886, que estableció el principio de que “los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos que se conceden a los colombianos por las leyes de la nación a que el extranjero pertenezca, salvo lo que se estipule en los tratados públicos”. Reemplaza también no sólo el artículo 11 de la Constitución de 1886, transcrito, sino el 12 de la misma, que dispuso: “La ley definirá la condición de extranjero domiciliado, y los especiales derechos y obligaciones de los que en tal condición se hallen.”

En las Constituciones colombianas no ha existido un criterio igual y constante sobre la materia. En 1863, lo mismo que en años anteriores, se igualó la condición jurídica de los extranjeros con la de los nacionales, otorgándoles los mismos derechos civiles y garantías individuales. Bajo el régimen de 1886 predominó el criterio de la reciprocidad.

Eminentes colombianos propusieron la enmienda constitucional en el sentido de restablecer la igualdad jurídica, entre nacionales y extranjeros. El doctor Antonio José Uribe apoyó el movimiento reformista, en distintas ocasiones, con argumentos fundamentales. Copiamos de aquel publicista:

El siglo XIX se abre en la historia del derecho internacional privado con dos principios que informan la legislación

de los pueblos europeos y americanos: el de la reciprocidad en el goce de los derechos que se conceden a los extranjeros, y el de la igualdad de los derechos civiles entre nacionales y extraños.

La reciprocidad en el goce de los derechos civiles a que son llamados los extranjeros, puede ser de dos clases: diplomática y legislativa.

La reciprocidad diplomática es la que consiste en subordinar el goce de los derechos civiles que se conceden a los extranjeros, a lo que sobre esta materia especial se estipule en los tratados públicos con la nación a que el extranjero pertenezca. La reciprocidad legislativa consiste en conceder a los extranjeros, en general, el goce de los derechos civiles, que de acuerdo con la legislación del país a que cada uno de ellos pertenezca, se conceda a los nacionales del Estado en donde dichos nacionales residan. Tanto la reciprocidad diplomática como la legislativa son defectuosas en este particular: la primera, porque aplicada rigurosamente, a lo menos conduce al resultado práctico de que como no siempre el Estado ha definido por medio de pactos internacionales la condición de extranjeros, sucederá que respecto a los pertenecientes a países con los cuales no hay dichos pactos, o se les nieguen todos los derechos civiles, por no existir la fuente del derecho positivo, de la cual deberían desprenderse, o tomando la interpretación más benigna, queda incierta su condición jurídica.

La reciprocidad legislativa ofrece también dificultades, porque, si el país a que el extranjero pertenece la adopta asimismo como fórmula para fijar la condición jurídica de los ciudadanos de otros países que puedan ir a residir en él, se establece un círculo vicioso que no permite saber, en cada caso, cuáles son precisamente los derechos civiles que el extranjero puede invocar; así, por ejemplo, si tanto en Chile como en Colombia se estableciese el principio único de que los extranjeros residentes en el territorio de cada uno de los dos Estados, gozarán de los derechos que se concedan a los nacionales del uno por las leyes de la nación a que el extranjero pertenezca, no se sabría en Colombia qué derechos puede invocar un chileno en este país ni en Chile, cuáles puede invocar un colombiano; a menos que la fórmu-

la se interpretara en el sentido más benigno de que con ella se quería en ambas repúblicas ser tan favorable para con el extranjero cuanto lo fuese la nación a que él mismo perteneciera, y llegar así al resultado de igualar al extranjero con el nacional en el goce de los derechos civiles. Puede suceder también con la reciprocidad legislativa, tomada como fórmula irrestricta, que un extranjero pretenda solicitar derechos exorbitantes, mayores que los concedidos a los nacionales, alegando la circunstancia de que en su patria se conceden también a los extranjeros, y así se podrían violar disposiciones de orden público en el derecho interno de cada Estado, o se establecerían, lo que no es debido, preeminencias en favor del extranjero y en contra de los nacionales. Puede suceder, siempre dentro del sistema de la reciprocidad legislativa, que se niegue a los extranjeros o a determinados extranjeros, derechos civiles que la naturaleza misma del hombre impone, y que se les nieguen sólo por la circunstancia de pertenecer a países en los cuales injustificadamente se les desconocen tales derechos a los súbditos de otros gobiernos. Tal sería el caso de un extranjero residente en Colombia y natural de una república en donde no se admitiese a los extranjeros el goce del derecho civil de propiedad en general.

Apenas parece necesario observar que si tanto la reciprocidad legislativa como la diplomacia son defectuosas, como sistemas únicos, para fijar los derechos que un Estado reconoce a los extranjeros residentes en él, la combinación de la primera con la segunda deja subsistir, sin embargo, los defectos de la una y de la otra, en buena parte, a lo menos, y que ni por este medio se llega a una solución satisfactoria del problema, porque la reciprocidad por sí misma, de cualquier clase que sea, no debe servir, tratándose de derechos civiles, como base de un sistema constitucional o legislativo que regule la condición del extranjero. Compréndese fácilmente el principio de la reciprocidad respecto del ejercicio de ciertos derechos, como el de la propiedad literaria, la exención de la *cautio judicatum solvi*, etc., pero no de los derechos civiles en general.

De lo dicho se deduce que el sistema más acorde con los principios de derecho moderno, es de la igualdad entre nacionales y extranjeros, por lo que al goce de los derechos

civiles se refiere; así lo han admitido las legislaciones de Italia, España, Chile y otras modernas; en Francia existe el principio de la reciprocidad diplomática.

El sistema de la reciprocidad no se funda en la justicia. La violación del derecho en un país, no justifica que como represalia se lleve a cabo en otro. El reconocimiento de los derechos naturales del individuo no puede quedar sometido a una pugna semejante que sólo puede alegar intereses materiales.

Si en un Estado se le niegan a un individuo, por ejemplo, el ejercicio del derecho de propiedad y el de trabajo, en sus diversas manifestaciones, impidiéndole adquirir bienes raíces o declarando que no puede consagrarse a una industria lícita, tal hecho no hace moralmente buena la medida idéntica que se tome en el país a que ese individuo pertenece contra los de la nación en que esté radicado.

La reforma de 1936 restableció el principio de igualdad entre los extranjeros y los nacionales, en cuanto se relaciona con los derechos civiles. Los derechos políticos son patrimonio exclusivo de los nacionales. Se dejó, sin embargo, al legislador, la facultad de limitar los derechos de los extranjeros y de negarles el ejercicio de algunos de ellos por razones de orden público. Esa facultad, que constituye la excepción, debe reservarse para casos graves, porque de otro modo la situación de los extranjeros en Colombia resultaría precaria y en vez de ganar, habrían perdido con la última enmienda constitucional.

La guerra universal, con su cortejo de males inevitables, ha hecho revivir prácticas que se creían contrarias a todo sentimiento humanitario. El derecho internacional, con sus repercusiones en el derecho público interno de los países, ha retrocedido innegablemente.

ARTICULO 12.—La capacidad, el reconocimiento y, en general, el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas, se determinará por la ley colombiana. (Artículo 6º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Este artículo que corresponde al 6º del acto legislativo número 1º de 1936, sustituyó al 14 de la Constitución de 1886, en virtud del cual “las sociedades o corporaciones que sean en Colombia reconocidas como personas jurídicas, no tendrán otros derechos que los correspondientes a personas colombianas”.

En parte alguna tienen definidas nuestras leyes lo que deba entenderse por compañía o sociedad extranjera. Ha variado la legislación en lo relativo a las condiciones exigidas para su funcionamiento en Colombia, y nada más.

Desde el año de 1906 rigen los decretos legislativos números 2 y 37 del mismo año, que reglamentan la incorporación o legalización de compañías extranjeras que quieran establecer negocios permanentes en Colombia. En armonía con lo preceptuado en el Decreto número 2 de 1906, dichas sociedades o compañías deben protocolizar, dentro de los seis meses subsiguientes a la iniciación de sus negocios, el documento de su fundación y de sus estatutos, en la notaría de la circunscripción en donde está el asiento principal de sus negocios o industrias.

Las anónimas protocolizarán además en la misma notaría, la prueba de la autorización del Estado, en el caso de que sea necesaria para su existencia legal; y todas en la misma notaría protocolizarán los poderes de su respectivo representante. Las mismas sociedades deberán tener en Colombia, en el lugar en donde esté el asiento principal del tráfico de su explotación, un representante con facultades de mandatario y con igual personería que la

del gerente, para las controversias judiciales que ocurran y para los negocios establecidos en el país.

El Decreto número 37 de 1906 ratificó estas mismas condiciones y contempló el evento de que falten los referidos representantes, en algún juicio contra compañías o sociedades extranjeras, caso en el cual se debe proceder como se procede con cualquier persona ausente.

¿Cuál es el alcance de la reforma constitucional de 1936? En nuestro concepto, se le atribuyó al legislador lo que a la materia se refiere. Las leyes ordinarias deben resolver todos los casos de conflictos y reglamentar la materia en sus diversos aspectos.

En una palabra, el Congreso tiene que expresar, en la legislación, si continúan considerándose "extranjeras" determinada clase de sociedades organizadas de acuerdo con la legislación de otro país, y que funcionan en Colombia, si se las declara nacionalizadas; si se las acepta en pie de igualdad con las colombianas; si se adopta la tesis de la carencia de nacionalidad de las sociedades, y en consecuencia, qué debe entenderse por capacidad y régimen de éstas, así como de las demás personas jurídicas.

Podría creerse que el texto de la reforma aludió únicamente a los casos de pugna entre las distintas legislaciones y que la colisión presentada debe resolverse aplicando la ley colombiana, por estar actuando las compañías en territorio de la república.

Sin embargo, los términos son más absolutos y parecen referirse a todo el conjunto de actividades, puesto que arrancan desde la capacidad, el reconocimiento, y llegan hasta el régimen de las sociedades en su alcance pleno.

La Constitución de 1886 fue más clara y se limitó a establecer que todas las sociedades de cualquier

origen o nacionalidad, no tendrían en Colombia derechos distintos de los reconocidos a las personas colombianas. En la reforma de 1936 prácticamente no se resolvió nada en el fondo, sino que se consagró una facultad legislativa para que el Congreso adoptara el sistema que creyera más conveniente.

Ahora bien: como hasta hoy no se ha dictado ley ninguna que decida la cuestión, es decir, no se ha dicho si las personas jurídicas tienen nacionalidad o no la tienen, ni se ha fijado el criterio para determinar esa nacionalidad, es evidente que cuanto concierne a sociedades, compañías o empresas, organizadas en el exterior y legalizadas en Colombia, no ha sufrido alteraciones sustanciales.

Hoy están las cosas en la forma en que se hallaban cuando la vigencia del artículo 14 de la Constitución de 1886, y sólo se cambiarán si el Congreso ejercita la atribución y legisla sobre tan importante problema.

La existencia de sociedades extranjeras se ha seguido reconociendo por el gobierno, después de la reforma constitucional de 1936. Así consta en el Decreto 1984 de 1939, "por el cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas".

Los artículos 4º, 6º y 7º de la mencionada providencia ejecutiva demuestran la verdad de nuestra afirmación. La misma tesis ha proclamado el señor Superintendente de Sociedades Anónimas, según puede verse en la página 200 del Código de sociedades, publicado por el doctor Alfonso Restrepo Moreno. El concepto citado en dicha obra dice así:

Las sociedades extranjeras que tengan negocios permanentes en Colombia o vayan a establecerlos, deberán someterse en cuanto a su incorporación y legalización a las leyes y decretos dictados en Colombia sobre la materia, y en consecuencia, deben protocolizar ante el notario su escritura so-

cial, registrarla, obtener un extracto, inscribirlo en la Cámara de Comercio, publicarlo y ocurrir con tales documentos que deben contener además, la legalización del empleado diplomático o consular colombiano, al Ministerio de la Economía Nacional, para que declare cumplidos los requisitos de ley. Autorizadas en esta forma las sociedades anónimas extranjeras, la Superintendencia considera que han sido otorgadas conforme a la ley de su país.

En cuanto al contrato en sí, es decir, en cuanto a su constitución y estatutos, regirá la ley de origen, el *Jus soli*, siempre y cuando esta sociedad no vaya contra el orden público en Colombia y las buenas costumbres. (Art. 44 de la Constitución Nacional, y art. 6º de la Ley 27 de 1888.)

Así, pues, las sociedades extranjeras que en su legislación de origen tengan menos de cinco miembros, pueden ser incorporadas en Colombia, si traen autenticaciones de las autoridades colombianas en el exterior y solicitan su legalización de acuerdo con las leyes de nuestra república.

En cuanto a la nacionalidad o declaración de que se trata en realidad de verdad de una sociedad extranjera, será materia de decisión por los Tribunales de justicia colombianos, en cada caso especial en que tal punto sea controvertido.

En el Decreto número 65 de 1941 se dispuso, en el artículo 2º, que “la tramitación para declarar cumplidos por parte de las compañías extranjeras los Decretos-leyes números 2 y 37 de 1906, y los artículos 1º y 22 de la Ley 58 de 1931 se adelantarán desde la fecha del presente Decreto ante la Superintendencia de Sociedades Anónimas”.

El artículo 3º del Decreto número 147 de 26 de enero de 1942, dictado por el Presidente de la República, en uso de las autorizaciones extraordinarias de que fue investido por la Ley 128 de 1941, dispone que se consideren como sociedades extranjeras no domiciliadas en el país, para los efectos del Decreto 59 de 1942 (sobre control y administración de cierta clase de bienes pertenecientes a extranjeros):

Las que el 8 de diciembre de 1941 tenían su domicilio social en alguno de los países enumerados en el artículo anterior o en las colonias o territorios bajo mandato de esos mismos países, cualquiera que sea el lugar a donde hayan trasladado o trasladen ese domicilio con posterioridad a tal fecha, y aun cuando hubieren cumplido en oportunidad los requisitos exigidos por las leyes comerciales para efectuar negocios en Colombia.

Las que el 8 de diciembre de 1941 tenían su principal domicilio social en esos mismos países o en sus colonias, aun cuando hayan tenido o tengan también domicilio en el territorio de la república.

La Ley 37 de 1931, sobre petróleo, dispuso en su artículo octavo, incisos segundo y tercero:

Las compañías cuyo asiento principal de negocios esté en algún país extranjero, que quieran establecerse en Colombia y celebrar con la nación o con particulares contratos sobre petróleos, deberán constituir y domiciliar en la cabecera del circuito de notaría de Bogotá, aunque no sean colectivas, una casa o sucursal, llenando las formalidades del artículo 470 y de sus concordantes del código de comercio, casa que será considerada como colombiana para los efectos nacionales e internacionales, en relación con estos contratos y los bienes, derechos y acciones sobre que ellos recaen.

Corresponde al gobierno declarar cumplidos por las compañías extranjeras, los requisitos de que trata esta disposición, previa solicitud de los interesados, acompañada de los documentos bastantes.

Al obedecer estas normas, como se viene haciendo, después de la reforma constitucional de 1936, se admite la diferencia entre sociedades nacionales y extranjeras.

El doctor Miguel Moreno Jaramillo, en el tomo quinto de su excelente obra *Sociedades*, dedica un amplio estudio a la interpretación del mandato constitucional que nos ocupa; reproduce las opiniones de varios comentadores de dicho texto; ahonda en los orígenes internacionales y en los de-

bates parlamentarios de la disposición; sintetiza y discrimina los diversos pareceres acerca de tan debatido problema.

Aquel autorizado jurista, cuyo vasto prestigio profesional es reconocido, sustenta la conclusión de que las sociedades extranjeras en Colombia están hoy, después del acto legislativo de 1936, "exactamente en el mismo pie en que se hallaban antes de la expedición de esta reforma". Y agrega el eminente constitucionalista: "No han venido leyes nuevas que en general lo modifiquen."

La Corte Suprema de Justicia en sentencia de 16 de julio y 1º de septiembre de 1937, reconoce que existen sociedades extranjeras.

De todo lo expuesto se deduce que la situación jurídica de las sociedades salió de la esfera constitucional y quedó en los dominios del legislador ordinario, el cual puede y debe determinar lo relativo a capacidad, reconocimiento y régimen de aquéllas.

ARTICULO 13.—El colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuere cogido con las armas en la mano, en guerra contra Colombia, será juzgado y penado como traidor.

Los extranjeros naturalizados y los domiciliados en Colombia no serán obligados a tomar armas contra el país de su origen.

La Constitución reconoce a los colombianos, en armonía con los principios generalmente admitidos por los tratadistas de derecho internacional, una libertad completa para que adopten la nacionalidad que a bien tengan. En el ejercicio de dicha prerrogativa se consagra un límite razonable y justo: el respeto y la lealtad que todo individuo de la especie humana debe conservar para su patria de origen.

Como consecuencia de tal principio, se considera traidor al colombiano que habiéndose nacionalizado en otro país, toma armas en contra de Colombia. Sentada esa regla, con relación a los colombianos, hubo de ampliarla el constituyente al declarar que a los extranjeros naturalizados y domiciliados en la república no se les obliga en ningún caso a tomar armas contra su patria nativa. Es un acto de equidad, porque si la doctrina es buena y se le aplica a los colombianos, debe ser considerada de igual modo con relación a los que sin ser ciudadanos de la república por nacimiento, lo son por adopción.

Si esta medida se justifica con los extranjeros naturalizados, también deben gozar de ella los simplemente domiciliados que ya tienen vinculaciones materiales y morales, con el país, en forma estable. Fomentando la lealtad y el acatamiento a la patria nativa, se aseguran, en la práctica, esas mismas virtudes y su ejercicio, para con la patria que se adoptó.

ARTICULO 14.—Son ciudadanos los colombianos mayores de veintiún años.

La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También se pierde o se suspende, en virtud de decisión judicial, en los casos que determinen las leyes.

Los que hayan perdido la ciudadanía podrán socilitar rehabilitación. (Artículo 2º del Acto legislativo número 1º de 1945.)

Definida la condición de nacional colombiano, el constituyente procedió a fijar la calidad de ciudadano. Antes de las reformas de 1936, se requería para ser ciudadano reunir los siguientes requisitos:

1º—Ser colombiano varón, mayor de veintiún años;

2º—Ejercer profesión, arte u oficio, o tener ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia.

Estos requisitos fueron suprimidos, y el precepto constitucional quedó en la forma transcrita. La nacionalidad es el vínculo creado entre el individuo y el Estado, y que regula sus obligaciones recíprocas; la ciudadanía es la potestad conferida para el ejercicio de los derechos políticos.

En cuanto a pérdida o suspensión de tal prerrogativa, se dejó a las leyes la determinación de los casos en que se verifiquen. Corresponde al Senado la rehabilitación en el goce de los derechos políticos de quienes los hayan perdido.

ARTICULO 15.—La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Sin embargo, la función del sufragio y la capacidad para ser elegido popularmente, se reserva a los varones. (Artículo 3º del Acto legislativo número 1º de 1945.)

Se conserva en este artículo, en su esencia, lo que venía rigiendo. Se introdujo la variación en lo correspondiente a la mujer colombiana, mayor de edad, que puede ya desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

Se reserva, con razón, para los ciudadanos en ejercicio el desempeño de funciones electorales y de empleos públicos de la naturaleza indicada, por motivos de seguridad nacional y de conveniencia en cuanto a la soberanía del Estado se refiere.

Son muchos los campos que se ofrecen a la actividad de los extranjeros, sin mengua de la soberanía. Enseñanza, beneficencia, secciones técnicas o administrativas, pueden contar con la colaboración extranjera sin perjuicio para nadie y con provecho para todos.

La Constitución ha sido previsoras en estas materias, y por eso ha restringido el ejercicio de ciertos cargos únicamente a los colombianos.

## TITULO III

### DE LOS DERECHOS CIVILES Y GARANTIAS SOCIALES

I. Principios generales.—II. Carácter social del trabajo, derecho de huelga, asistencia pública.—III. Libertad y seguridad personales.—Propiedad.—IV. Intervención del Estado.—V. Libertad de enseñanza.—Imprenta.—Correspondencia.—VI. Industria y profesiones.—VII. Petición.—Reunión y asociación. VIII. Estado civil.—IX. Responsabilidad por violación de las garantías.—Incorporación de este Título en el Código Civil.

ARTICULO 16.—Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Artículo 9º del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Entre los límites del poder público figuran los que le marcan las Constituciones modernas en lo relativo a los derechos individuales.

No se puede aceptar el Estado absolutista. Es necesario reconocer a los hombres aquellas prerrogativas que la naturaleza misma les otorgó. Claro está que ninguno de esos derechos puede tener alcance absoluto comoquiera que un sujeto limitado y mutable es incapaz de atributos ilimitados. Por otra parte, la idea de derecho lleva en sí misma la de responsabilidad en su ejercicio y es correlativa de la noción de deber.

Preconizando derechos absolutos, se rompería el equilibrio social. Si se admite, por ejemplo, la li-

bertad absoluta de prensa, es claro que se deja la honra de los ciudadanos sin garantía legal de ninguna clase, y se violan así los mandatos de la equidad. Una buena ley deberá, pues, armonizar los fueros del escritor con los del que se sienta ofendido por afirmaciones inexactas o calumniosas. En los demás casos habrá que adoptar un criterio semejante.

Las garantías sociales, o derechos individuales, que deben ser ampliamente reconocidos en la Constitución, comprenden el conjunto de limitaciones impuestas al poder público en beneficio de la libertad de los asociados.

La Constitución de 1886 en su artículo 19 había establecido esta regla:

Las autoridades de la república están instituídas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

El Congreso de 1936 no realizó en esta materia una enmienda fundamental. La norma primitiva contenía bases doctrinarias de verdadera eficacia y de completa justicia. El derecho de cada ciudadano fue limitado por el de los demás, mediante el respeto recíproco, debiendo el Estado regular el ejercicio con su doble acción, preventiva y punitiva de los delitos. En dicho artículo se hallaba el concepto preciso del derecho social en cuanto al objeto y fin de la autoridad pública. Desde el instante mismo en que se establece un derecho para un ciudadano o entidad, se fija para los otros el deber de respetar ese derecho en toda su amplitud y sin que pueda señalársele otro límite que un derecho de terceros, la conveniencia general o el interés público. En la reforma de 1936 se consagró en realidad la misma doctrina, cuando se hizo referencia

a los deberes sociales del Estado y de los particulares.

*El bill of rights* —ley de derechos— que fue uno de los resultados de la revolución inglesa del siglo xvii, enumeró las facultades naturales del individuo y amplió las libertades originadas en la *magna charta libertatum* de 1215 en que se consignaron, en Inglaterra, preceptos imperativos encaminados a garantizarle a los ciudadanos del reino, la vida, la persona, el domicilio, la igualdad ante la ley y el jurado.

Elorrieta y Artaza en su obra *La democracia moderna*, escribe a este respecto que “la ley memorable conocida con el nombre de *Habeas corpus* (votada por el parlamento inglés en 1679) en cuya virtud nadie podía ser detenido, sino por las autoridades competentes, y todo detenido legalmente debía ser entregado a la autoridad judicial en el plazo de tres días, reconociéndose, además, el derecho a la libertad provisional bajo fianza, no proclamó ningún principio nuevo, porque las detenciones arbitrarias habían sido condenadas en Inglaterra desde las primeras épocas de su historia. Pero formuló, y a ello se debe su gran trascendencia, el procedimiento oportuno para defender la libertad individual e impedir las detenciones arbitrarias, y sobre todo las prisiones ilimitadas”.

La emancipación de las colonias inglesas de Norteamérica, en concepto de publicistas eminentes, fue una de las primeras y más importantes manifestaciones democráticas. Todos los movimientos políticos anteriores concretaron su objetivo a las aspiraciones internas de cada pueblo. El americano proclamó derechos, no únicamente para el ciudadano de los Estados Unidos, sino para el hombre como elemento integrante de la humanidad.

Los iniciadores de la emancipación de la que es hoy república norteamericana, fundaron sus estatutos constitucionales, al decir de un crítico, "no en motivos particulares de su historia, sino en el principio de justicia de la humanidad; y elevaron así las aspiraciones propias de su pueblo a un plano universal. El pueblo inglés defiende los derechos que pertenecen a los ciudadanos ingleses; el pueblo americano proclama no sólo los que pertenecen a los ciudadanos americanos, sino también los que corresponden a todo hombre por el hecho de ser hombre. El pueblo inglés apoya sus demandas en privilegios históricos; el pueblo americano apoya su independencia en los dictados de su conciencia y en los principios de justicia universal, que considera superiores a todos los derechos que pudiera alegar la corona inglesa. El pueblo inglés, como consecuencia de la base histórica en que funda sus reivindicaciones, mantiene el carácter privilegiado de sus instituciones fundamentales, empezando por la del mismo parlamento; el pueblo americano, en consecuencia de los principios en que funda sus aspiraciones, proclama la igualdad plena de todos los ciudadanos". Con razón que aquel episodio histórico ejerciera tan decisiva influencia en los progresos de la democracia naciente, y que sucesos posteriores ampliaran el radio de acción a la obra de los estadistas de la tierra de Washington.

La revolución francesa, cuyo impulso en el año de 1789 se tradujo en predominante influjo en los destinos de la humanidad, formuló la célebre declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, que imitaron casi todas las Constituciones posteriores. El proceso revolucionario se concretó en esa declaración y ella sintetiza el pensamiento

de los filósofos enciclopedistas, precursores doctrinarios de la transformación política realizada.

Con esas normas, vertidas al castellano por Nariño, según vimos, surgieron a la vida independiente nuestra patria y las demás repúblicas suramericanas.

Respaldados por el constituyente los principios básicos de libertad e igualdad, no pueden considerarse los derechos individuales como un cambio en que el Estado absolutista se reemplazara con el individuo soberano y sin ley. Aquellas garantías ciudadanas imponen la debida reglamentación. Toda manifestación libre de la voluntad y de la inteligencia debe tener su campo restringido.

Existe diferencia entre los derechos políticos que se refieren concretamente a la facultad de elegir y de ser elegido y los derechos individuales cuyo campo es más extenso. Los derechos políticos se confieren al individuo para que intervenga en las diversas funciones de la administración pública, y abarcan en general todos sus ramos. Esos derechos le caracterizan como ciudadano de un país y lo hacen apto para intervenir en las campañas electorales. Ordinariamente se reservan estas prerrogativas a los nacionales y nacionalizados. En cambio, los derechos individuales se reconocen a todos los elementos de la sociedad, comoquiera que les pertenecen de acuerdo con el derecho natural.

El hombre, tomado como unidad social, debe tener en todo caso la necesaria protección gubernativa, que le permita el libre ejercicio de sus iniciativas, partiendo de la base de su reconocimiento y respeto a las instituciones políticas nacionales. En materia de libertades públicas, corresponde al Estado regular su ejercicio legítimo, para evitar conflictos. Las autoridades disponen de una doble acción: preventiva la una, cuyo fin es tratar de evitar

el hecho delictuoso; punitiva la otra, que tiene por fin sancionar debidamente el acto criminoso. De manera precisa fijó el constituyente de 1886 el deber de la autoridad de asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos.

En cuanto al radio de acción individual frente a las indispensables atribuciones oficiales, en materia de garantías, escribe Duguit:

Ciertos límites para que la vida social sea posible, deben señalarse a la libertad individual y no pueden ser determinados más que por la ley. (Declaración de 1789, art. 4.º.) Esto quiere significar, desde luego, que dichos límites no pueden ser fijados sino por el órgano especialmente encargado de hacer la ley, y además que no pueden establecerse sino mediante una decisión tomada por vía general y abstracta, sin consideración de clase ni de persona, y en manera alguna por medio de una decisión individual y concreta, adoptada con relación a una persona o una clase determinadas. Finalmente, estas restricciones, impuestas a la libertad individual de cada uno en interés de todos, deben ser las mismas para todos. Es la consecuencia directa del principio de igualdad.

Sólo la ley puede hacer restricciones a las libertades individuales, bajo la condición expresa de ser las mismas para todos y de que sean necesarios para asegurar el libre desenvolvimiento de la actividad de cada uno. Toda ley que establezca restricciones de la libertad individual, excediéndose de este límite, viola el derecho, de la misma manera que toda ley que limite la libertad de unos en condiciones más rigurosas que la de otros.

Pero este régimen legal de la libertad puede ser un *régimen de derecho* o un *régimen de policía*. Mejor dicho, debe ser, en principio, un régimen de derecho, y puede ser, excepcionalmente, un régimen de policía.

En virtud del régimen de derecho se consagran las libertades con amplitud y se reconocen como lícitas las actividades del individuo en diversos cam-

pos. Bajo dicho régimen conserva en todo caso el poder público sus atribuciones legales para castigar extralimitaciones en el ejercicio del derecho. El individuo es libre para recorrer el país y transitar por las vías públicas como lo estime conveniente; pero si al recorrer esas vías en automóvil, por ejemplo, excede la velocidad permitida o comete atropellos de cualquier naturaleza, será responsable del mal causado. El individuo es libre para emitir conceptos escritos y darlos a la publicidad; pero si con ellos calumnia, tendrá que responder de dicho acto prohibido.

El régimen de policía tiene la misión de prevenir los delitos en cuanto sea posible. Desde los simples reglamentos de tránsito por calles y plazas, en guarda de la seguridad colectiva y con el fin de prevenir conflictos y colisiones de derecho, hasta las fianzas personales o la detención y el desarme, reconocen las leyes una serie de medidas que aparentemente recortan al derecho su radio de acción, pero que en el fondo significan su ejercicio en la única forma posible y en armonía con los intereses sociales o de terceros..

ARTICULO 17.—El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado. (Artículo 17 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

El doctor Tascón comenta en la siguiente forma este artículo:

Esta reforma fue tomada del artículo 157 de la constitución alemana. Así como el artículo 10 consagra la garantía del capital, este artículo la otorga al trabajo de una manera especial.

Aún más: lo hace obligatorio. Pero como muy bien se esclareció en el debate de esta reforma, esa obligación social no corresponde a quienes estén en incapacidad para trabajar.

Consta en los anales parlamentarios la observación del Ministro de Educación Nacional, que consideró el artículo como simple afirmación platónica, sin consecuencia jurídica ninguna. Uno de sus defensores replicó que al constituyente le correspondía una labor de educación de los ciudadanos, y que al respecto era conveniente orientar la opinión y transformar la mentalidad pública.

En varias constituciones contemporáneas se encuentra un principio o declaración semejante que se funda en la creciente idea de hacer de los Estados verdaderos monopolizadores de la acción individual, o cuando menos, gestores inmediatos de toda suerte de iniciativas. Sin que este artículo existiera en la Constitución de 1886, el legislador dictó leyes protectoras del trabajo. Esas disposiciones encajaban dentro del estatuto fundamental, porque tendían a garantizar el ejercicio recíproco de los derechos, y se amoldaban al fin propio de las autoridades que debían amparar a los residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes.

Entre las principales leyes de carácter social dictadas antes de la reforma, podemos enumerar las siguientes:

Leyes 57 de 1915 y 32 de 1922 sobre accidentes del trabajo; la 46 de 1918 sobre habitaciones higiénicas para obreros; la 78 de 1919 sobre el derecho de huelga; la 21 de 1920 sobre conciliación y arbitraje en los conflictos del trabajo; la 4ª de 1921 sobre higiene en las explotaciones petrolíferas; la 68 de 1922 y 1ª de 1932 sobre pensiones de jubilación; la 83 de 1923 y la 73 de 1927, sobre la creación de la oficina general del trabajo; la 86 de 1923 sobre auxilio de enfermedad para empleados públicos y obreros de las empresas oficiales; la 48 de 1930 sobre protección infantil; la 57 de 1926 sobre

descanso dominical, y muchas otras que tienden a remediar necesidades de las clases trabajadoras.

Se aprobaron también convenciones internacionales sobre distintas garantías al obrero. En fin: la legislación social en Colombia se dictó, casi en su totalidad, bajo el imperio de la Constitución de 1886, y sin que para ello se hiciese necesaria ninguna enmienda en las instituciones.

ARTICULO 18.—Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio. (Inciso 2º del artículo 20 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Siendo un derecho perfecto el de los obreros y trabajadores para cesar en el trabajo, sin otra responsabilidad que la civil, cuando medien contratos con los empresarios, las autoridades al ocurrir el caso de huelga tienen que velar para que se den garantías efectivas a las personas y propiedades con la debida eficacia; prevenir las reuniones ilegales o disolverlas; dar protección a los que libremente quieran continuar sus labores y a los que se ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los huelguistas, sin perjuicio de otras medidas de conciliación.

Todo acto ejecutado por obreros o trabajadores declarados en huelga, que no consista en la misma abstención de trabajar y que antes bien llegue a constituir amenaza o agresión contra las personas, o lesione las propiedades, o que tienda a impedir por medio de fuerza el libre ejercicio de la industria de la empresa respectiva, o la paralización del tráfico, se considerará extraño a la huelga, y sus autores pueden ser detenidos y entregados a las autoridades competentes. Se armoniza la libertad del trabajo con la que a los empresarios corresponde. La huelga no debe convertirse en elemento de com-

bate, y la sociedad no puede verse constantemente amenazada por iniciativas que no obedecen a un verdadero móvil de mejoras en el campo económico, sino que representan un espíritu de dominio y de partido.

Pertencen a la oficina internacional del trabajo de Ginebra, los siguientes conceptos:

La organización de la conciliación y del arbitraje representa en todos los países un esfuerzo único para limitar el combate que se libra entre patronos y obreros en torno a los productos del trabajo; esta lucha no es sino la expresión de la vida misma, siendo, en consecuencia, inevitable; pero se trata en el interés de ambas partes y en el de la colectividad, de hacerla entrar en una vía pacífica y de hacer comprender a los combatientes que, a pesar de todas las oposiciones levantadas entre ellos por la naturaleza de las cosas, tienen, sin embargo, necesidad los unos de los otros, y que es indispensable en su interés bien comprendido, agruparse en una comunidad de aspiraciones. De este modo el procedimiento de conciliación y arbitraje es simbólico de la unidad necesaria entre el patrón, el obrero y la sociedad civil, que forma la base del derecho moderno.

El ejercicio del derecho de huelga no está permitido a los funcionarios del Estado, ni a los trabajadores en los servicios públicos. La razón es muy clara: vendrían a sufrir las consecuencias de la huelga, en forma directa o indirecta, todas las clases sociales con perjuicio de sus intereses y desconocimiento de la justicia.

Durante la administración del doctor Abadía Méndez se constituyó una comisión especial que elaboró un proyecto de código de trabajo, que sirvió de base al gobierno de 1938 para someter al Congreso un proyecto de ley que contenía los principios que en seguida se exponen:

La garantía del derecho de huelga que concede la Constitución Nacional, no ampara el abuso de

este derecho. Son abusos de tal derecho, las medidas que infrinjan las leyes; sobrepasen el ejercicio de los derechos legítimos de los trabajadores, como medidas no pacíficas, por ejemplo el sabotaje, la toma de posesión del establecimiento, o huelga sentada; la no ejecución de trabajos indispensables para la conservación de la capacidad productiva de la empresa; las huelgas que no tengan fines económicos, y las de solidaridad; las huelgas no declaradas con el voto de las tres cuartas partes de los trabajadores interesados y en ejercicio.

Está prohibido el cierre de la empresa (*lock out*) parcial o completo por parte del patrono, como medio de lucha. En el caso de *lock out* o de abuso del derecho de huelga, la parte responsable pagará a la otra el perjuicio causado por el abuso.

Cuando la huelga sea violatoria de un contrato colectivo de trabajo, celebrado por patronos o asociaciones de ellos, por una parte, y sindicatos de trabajadores, por otra, la parte responsable pagará a la otra el perjuicio causado por el movimiento, a menos que el consejo nacional del trabajo constate que han cambiado fundamentalmente las condiciones económicas que fueron la base del contrato, a solicitud de una de las partes.

No podrá cerrarse ninguna empresa de carácter permanente, no obstante que tenga motivos justificados, a menos que dé aviso a sus trabajadores con un mes, por lo menos, de anticipación, salvo fuerza mayor. La contravención a esta disposición obligará al patrono a pagar a los trabajadores el salario que le corresponde en un mes de trabajo, sin perjuicio del pago de mayor indemnización que a los trabajadores les corresponda según las leyes.

Los delitos que se cometan con motivo o con ocasión de un conflicto del trabajo, se castigarán,

según el derecho común. Toda huelga se efectuará en forma pacífica. La participación en la huelga será voluntaria, y por consiguiente, está prohibido ejercer coacción sobre los trabajadores para que participen en la huelga. El gobierno dará protección a los trabajadores que quieran trabajar, en los casos de huelgas que no se efectúen de conformidad con la ley.

Los individuos extranjeros que tomaren parte en la dirección de huelgas o en el abuso del derecho de huelgas, podrán ser expulsados del territorio de la república, previa la investigación legal correspondiente.

Son servicios públicos en los cuales la Constitución Nacional prohíbe la huelga —además de la administración pública y del órgano judicial— todas las empresas o servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la salud o vida de la población o la economía del país, especialmente los siguientes:

a) Las empresas de transportes públicos, salvo las empresas de propiedad privada, aunque de servicio público que no afecten la economía general de la región;

b) Las empresas que son indispensables para las necesidades públicas, como acueductos, suministro de fuerza eléctrica, servicios de higiene pública, aseo de las ciudades;

c) Las instituciones de asistencia pública y beneficencia, como hospitales, asilos, hospicios.

El gobierno queda autorizado para asumir la dirección de los servicios públicos suspendidos por causa de huelga.

En el proyecto de código de trabajo a que antes nos referimos, que se terminó en el año de 1929, incluyeron sus autores una reglamentación completa que en líneas generales abarcó los pun-

tos que sirvieron al gobierno nacional para su iniciativa en 1938, cuyos rasgos generales quedan expuestos.

ARTICULO 19.—La asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirla de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado. (Artículo 16 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

De dos maneras interviene la autoridad en estos casos: prestando apoyo a las iniciativas oficiales que tienen por fin, a su vez, el apoyo y colaboración con los organismos creados por los particulares; o fundando por cuenta del Estado instituciones que realicen los mismos propósitos.

En el primer caso se decretan subvenciones o auxilios para hospitales, asilos, casas de beneficencia, y demás establecimientos caritativos de origen particular. En el segundo, es el mismo Estado el que por su cuenta funda, organiza y administra esa clase de establecimientos.

Por estos medios se atiende a los necesitados y se combate la miseria pública. No estableció el constituyente monopolio de la asistencia pública por el Estado, ni puede interpretarse su mandato como una restricción en ese campo a la iniciativa privada. Los dos esfuerzos se complementan.

ARTICULO 20.—Los particulares no son responsables ante las autoridades sino por infracción de la constitución y de las leyes. Los funcionarios públicos lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.

En presencia de la legislación positiva, el ciudadano es libre para ejecutar todas aquellas acciones que no estén prohibidas. Por consiguiente,

si es llamado a responder por un acto cualquiera, le basta expresar en su defensa que lo realizó en atención a que ninguna ley se lo impedía. Estos principios arrancan de la declaración de derechos del hombre y del ciudadano que tomaron carta de naturaleza en la gran mayoría de las Constituciones democráticas de la época moderna. En ocasiones, un hecho puede ser moralmente ilícito, sin que sea dable castigar a su autor, porque las leyes no lo han erigido en delito. Existirá una responsabilidad moral, por más que la legal sea inaplicable.

El funcionario público, en su calidad de tal, se halla obligado a respaldar sus actos en una ley que expresamente se los permita. No le basta con demostrar que no hay disposición alguna que se los prohíba; tiene que comprobar cuál norma jurídica le faculta para verificarlos. Como funcionario, debe cumplir las leyes dentro de un término estricto que no le capacita sino para ejecutar lo que ellas mismas le ordenan. Obrar de otro modo es una extralimitación de funciones. También el empleado es responsable por la omisión en el cumplimiento de los mandatos legales.

Equiparados el particular y las autoridades en cuanto son responsables por la infracción de la Constitución y de las leyes, según regla general, se distancian en la forma que se deja expresada. Si el empleado justificara sus órdenes o providencias, mediante la simple declaración de que ninguna ley se las prohíbe, se llegaría inevitablemente a un régimen arbitrario. Los derechos del ciudadano quedarían desamparados y los agentes gubernativos no tendrían el indispensable control y la necesaria limitación en el ejercicio de sus atribuciones propias.

Comentando este artículo escribe el doctor José María Samper:

De ordinario todas las leyes contienen, explícita o implícitamente, prohibiciones, pero las más precisas se hallan por lo común reunidas, según los diversos órdenes de intereses sociales, en los códigos civil, comercial y penal, por una parte, como sustantivos, y en otros de carácter mixto, cuando no ejecutivo, como el fiscal, el militar y el de policía.

En aquellos códigos principalmente y en las leyes que los acompañan, se hallan expresamente determinados los actos que son prohibidos a los particulares.

Fuera de estas prohibiciones, u otras que emanen de la ley, todo les es permitido, en el orden de la legalidad social; y si fuera de tal orden cometen faltas, éstas son del dominio de la religión o de la moral, mas no de la autoridad pública. Tal es la doctrina universal y conforme a ella, "los particulares no son responsables ante las autoridades, sino por infracción de la constitución o de las leyes." Esto es lo que confirma el principio natural de la libertad, cuyo justo límite no está sino en aquello que la ley prohíbe; o por mejor decir, en el daño ajeno, según como la ley lo entiende, lo define y veda.

Pero muy distinta es la condición del funcionario público. En tanto que los particulares carecen de autoridad, como tales, sobre la cosa pública, y no tienen el deber, sino en grado indirecto, de cuidar de lo que pertenece al estado, al procomunal, el funcionario público es un apoderado, un guardador de cosas ajenas, un mandatario que ha de ser fiel a su mandato. Y este mandato está en la ley.

ARTICULO 21.—En caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición. Respecto de ellos, la responsabilidad recaerá únicamente en el superior que da la orden.

Se funda este artículo en la necesidad que previó el constituyente de que sus disposiciones se

cumplan de manera preferencial. De otro modo, las órdenes inconstitucionales serían fácilmente atendidas por los empleados subalternos que sabrían acudir a la disculpa del mandato superior. Dejando al inferior la facultad precisa, en el sentido de formularle observaciones respetuosas a la entidad o persona que le manda ejecutar un acto, considerado por él inconstitucional, se consagra la regla de que su responsabilidad no puede quedar suprimida con la orden misma, sino por haber aceptado las razones que la motivaron y haberse solidarizado con ella.

Como los militares en servicio no pueden deliberar sobre las órdenes que reciben, fueron lógicamente exceptuados y en su caso la responsabilidad es únicamente del superior que da la orden. El ejecutor no es responsable en este caso.

Es claro que la infracción de las normas constitucionales ha de ser "manifiesta", es decir, de una evidencia que no permita la menor duda. Si así no fuera, el ejercicio de la autoridad sufriría quebrantos graves y se romperían las necesarias relaciones de dependencia en la jerarquía oficial. Justa y obligatoria es la protección al individuo, para que se mantenga en el uso y goce de sus derechos naturales, pero revisten igual carácter de regla imperativa las atribuciones del gobernante como responsable de la marcha ordenada de la administración. Ni despotismo, ni anarquía: el Estado debe llenar su misión, garantizando en todo y por sobre todo, el imperio de la justicia social. A ese principio cardinal deben orientarse las providencias de los diversos ramos administrativos y las determinaciones de los órganos del poder público.

Un precepto fundamental que pueda en alguna forma desquiciar otros de la misma naturaleza re-

sultaría contradictorio y no podría ser adoptado entre las normas supremas de un país, ya que entre las disposiciones de los códigos ha de existir la indispensable coordinación que las haga practicables en su conjunto.

ARTICULO 22.—No habrá esclavos en Colombia.

El que, siendo esclavo, pise el territorio de la República, quedará libre.

Ya hemos visto, en el compendio histórico, el desarrollo de las diversas iniciativas que culminaron en la abolición de la esclavitud.

Al repetir en 1886, estas normas constitucionales que tradicionalmente reafirmaba nuestro derecho público, se agregó que a cualquier esclavo de otra nacionalidad le bastaba pisar territorio colombiano para quedar libre. De esa manera se trató de evitar dificultades, con algunos países vecinos, en donde todavía estaba consagrada la esclavitud, y que pretendían perseguir a sus esclavos fugados cuando se asilaban en Colombia.

La igualdad civil, comprende, de acuerdo con la doctrina generalmente admitida por los autores, lo siguiente:

1º—La igualdad ante la ley, que reconoce a los ciudadanos el derecho de que no haya privilegios de ninguna clase y que todos los súbditos del país queden sometidos a la misma legislación, en la cual deben rechazarse las distinciones de personas o de clases;

2º—La igualdad ante la justicia, que consagra idénticos tribunales, procedimientos y sanciones para el ciudadano, procurando evitar, hasta donde ello es posible, toda jurisdicción especial que signifique odiosas excepciones;

3º—La igualdad de todos los ciudadanos, en cuanto al ejercicio de los cargos públicos, sin que

esto pueda entrañar la prohibición al Estado de exigir ciertas condiciones profesionales, debidamente comprobadas, como garantía del buen desempeño de los destinos nacionales;

4º—La igualdad ante las cargas o tributos exigidos por la nación para atender a los gastos públicos, en tal forma que cada ciudadano sea gravado según sus posibilidades y contribuya proporcionalmente con lo que demandan los distintos servicios que la vida social impone a los gobiernos.

La ley debe ser la misma cuando ampara o cuando castiga, y debe asegurarse a los ciudadanos una protección que condene toda desigualdad perturbadora.

**ARTICULO 23.**—Nadie podrá ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino a virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en las leyes.

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas u obligaciones puramente civiles, salvo el arraigo judicial.

Se entiende por libertad individual la garantía que tienen los ciudadanos para el ejercicio de las distintas actividades relacionadas con la personalidad humana, sin que las autoridades puedan estorbarles su acción. En consecuencia, ningún individuo puede ser detenido, ni arrestado, sino en los casos expresamente determinados por las leyes; tanto la detención como el arresto, deben ser ordenados por funcionarios competentes; los empleados que ordenen una detención arbitraria, son responsables de la providencia que dicten.

### Escribe el doctor Concha:

La libertad individual, mirada sólo desde el punto de vista del derecho constitucional, consiste en la facultad de hacer todo aquello que no dañe a otro ni a la sociedad, y, de consiguiente, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, por tal aspecto, no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos, límites que sólo la ley determina.

La libertad individual, en su sentido más amplio, comprende: a) La libertad individual en el sentido estricto, que consiste en la facultad de andar libremente como en la de permanecer dentro del territorio nacional y salir de él; b) La seguridad, es decir, las garantías contra las prisiones arbitrarias; c) La propiedad individual, de la cual no puede ser privado el individuo sino por vía de contribución general o de pena; d) La inviolabilidad del domicilio, donde su dueño es una especie de soberano, y al cual no puede penetrar la autoridad pública sino en la forma y con los requisitos que señala la ley; e) La libertad de trabajo y de industria, que permite al individuo consagrarse libremente a las ocupaciones y labores que elija libremente, siempre que con ello no dañe los intereses generales ni los particulares de un tercero.

Como hemos visto, en las Constituciones colombianas se han mantenido, al través de todos los tiempos y de todas las circunstancias consagradas en sus puntos esenciales, las garantías que políticamente arrancan de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. El individuo tiene que sentirse amparado en su seguridad personal; debe abrigar la confianza plena de que si no viola la Constitución o las leyes, será respetado y nadie podrá estorbarle en sus actividades naturales, ni mucho menos imponerle penas.

El domicilio es una prolongación del individuo, y por lo mismo debe contar con una protección igual. Al tratar de la inviolabilidad del domicilio,

garantizan los textos legales el hecho de que la casa o porción de ella que un individuo ocupa, de modo regular, no pueda ser invadida por las autoridades, ni por otras personas, sin el consentimiento expreso del dueño. Los agentes de la autoridad deben presentar la orden escrita cuando quieran penetrar a un domicilio privado. Las leyes fijan procedimientos especiales en casos relativos a la ejecución de un delito, en accidentes graves o en sucesos imprevistos, cuyos males hay necesidad de prevenir, procedimientos que no siempre se pueden amoldar a la regla constitucional rígida; por ello en muchas circunstancias el mismo constituyente dio campo a las excepciones.

Por motivos de higiene, moralidad y salubridad pública, los legisladores, con la mira de un beneficio social y de prestarle al público la protección debida para su mejor defensa, se han visto en la necesidad imprescindible de admitir que los empleados, previas formalidades bien determinadas, entren a las habitaciones particulares para imponer sanciones o para hacer cumplir las providencias vigentes. El hogar doméstico representa los más caros intereses y afectos del hombre, y compete a las autoridades rodearlo de garantías eficaces.

ARTICULO 24.—El delincuente cogido *in flagranti* podrá ser aprehendido y llevado ante el Juez por cualquiera persona. Si los agentes de la autoridad lo persiguieren, y se refugiare en su propio domicilio, podrán penetrar en él para el acto de la aprehensión; y si se acogiere a domicilio ajeno deberá proceder requerimiento al dueño o morador.

Este artículo consagra una excepción a la regla general y confirma el principio de que todos los derechos son limitados. Hay un interés público principal que hace obligatorio para el Estado el

obtener la captura de los responsables de delitos, y en ese caso hay que facilitarle su misión a las autoridades. El delincuente fugitivo puede procurar su defensa en su domicilio privado, y en ese caso los funcionarios lo persiguen, sin más formalidades previas. El ejercicio de esta atribución es indispensable para conseguir los fines que a la justicia corresponden. Mucho más evidente aparece lo expuesto, si se considera que por el hecho de que el delincuente sea cogido *in flagranti*, cualquier ciudadano está facultado para llevarlo ante las autoridades, asumiendo en cierto modo el ejercicio de una función administrativa en defensa del orden público. Cosa distinta sucede si el fugitivo entra en un hogar distinto del suyo. En tal caso hay que solicitar el consentimiento del dueño, y si se opone debe ser requerido en la forma legal, y allanada la casa o habitación, de acuerdo con las leyes ordinarias.

ARTICULO 25.—Nadie podrá ser obligado, en asunto criminal, correccional o de policía, a declarar contra sí mismo o contra sus parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad.

La prueba de que se ha cometido un delito corre a cargo de la sociedad, o mejor dicho, del Estado. El ciudadano se presume inocente mientras no se le demuestre lo contrario. Por lo mismo resultaría contrario a la naturaleza, que se le obligara en asuntos criminales a declarar contra sí mismo, y que se revivieran las torturas con que en las épocas antiguas se trataba del esclarecimiento de acciones criminosas que en realidad entrañaban, por la crueldad en los métodos empleados, un delito mayor que cualquiera que hubiese cometido el sindicado. La persona humana tiene el deber de conservar su integridad moral, y hasta los

más temibles delincuentes han de ser respetados en aquellas prerrogativas esenciales.

Sobre bases semejantes ha de reconocerse el derecho de no ser obligado a declarar contra parientes cercanos, porque el deponente puede verse colocado entre cumplir un deber legal y atender a la voz imperiosa de la sangre. No se debe colocar a nadie contra las normas inmutables de la naturaleza. El legislador tiene que reconocer esas vinculaciones sagradas y no romperlas por la fuerza.

El doctor José María Samper expone:

Este artículo faltaba por completo en el proyecto de constitución, tal como éste había sido propuesto por la comisión y discutido por el consejo constituyente. Cuando se trató de revisar todo lo aprobado, nosotros propusimos, como inciso del artículo 25, el que aquí se lee; quedando aprobado, sin oposición alguna, y después como artículo separado.

En otras constituciones de la república había figurado esta disposición, y era necesario mantenerla o restablecerla, dado que es abiertamente inmoral que la ley obligue a ninguna persona, contra natura, a declarar, en asunto de que pueda resultar pena (criminal, correccional o de policía), contra sí mismo o contra sus parientes más cercanos, que son los clasificados dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad. Innecesario nos parece demostrar, ni aún brevemente, la justicia de esta prohibición, exigida por los más elementales principios de moral y de humanidad, y adoptada en la legislación criminal de todos los pueblos civilizados, y entre las garantías civiles consagradas por gran número de constituciones. La garantía es de derecho natural.

Naturalmente, para hacerla efectiva, en el caso de deposición testimonial (no de confesión o declaración en asunto propio), la ley ha de exigir la comprobación del parentesco, así como la clara determinación de la naturaleza criminal del asunto,

En asuntos civiles no hay que tener en cuenta estas restricciones, porque no militan los mismos argumentos de carácter moral.

ARTICULO 26.—Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

ARTICULO 27.—La anterior disposición no obsta para que puedan castigar, sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos que señale la ley:

1º—Los funcionarios que ejercen autoridad o jurisdicción, los cuales podrán penar con multas o arrestos a cualquiera que los injurie o les falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo;

2º—Los jefes militares, los cuales podrán imponer penas *in continenti*, para contener una insubordinación o motín militar, o para mantener el orden hallándose en frente del enemigo;

3º—Los capitanes de buque, que tienen, no estando en puerto, la misma facultad para reprimir delitos cometidos a bordo.

Ya se vio que todo individuo puede hacer aquello que la ley no le prohíba. En consecuencia, corresponde al legislador la definición de los hechos punibles. Nadie puede ser penado, sin que medie la ejecución de un acto prohibido por las leyes, que sirva de base a la sentencia correspondiente.

Ahora bien: así como para detener a un individuo se requiere orden escrita, con las formalidades ya estudiadas, es evidente que para un caso más grave, como es el de sometimiento a juicio, deben proceder todos los trámites legales, medirse y pesarse las razones, así como las pruebas que el sindicado alegue y presente en su favor.

En realidad, este artículo se relaciona íntimamente con el 19 de la Constitución, y se funda en iguales principios de justicia; ambos establecen reglas que salvaguardian la seguridad personal; se diferencian en que las normas del primero abarcan medidas de carácter preventivo, que puede tomar la autoridad para impedir que se realice un delito, en tanto que el posterior contempla la acción delictuosa una vez realizada y al estudio de los jueces para su castigo.

Para que la condena sea jurídica exige tres requisitos esenciales: ley preexistente que defina el delito; autoridad competente para conocer de él; observancia de las ritualidades procedimentales en todo su alcance. Un vacío, relativo a estas bases, daría lugar a providencias contrarias a la equidad y al derecho, que no representarían, en ningún caso, el imperio de la justicia, sino la violencia y la arbitrariedad. La seguridad personal rechaza un sistema penal en que los ciudadanos carezcan de medios eficaces para defender sus actividades personales, y hacer valer sus derechos en amplio debate judicial. Es esto lo que en el lenguaje ordinario de las legislaciones se comprende bajo el axioma de que nadie puede ser condenado sin haber sido "oído y vencido" en juicio.

La segunda parte del artículo se refiere a la retroactividad en materias penales, cuando se expide una ley más favorable que la que imperaba. Se justifica la excepción al principio general de que las leyes no tienen efecto retroactivo, por un sentimiento de piedad para los delincuentes que llegan al delito, en muchas ocasiones, debido a deficiencias del mismo Estado en servicios esenciales como los de la educación popular y otros semejantes, que contribuyen a la cultura y evitan la multiplicación de hechos criminales.

Ese propósito de humanidad, que abre camino a la regeneración de los penados, lo consagró el constituyente con amplias miras de alcance social.

Los puntos a que se refiere el artículo 23 de la Constitución, enumeran otras excepciones a la regla establecida y que no puede ser aplicada de modo absoluto. Existen casos en que la acción de la autoridad tiene que hacerse sentir de manera inmediata; se presentan conflictos en que la seguridad social requiere un procedimiento rápido, que no encaja dentro de las formalidades ordinarias; no se puede sacrificar el orden público a exigencias demasiado rigoristas en favor del individuo, porque en todo lo que signifique colisión de derechos, ha de primar el interés público.

Las injurias o faltas de respeto, cometidas contra funcionarios que ejercen autoridad legítima, cuando son originadas por el desempeño mismo de sus funciones, como en una audiencia pública, o en el acto de notificar una resolución, requieren sanción oportuna y ejemplar. No menos urgente ha de considerarse el hecho de que jefes militares puedan imponer penas en el momento de una insubordinación o motín. Atarles las manos en esos instantes a los superiores que tienen a su cargo la conservación del orden, resultaría contrario a elementales nociones de seguridad pública. Los capitanes de buques fuera de puerto, necesitan igualmente autorizaciones que, como las previstas, les permitan cortar de raíz iniciativas que de otro modo culminarían en verdaderos atentados contra su propia vida y la de los pasajeros confiados a su cuidado.

ARTICULO 28.—Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex-post facto*, sino con arreglo a la ley, orden

o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.

Este artículo, que corresponde al 28 de la primitiva Constitución de 1886, fue rudamente combatido en los días de la expedición de aquélla. Se le tildó por muchos de draconiano y cesarista. El tiempo ha venido a justificar en este punto, de igual manera que en muchos otros, la visión de los constituyentes de 1886.

Examinado el principio, hay que reconocer que si bien su ejercicio debe ser prudente y medido, persigue la defensa de los intereses públicos que se hallan vinculados al imperio tranquilo de las instituciones y de la paz. El comentario del doctor Samper a este respecto, deja precisado el fin que se propusieron los autores de la disposición y el maduro estudio que de ella se llevó a cabo en el consejo de delegatarios. Dice así:

Asunto de grave meditación, discusión y enmiendas fue este artículo, que primitivamente había sido aprobado de muy distinta manera. No hubo discrepancia alguna en cuanto a la primera parte, en lo sustancial, porque era unánime la convicción de que toda condenación es inicua, cuando no es motivada por hechos claramente definidos por las leyes antes de la ejecución del acto incriminado. Pero había también un vivo deseo de preservar el orden público, y para esto se quiso autorizar, en la segunda parte del artículo, la adopción de medidas precautelativas, cuando hubiese motivos para recelar una perturbación del orden legal. Si el artículo 91 de la constitución de 1863, concebido con el fin de civilizar las guerras civiles y volverlas menos cruentas que de ordinario, había sido entendido por

los gobernantes de modo que servía precisamente para suspender el goce de todas las garantías individuales, aún con relación a personas inocentes, querían ahora los constituyentes que el gobierno, en vez de ocurrir a medidas arbitrarias, con vagas autorizaciones, semejantes a las del citado artículo 91, estuviese investido de precisas facultades para casos excepcionales.

Felizmente, el gobierno mismo vino en auxilio de los que deseábamos conciliar las garantías individuales con el interés de la conservación del orden. Así, cuando, concluida la revisión del proyecto constitucional, fue éste pasado al poder ejecutivo para que lo examinase e hiciese las indicaciones que le pareciesen convenientes, los miembros del Ministerio, en masa y en nombre del Presidente provisional, propusieron cosa de veinticuatro modificaciones, que nosotros nos apresuramos a prohiar, con el fin de que sirviesen de base a una nueva revisión que perfeccionase, en lo posible, el proyecto.

Una de aquellas modificaciones se refería a la segunda parte de este artículo 28. Disponía el artículo primitivo que, aún en tiempo de paz, pudiese el gobierno ordenar que fuesen aprehendidos y detenidos los individuos sospechosos de atentar contra el orden público. Esta palabra "sospechosos", a más de ser de suyo muy odiosa, prestábase a muy elásticas interpretaciones, y por lo tanto, a numerosos y graves abusos. Pidió el Ministerio que se adoptasen dos modificaciones, consistentes la una, en sustituir la expresión de "sospechosos" con la de "personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública"; y la otra, en exigir una importante garantía en favor de la libertad personal: que la orden de arresto y detención no fuese dada sino por el gobierno (esto es, el Presidente y el Ministro respectivo, responsable), y prevo dictamen de los Ministros, o sea de todo el Ministerio

Eran muy valiosas de suyo estas garantías; pero, deseando más aún, propusimos la adición, después de las palabras "aún en tiempo de paz", de esta frase: "pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público." Así fue aprobado el artículo sin oposición alguna, y de esta suerte quedó conteniendo estas ideas:

Nadie puede ser penado, aún en tiempo de guerra, sino con arreglo a la ley, orden o decreto que contengan la prohibición previa de un acto, y determine la pena correspondiente a la infracción; de suerte que no es admisible el efecto retroactivo penal.

Aún en tiempo de paz, el gobierno (y sólo el gobierno) puede decretar el arresto y la detención de algunas personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública; medida que puede ser salvadora para evitar que una conjuración se convierta en rebelión. Pero tal medida no puede ser adoptada, sin estos requisitos: que existan los graves motivos indicados; que la medida sea dictada por el gobierno; que preceda el dictamen del Ministerio; y que haya graves indicios de que las personas objeto de la orden, atentan contra la paz pública.

Es evidente que en toda Constitución política se encuentran varias normas que bien aplicadas conducen al progreso y seguridad de los Estados, pero que si se las toma como armas de persecución en contra de partidos o de grupos sociales, sirven para crear en las sociedades un hondo malestar que no siempre se contiene dentro de la simple protesta verbal, sino que fomenta los motines o las guerras. De otro lado hay que tener en mira la necesidad de que en casos como el contemplado en el artículo que comentamos, las prerrogativas de la autoridad no ahoguen el derecho del ciudadano. Lo delicado de las funciones que con esta materia se relacionan, hizo que el constituyente impusiera como condiciones previas el dictamen del Consejo de Ministros y, según otro texto constitucional, el concepto del Consejo de Estado.

Esas dos exigencias vienen a constituir un respaldo moral o un freno cuando se quieran emprender caminos de arbitrariedad.

ARTICULO 29.—El legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso. (Artículo 3º del Acto legislativo número 3 de 1910.)

La primera Constitución colombiana que se refirió al problema de la pena de muerte, materia que se había dejado antes a la legislación ordinaria, fue la de 1863.

En su artículo 15 consagró “la inviolabilidad de la vida humana, en virtud de la cual el gobierno general y el de los Estados se comprometen a no decretar en sus leyes la pena de muerte”. Además, se fijó una pena corporal máxima de diez años, sin que nadie pudiera ser condenado por más tiempo, cualquiera que fuera el delito cometido.

La Constitución de 1886, debido al aumento de la criminalidad, reaccionó contra el sistema implantado, en los términos que siguen:

Sólo impondrá el legislador la pena capital para castigar, en los casos que se definan como más graves, los siguientes delitos, jurídicamente comprobados, a saber: traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en cuadrilla de malhechores, piratería, y ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército.

En ningún tiempo podrá aplicarse la pena capital fuera de los casos en este artículo previstos (artículo 29 de la Constitución de 1886).

En el artículo 30 de la misma Carta se agregó: “No habrá pena de muerte por delitos políticos. La ley los definirá.”

Estas últimas disposiciones rigieron hasta el año de 1910, en que el constituyente revivió el antiguo principio de abolición de la pena de muerte, en la forma y términos del artículo constitucional que se viene comentando.

No es éste uno de los temas que de ordinario definen las Constituciones políticas, y su campo

adecuado es el de los códigos penales de los respectivos países.

La fórmula empleada por el constituyente de 1863 en el sentido de la abolición total de la pena de muerte y la que usaron los delegatarios de 1886, que muchos interpretaron como de carácter obligatorio para los casos enumerados, dio margen a grandes debates en la Asamblea de 1910.

En este último año se quiso consagrar un principio distinto: facultar al legislador para imponer dicha pena, en casos limitados, que fue sin duda el pensamiento primitivo del constituyente de 1886, desvirtuado por los intérpretes de sus mandatos. Por ese medio se pretendía el imperio de un canon fundamental en que perdiera ese problema toda tendencia partidarista y se resolviera con criterio científico, mirando el aspecto social que tiene.

No logró triunfar ese propósito, y se revivió la conclusión adoptada en 1863 al abolir la pena capital.

#### DERECHO DE PROPIEDAD

ARTICULO 30.—Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante *sentencia judicial e indemnización previa*.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemniza-

ción, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. (Artículo 10 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

En la enumeración clásica de los derechos individuales ha figurado, en el mismo plano jurídico de las libertades públicas, el reconocimiento expreso del derecho de propiedad. El Estado, en consecuencia, garantizaba invariablemente la libertad y la seguridad de la propiedad; señalaba los casos posibles de expropiación y sus causas; condenaba la pena de confiscación, y reconocía otras, como la de multas; fijaba la solución en los casos de conflicto entre los intereses privados y los de orden público.

El fundamento de la propiedad partía de las normas del derecho natural y del positivo, aceptado por los distintos pueblos a través de los tiempos. Las legislaciones estimulaban al propietario y consideraban dicho estímulo favorable al progreso de las naciones. El desequilibrio social que ofrecieron algunos países, donde la extrema riqueza y la extrema miseria se hallaban en continua lucha, fue dando lugar a la propaganda y a la práctica de las doctrinas socialistas que llegaron a evolucionar hasta el campo bien definido de los principios comunistas.

La rigidez primitiva del individualismo hubo de amoldarse a las nuevas circunstancias, y la célebre declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, en la cual la Convención francesa proclamó que "la propiedad es un derecho inviolable y sagrado", sufrió rectificaciones inevitables. Las normas que desde la época de los romanos y del código napoleónico venían imperando, sufrieron radicales transformaciones. La pugna entre el capital y el trabajo justificó la intervención del Esta-

do en muchos sectores de la vida, y varió el curso de la política universal.

No solamente las escuelas socialistas consagraron el intervencionismo; la doctrina católica, preconizada por León XIII, lo reconoció dentro de límites de justicia, pero defendiendo siempre la legitimidad y los beneficios de la propiedad privada, “como base del régimen de los bienes y como condición de toda reforma social.” El Pontífice rechaza la tesis comunista de que “toda propiedad ha de ser común”, y recomienda no establecer una pugna con los derechos naturales de los individuos y consagrar entre éstos la garantía de la propiedad.

No obstante, como lo expone Fallon en su obra *Economía Social*, comentando las conclusiones del catolicismo en estas materias, “el derecho de propiedad privada debe estar definido, limitado y adaptado, según las circunstancias, de tal manera que —siendo respetados o compensados en la más amplia medida posible los derechos adquiridos— los abusos sean evitados y los productos y ventajas resultantes de la actividad social, se repartan equitativamente entre todos, conforme a las exigencias del bien común y al fin primordial de los bienes.”

El régimen de la propiedad privada entraña deberes que pesan sobre los propietarios, así en la esfera de las realizaciones particulares como en las públicas.

Tampoco puede afirmarse que la legislación relacionada con el uso y goce de los bienes materiales, objeto del esfuerzo del hombre en su trabajo diario, pueda ser la misma en todos los pueblos. Para determinar el conjunto de reglas jurídicas a que debe someterse, hay que tener en cuenta la naturaleza del suelo y del subsuelo, el clima, la

población, los recursos naturales, el carácter y las costumbres de las regiones, el régimen político imperante, las vías de comunicación, y muchos otros factores que hacen variar, en cuanto a la práctica, lo que concierne al derecho de propiedad y a su desenvolvimiento.

Limitaciones al derecho de propiedad se encuentran en todas partes y abarcan, según el medio ambiente social, diversos asuntos entre los cuales figuran: reglamentos relativos a las edificaciones, por lo que hace a la estética, higiene y seguridad; servidumbres naturales o legales; reservas de bosques o baldíos para el Estado; legislaciones especiales sobre minas de oro, plata, platino, yacimientos de hidrocarburos; medidas sobre expropiación; obligaciones de cultivar la tierra, y varias más de distinta índole.

El derecho de propiedad es algo entrañablemente vinculado a la naturaleza del hombre, y de manera plena demostrado en los diversos períodos de la historia.

Es evidente que los conceptos anteriores no excluyen la *función pública* que tiene la propiedad. Lo que no puede justificarse, con esta denominación, es el desconocimiento del derecho individual, para monopolizarlo en favor del Estado. La propiedad privada es un medio de que el hombre dispone para la realización de diversos fines acordes con su existencia. Para concretar la *función social* de la propiedad, basta reconocer que no es ni puede ser el derecho de la propiedad, como ninguno de los otros, de un alcance absoluto y que debe subordinarse a conveniencias sociales o de orden público, así como también hay que reconocer la supremacía del interés general sobre el particular.

Las Constituciones de 1811 y 1812 proclamaron el principio de que “ninguno puede ser privado ni aún de la menor porción de sus bienes sin su voluntad y consentimiento, sino en el caso de que una necesidad pública, legítimamente probada, lo exija, y esto bajo la condición de una justa y precisa indemnización”. La Constitución de 1821 dispuso que “ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del cuerpo legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse”. El constituyente de 1830 repitió igual norma y agregó que el propietario debía recibir “previamente una justa compensación”. La Constitución de 1832 suprimió la condición de indemnizar previamente, pero mantuvo la doctrina general anterior. En 1843 se renovó el mismo mandato y se garantizó la propiedad en idéntica forma. En 1853 se revivió el requisito de la indemnización “previa y justa” manteniendo lo demás de las anteriores Constituciones. En 1858 se consagró entre los derechos que la Confederación Granadina les reconocía a todos los habitantes, el de propiedad y para la expropiación debía indemnizarse previamente. La Constitución de Rionegro repitió precepto igual. La de 1886 declaró en sus artículos 31 y 32 lo siguiente:

Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando 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 pú-

blico. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer, requieren plena indemnización con arreglo al artículo siguiente (artículo 31).

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes.

Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación (artículo 32).

El consejo de delegatarios de 1886 se apartó de las tesis rígidamente individualistas y se llevó al estatuto el principio de que "cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público". En consecuencia, dejó al Estado las facultades correspondientes para decretar expropiaciones en los casos determinados por el legislador y previa la indemnización adecuada.

Aunque en aquellos tiempos no se hablaba todavía de la función social de la propiedad, en el hecho ella quedó perfilada de manera indudable en las normas constitucionales adoptadas. Se traducían de ese modo a la práctica las tesis defendidas por la filosofía cristiana, que subordina la mera conveniencia particular a las iniciativas que se inspiran en el bien general de los asociados. En armonía con el referido precepto, los derechos del Estado quedaban plenamente reconocidos y de igual modo se amparaban los de los particulares.

Las obras públicas y las campañas sanitarias que requerían la intervención oficial, para dirimir las controversias con los interesados en mantener el rígido concepto de su propiedad privada, tuvie-

ron amplitud para realizar las expropiaciones decretadas. Los interesados eran oídos en juicio y sus razones admitidas o negadas. No imperaba el capricho, sino la justicia.

En los debates de la reforma constitucional de 1936, el doctor Darío Echandía se expresó así:

Al decir el constituyente de 1886, que cuando se hallaran en conflicto el interés privado y el interés público, aquél cederá ante éste, declaró el mismo principio, pero en mejor forma, que ha sostenido Duguit al decir que la propiedad es una función social, y la fórmula de la constitución de Weimar, porque el señor Caro conocía nuestra propia lengua quizá mejor que pudieron conocer la suya los redactores de la constitución de Weimar... La fórmula de Weimar, de que la propiedad es una función social que implica obligaciones, es inferior a la del señor Caro, la cual resulta más simple, más concisa, más clara, y explica en forma magistral lo que es la función social, que no consiste en otra cosa sino en que el interés privado ceda al interés público en caso de un conflicto entre uno y otro.

El *interés público* es genérico y por lo mismo comprende el *interés social*, que no es sino la especie. La reforma de 1936, al agregar la palabra "social", no introdujo nada nuevo, y el doctor Echandía interpretó acertadamente las normas constitucionales imperantes.

Analizando este capítulo, el doctor Tulio Enrique Tascón, en su obra *Derecho Constitucional Colombiano*, escribe:

El inciso segundo del artículo 10 del acto legislativo número 19 de 1936, dice que la propiedad es una función social que implica obligaciones.

Como se ve, en el reformador de 1936 no hubo uniformidad de criterio a este respecto: al mismo tiempo que garantizó la propiedad privada como un derecho individual, la consagró como una mera función social, complicando la cuestión con la explicación de que esta función

implica obligaciones. ¿Pero es que hay función social que no implique obligaciones? Lo que pasó fue que la frase "que implica obligaciones" se tomó de las constituciones de la post-guerra, que establecían que la propiedad implicaba obligaciones, para consignar que era un derecho individual limitado en su uso por los intereses sociales.

Mas desde el momento en que el inciso tercero desconoció a la propiedad su carácter de derecho individual, para convertirla en mera función social, estaba ya de sobra la consagración de aquélla como un derecho que implicaba obligaciones, que era limitado por la ley y no ya absoluto.

A la simple vista se observa que hay contradicción entre los incisos primero y segundo del artículo, porque o la propiedad es un derecho individual, o es una función social, y la única manera de armonizar los dos preceptos consiste en entender que el inciso segundo lo que quiso decir fue que, además de la función individual que a la propiedad le reconoce el inciso primero, ella tiene una función social que consiste en usar de la propiedad en interés de la comunidad.

Refiriéndose al mismo punto, declaró en un estudio sobre las reformas el doctor Carlos Lozano y Lozano:

En realidad hay en esta disposición, tal como aparece redactada, una antinomia entre dos sistemas jurídicos diversos: el que reconoce y el que niega la existencia de los derechos subjetivos.

Pero ya se acepte el método clásico de interpretación, hoy un tanto en desuso, que consiste en buscar la intención legislativa tal como surge de los antecedentes de un texto, o la nueva hermenéutica de desentrañar el objeto social de la ley mediante un libre análisis científico, resulta evidente que de acuerdo con el artículo 10 de la reforma, se protege y mantiene el régimen de los derechos subjetivos. Ocorre sí que la fórmula defectuosa procede del influjo que han alcanzado entre nosotros algunas de las grandes teorías del profesor Duguit, que numerosos juristas aceptan en abstracto, atraídos por la novedad iconoclasta del maestro, pero sin reparar en las repercusiones

formidables que pueden traer desde el punto de vista práctico.

Reflexiónese en lo que representaría en una nación como la nuestra la adopción integral de la doctrina del célebre profesor, que ningún país en el mundo ha aceptado, pues la Rusia soviética se rige por principios diversos derivados de otra filosofía.

Automáticamente vendría a tierra el código civil, que no es sino una vasta reglamentación del derecho subjetivo de propiedad.

Es claro que no estuvo jamás en la mente del parlamento de 1936 consagrar tan drástica y compleja reforma. Durante el curso de los debates, en ningún momento apareció este propósito en forma directa ni indirecta. Y si hubiera aparecido, la enmienda habría encallado, porque carecía en absoluto de ambiente en esa forma.

Todo esto se hubiera evitado eliminando el criterio de partido y estudiando en su letra y en su espíritu el verdadero alcance de la doctrina constitucional de 1886. Hubiera bastado afirmar que *la propiedad desempeña o tiene una función social*, evitando el declarar que es *función social y derecho individual* a un mismo tiempo. Así se habrían conciliado las diversas tendencias, y habría desaparecido un motivo de interpretación peligrosa y contradictoria que puede llevar a extremos deplorables.

En el inciso final del artículo se le otorgó al legislador ordinario la facultad de establecer los casos en que las expropiaciones puedan efectuarse sin el requisito de indemnizar previamente a los dueños o interesados.

En la Asamblea Nacional Constituyente de 1905, durante el gobierno del General Rafael Reyes, se había modificado el artículo 32 de la Constitución, así:

En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes, con arreglo a las leyes expresas:

Por contribución general;

Por motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada.

Este antecedente fue alegado por los reformadores de 1936 que, al ampliarlo, dejaron indudablemente una atribución que, en períodos de lucha o reacción, puede ocasionar conflictos.

Materias como ésta deben hallar en el estatuto fundamental el más firme reconocimiento y apoyo para que los ciudadanos se sientan amparados y garantizados en su trabajo y en los bienes que de él se derivan. No se excluye lo que la justicia social demanda, pero debe reconocerse en su totalidad un principio que represente la estabilidad de las empresas y el desarrollo progresivo de las actividades humanas.

La literatura jurídica sobre los derechos adquiridos, que garantiza este artículo de la Constitución, es en extremo abundante y controvertida. Pretender señalar nuevos horizontes, respecto de semejante cuestión, resultaría vanidad pueril. De un estudio del experto y acucioso publicista doctor Fernando Garavito, encomiado y encomiable como todos los suyos, transcribo estas líneas:

Sin entrar en escabrosas divagaciones, nos basta decir que los expositores más autorizados dan la siguiente definición de derecho adquirido, que resume las condiciones esenciales para su existencia, a saber: "Bien jurídico creado por un hecho capaz de producirlo según la ley en-

tonces vigente, y que de acuerdo con los preceptos de la misma ley entró en el patrimonio del titular.”

### Otro autor define así:

Los derechos adquiridos son aquellos que pueden ser actualmente ejercidos; es decir, aquellos a los cuales, sea el caso de agresión, sea el caso de resistencia, el poder público debe protección, tanto para defenderlos contra los atentados de terceros, como para asegurar contra los terceros todo su desenvolvimiento.

La Corte Suprema de Justicia en varias sentencias ha consagrado la doctrina de que los derechos adquiridos son aquellos que hacen parte de nuestro patrimonio y que están fuera del alcance del hecho de un tercero, como por ejemplo, “el que uno tiene para recoger los bienes de una persona que ha muerto y que válidamente nos ha instituido herederos en su testamento, o en otros términos, el que se nos presenta como algo que se intima con nosotros, que está sujeto a nuestra dominación y que forma parte de nuestro haber.”

En toda disposición legal —dice el doctor Restrepo Hernández— encontramos dos cosas, dos elementos, infaliblemente: a) El elemento material; y b) El elemento formal.

El primero, el material, no depende de la ley; ella lo encuentra, lo toma y lo gobierna. Ese elemento material es el hecho previsto en la ley, la hipótesis, base de sus disposiciones, el caso de la ley, como dicen los prácticos.

El otro elemento, el formal, el jurídico, es la conclusión jurídica que la ley saca del hecho, es la verdadera disposición legal que consagra derechos e impone obligaciones; es el efecto legal y jurídico del hecho.

Sentado esto, podremos sacar en consecuencia que, verificado el hecho previsto en la ley, nacen por lo mismo las consecuencias jurídicas que la ley le asigna al hecho. La lógica así lo indica y así lo impone la buena fe del legislador.

Esas consecuencias son los derechos adquiridos. Los derechos adquiridos son, pues, las consecuencias jurídicas nacidas en virtud de una ley vigente al cumplimiento del hecho previsto en la misma ley.

El respeto y la efectividad de los derechos legítimamente adquiridos es una cuestión de orden público. Si así no fuera, en los cambios de legislación, se produciría un verdadero caos en los negocios y la inseguridad sería permanente.

El constituyente de 1936 abrió una puerta peligrosa: la expropiación sin indemnización.

Existen casos en que la medida puede ser justa. Sin embargo, la amplitud para dictar leyes que reglamenten el punto, crea un factor de desconfianza y debilita la positiva defensa del derecho de propiedad que han garantizado nuestros constituyentes, en toda época, reafirmando la irretroactividad de la ley civil que respeta los *derechos adquiridos* y las situaciones jurídicas creadas y amparadas por legislación anterior.

ARTICULO 31.—Ninguna ley que establezca un monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita.

Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico y en virtud de ley.

Sólo podrán concederse privilegios que se refieran a inventos útiles, y a vías de comunicación. (Artículo 4º del Acto legislativo número 3 de 1910.)

Serio y discutido problema es y ha sido el de los monopolios y privilegios. En el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1910 se debatió el punto. La serie de modificaciones y submodificaciones propuestas, demuestra la diversidad de pareceres y lo difícil de hallar solución adecuada.

Con este asunto pasa como con otros muchos en Colombia: el abuso que hace un mandatario cierra la puerta, por completo, a medidas que en manos de otro acaso serían provechosas. Cuestiones de suyo indiferentes, las convertimos en irremisiblemente malas por los errores del ejecutante.

Como se hizo notar, al discutirse el artículo que comentamos, "el hecho de que durante la administración del General Reyes se hubiera abusado del derecho de conceder privilegios en beneficio de especulaciones escandalosas, no es prueba de que esta facultad concedida al gobierno, hablando en tesis general, sea inconveniente; con tal lógica no habría medio de dejar facultad alguna al gobierno, por natural y legítima que fuera."

Las naciones pobres requieren aunar esfuerzos y sumar energías para realizar obras que de otra manera estarían condenadas al fracaso. Si la "fiebre de privilegios" conduce a un estado de desigualdades económicas y sociales, no siempre justificadas, la falta de apoyo y de estímulo paraliza el desarrollo industrial de pueblos que apenas comienzan su desenvolvimiento progresivo. No es aventurado afirmar que la garantía establecida en 1910, en lo tocante al asunto que nos ocupa, es conveniente para los intereses nacionales.

La facultad para establecer monopolios, con el carácter de arbitrios rentísticos, tiene por objeto crearle al Estado una fuente de recursos a la vez que, por ese medio, limita ciertos consumos, como el de licores, cuyos excesos producen verdaderos desastres sociales.

El privilegio a los inventores no es sino una consecuencia de la garantía del trabajo y un estímulo a quienes a él consagran sus energías. Mediante un juicioso ejercicio del sistema, los hom-

bres de acción encuentran apoyo a sus iniciativas y se abre campo al mejoramiento de maquinarias y demás elementos útiles.

Por lo que hace a la obligación de indemnizar a quienes se ven privados de una industria, que antes era libre, no se requieren comentarios. Ese deber del Estado no representa sino una noción elemental de respeto a la propiedad privada. Contrariando ese justo principio, se daría el caso de ciudadanos impunemente arruinados, y la fuerza primaria sobre el derecho.

ARTICULO 32.—El estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Esta función no podrá ejercerse en uso de las facultades del artículo 76, ordinal 12, de la constitución. (Artículo 4º del Acto legislativo número 1º de 1945.)

El artículo anterior encierra una de las reformas fundamentales de 1936. Para medir su alcance hay que fijar el sentido exacto de la palabra "racionalización". Respecto de ella escribe un doctor profesor belga:

Esta palabra está en boga desde hace diez años. Traduce una preocupación muy antigua, pero que ha adquirido nueva intensidad por consecuencia de las circunstancias de la guerra y de la post-guerra: necesidad de hacer frente a urgencias inmensas con medios reducidos y trastornos favorables a las innovaciones.

La racionalización, en general, es la investigación de métodos más rigurosos que tienden a obtener rendimientos más considerables, mediante gastos relativamente menores.

Esta aplicación de la ley del menor esfuerzo ha alcanzado a los métodos de trabajo y a la organización de las empresas.

Pero el término racionalización se ha empleado sobre todo para designar una aplicación especial, consistente en

fusionar empresas preexistentes, o en establecer entre ellas inteligencias, con el fin de reducir los gastos de explotación, de proporcionar y repartir los encargos y de facilitar el empleo de procedimientos perfeccionados o que suponen grandes capitales y grandes empresas. Se ha confundido así la racionalización con la concentración.

Según consta en los anales parlamentarios, la reforma de 1936 tomó el vocablo de acuerdo con lo que había definido al respecto la conferencia económica internacional, convocada por la sociedad de las naciones. En armonía con ese criterio, se fijó el concepto de racionalización así: "Es el conjunto de métodos de técnica y organización, destinados a asegurar el mínimum de pérdida en esfuerzos y en material."

Estas fórmulas, por su vaguedad, ofrecen peligros evidentes, y en muchos casos constituyen amenaza para los empresarios.

El legislador ordinario tiene un campo vastísimo y en sus linderos caben disposiciones intervencionistas que resultan gravosas, nocivas e injustas. La economía dirigida se halla expuesta, en múltiples ocasiones, al error originado en malas estadísticas, en el cambio desfavorable o favorable de las circunstancias; en la inestabilidad de nuestros mercados y en los del extranjero; en la inseguridad de nuestros medios de transporte; en lo variable del tiempo, que no obedece a estaciones fijas, y en muchos otros factores que no pueden regirse normalmente. Todo esto exige de las entidades oficiales la mayor prudencia en las iniciativas que se adopten.

La racionalización de la producción podría, en determinadas circunstancias y con elementos deficientes, que predominan en nuestros métodos investigativos, representar un golpe de muerte para

las industrias intervenidas. Al racionalizar la distribución, se ofrecen problemas semejantes.

Evidentemente hay que admitir, como lo previó el gran León XIII desde 1891, una intervención "supletoria" del Estado en muchos campos que se tenían como intocables, y que eran las fortificaciones del individualismo. Pero ni se puede ni se debe ir a los extremos contrarios, que convierten los organismos oficiales en verdaderos ídolos del estatismo.

El constituyente hizo obligatoria "la mayoría absoluta de los miembros que componen una y otra cámara" para la aprobación de leyes intervencionistas. Esto prueba lo delicado de la materia, y la cautela con que han de proceder los representantes del pueblo en este género de actividades que afectan hondamente la vida económica de la república. Son estas cuestiones de un carácter fundamental en la época moderna y lo que sobre ellas se disponga está vinculado al imperio efectivo del orden social.

El uso que de semejantes facultades ha de hacerse, contempla situaciones de emergencia y no ha de convertirse, por razones obvias, en atribución permanente.

En ejercicio de la facultad conferida al Congreso en el artículo 28 de la Constitución Nacional, se dictó la Ley 125 de 1937, "por la cual se interviene en el fomento de la industria bananera." Era la primera vez que se ponía en práctica el intervencionismo de Estado en la industria privada, pero bien pronto tuvo la Corte oportunidad de avocar el estudio de este problema, por la demanda presentada para que se declarara la inexecutable de las principales disposiciones de la citada ley.

El artículo 1º de la ley 125, es del tenor siguiente:

En desarrollo del artículo 28 de la constitución, la explotación tanto de la industria del banano como de las empresas relacionadas con ella, debe efectuarse en forma que garantice:

- a) La producción de frutos adecuados para la exportación;
- b) La igualdad de tratamiento comercial y jurídico que los compradores deben dar a los productores, y la equidad entre éstos y aquéllos;
- c) Precios que remuneren equitativamente la producción, teniendo en cuenta los del mercado de consumo exterior;
- d) Sueldos y salarios que remuneren equitativamente el trabajo de los empleados y obreros de la industria bananera.

Pertenecen al orden público estas finalidades. En consecuencia, el estatuto contractual que regule la industria bananera queda sometido a la reglamentación y supervigilancia del gobierno.

Esta disposición fue considerada por los demandantes como violatoria de los artículos 26, 28, 38, 52 y 69 de la Constitución. Transcribimos de la sentencia de la Corte las declaraciones que siguen:

La intervención del estado en las industrias está autorizada por el artículo 11 del acto legislativo número 1º de 1936, artículo 28 de la codificación constitucional, que dice así:

“El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

“Parágrafo: Las leyes que se dicten en ejercicio de la facultad que otorga este artículo, requieren para su aprobación el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.”

Esta disposición es en su esencia la misma de la constitución española, que establece en su artículo 44:

“El Estado podrá intervenir por ley en la explotación y coordinación de industrias y empresas, cuando así lo exigiere la racionalización de la producción y los intereses de la comunidad.”

Estudiando detenidamente la facultad constitucional para intervenir, consagrada en la Carta Fundamental colombiana, se llega a la conclusión de que exige las siguientes condiciones: que tenga como fin racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho; que sea “por medio de leyes”, y que las leyes que se dicten en ejercicio de esa facultad, se aprueben por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Es obvio, por consiguiente, que una ley que se aparte de alguna de estas exigencias constitucionales, es inexecutable.

La exagerada intervención que el legislador quiso darle al ejecutivo en todo el régimen de los contratos relacionados con la industria del banano, fue considerada por la Corte en franca oposición con terminantes principios de la Constitución. Al efecto dijo, refiriéndose al inciso del artículo 1º de la citada ley 125, en donde se establece que “el estatuto contractual que regule la industria bananera queda sometido a la reglamentación y supervigilancia del gobierno”, lo siguiente:

Para la Corte, el inciso mencionado es inconstitucional, porque deja en manos del gobierno, sin control alguno y sin limitaciones de ninguna clase, la reglamentación de todos los contratos que se relacionen con la industria del banano, lo que implica una facultad para dictar normas legislativas de intervención, contra el mandato constitucional que establece la separación de los órganos del poder público y contra el precepto que reserva esa facultad al legislador por medio de leyes especiales.

En el párrafo que se estudia se establece que el estatuto contractual que regule la industria bananera, queda sometido a la reglamentación del gobierno. No dice qué es el "estatuto contractual". Según el concepto del Ministro de la Economía Nacional, se refiere a los contratos que se celebren en relación con aquella industria, sin limitación en cuanto a las facultades de la reglamentación y la supervigilancia, quedando en manos del gobierno, en esa forma ilimitada y sin control, el ejercicio de la libertad de contratar, garantizada por la constitución. Por los términos en que está concebido el párrafo aludido, no queda el gobierno solamente facultado para reglamentar la ley, atribución que tiene con arreglo a la constitución, sino para legislar, lo cual es inconstitucional, porque se opone a los artículos que reservaron esa facultad para el Congreso, con especialidad en el presente caso (artículos 28 y 54), y al precepto de la Carta que establece la separación de los órganos del poder público. (Artículo 52.)

Y más adelante afirma la Corte:

La constitución de Colombia, al autorizar en su artículo 28 la intervención del estado para racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, abarcó en su totalidad el problema y no se refirió solamente a la racionalización técnica, sino también a la comercial y a la económica. Interpretar en otra forma esa disposición sería mutilar el pensamiento del constituyente, y darle a esa reforma trascendental un sentido demasiado limitado, que haría ineficaz la intervención.

Pero si éste debe ser el alcance de la reforma, también es preciso no perder de vista que ella preconizó de manera expresa que no es al gobierno al que corresponde determinar las medidas necesarias para realizar la intervención en las industrias, sino al Congreso, por medio de leyes aprobadas con un quorum determinado y en una forma especial.

Los cuatro puntos que contiene el artículo 1º de la ley 125 de 1937, como desarrollo del artículo 28 de la constitución, en relación con la industria del banano, son estos:

- a) La producción de frutos adecuados para la exportación;
- b) La igualdad de tratamiento comercial y jurídico que los compradores deben dar a los productores, y la equidad entre éstos y aquéllos;
- c) Precios que remuneren equitativamente la producción, teniendo en cuenta los del mercado de consumo exterior;
- d) Sueldos y salarios que remuneren equitativamente el trabajo de los empleados y obreros de la industria bananera.

Los anteriores postulados exponen en términos generales el propósito del legislador en relación con la industria bananera, y se acomodan al concepto de racionalización de la producción que contiene el artículo 28 de la constitución, y por tanto, no pueden considerarse inexecutable. No ocurre lo mismo con el parágrafo último del mismo artículo, como ya se ha visto, porque no fue el propósito del constituyente dejar en manos del gobierno la fijación de las medidas que deben tomarse para realizar la intervención, muchas de las cuales afectarán necesariamente derechos reconocidos por la misma constitución, y será materia de obligaciones y de cargas para los ciudadanos, que sólo puede determinar el legislador conforme a nuestro sistema constitucional.

ARTICULO 33.—En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial y no ser previa la indemnización.

En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes.

La Nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes.

Se funda esta disposición, en las exigencias mismas del estado de guerra, sea internacional o civil.

No pueden darse reglas iguales para la época de normalidad y para la que se impone con caracteres y problemas extraordinarios; en la primera el orden jurídico permanece inalterable, y es función del Estado garantizarlo en toda su plenitud; en la segunda ese orden ha sido alterado por factores extraños, y en mira de restablecerlo hay que dictar providencias que por sus características especiales no pueden ceñirse a los preceptos que en los tiempos de paz se consideran invulnerables. El retorno a la integridad constitucional debe exigir en muchos casos el recorte o supresión de ciertas garantías sociales o individuales, en beneficio de la comunidad.

La expropiación supone ordinariamente un juicio, un debate en que toman parte el Estado y el individuo cuyos intereses considera perjudicados. Este último ha de ser oído en todo caso; pero es claro que para atender a las necesidades de la guerra, no siempre son posibles ni aconsejables, en un amplio alcance, ritualidades que harían ineficaz la medida. Por eso se consagra la excepción reclamada por una necesidad social.

La responsabilidad de la nación, expresamente consagrada, viene a constituir una garantía de los legítimos intereses del ciudadano. En esa forma el gobierno dispondrá de los elementos necesarios, y el propietario que se considere afectado en sus derechos, intentará la reclamación correspondiente por los perjuicios que se le hayan ocasionado. El abuso del Estado tendrá su sanción debida y la negativa individual su correctivo necesario.

En consecuencia, en tiempo de guerra pueden decretar expropiaciones las autoridades administrativas; califican ellas la necesidad de la misma resolución que dictan; la indemnización no reviste la condición de ser previa. Naturalmente que el es-

tado de guerra debió ser declarado por el gobierno mediante el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales, porque de lo contrario se tendría el imperio de la arbitrariedad desde un principio.

ARTICULO 34.—No se podrá imponer pena de confiscación.

La Constitución del año de 1830 declaró abolida la pena de confiscación de bienes, y no exceptuó sino las multas y los decomisos parciales. El doctor Samper comenta la disposición de 1886 en los términos siguientes:

Principio universal del derecho público moderno es el que proscribía por completo la pena de confiscación, y a él no podían faltar los constituyentes de 1886. La brevedad y lo absoluto de este artículo está mostrando que no admite excepción alguna.

Alegóse, sin embargo, que cuando un reo era condenado al resarcimiento de perjuicios, esta pena podía valer tanto como una confiscación de bienes, si los del reo no alcanzaban, o bastaban apenas, a cubrir el monto de los perjuicios que habrían de resarcirse; y la propia observación se hizo por lo tocante a las expropiaciones que respecto de valores muebles se podrían decretar, llegando hasta absorber todos los bienes del expropiado. Pero a esto se observó, y con razón, que hay sustancialísima diferencia entre la confiscación de bienes y los casos de resarcimiento de perjuicios y de expropiaciones.

La confiscación es el absoluto despojo, sin compensación alguna, que da por resultado la pérdida total de los valores confiscados sin resarcimiento alguno; y esto a beneficio del fisco, según lo expresa el vocablo. No así el resarcimiento de perjuicios, quienquiera que sea el resarcido. En este caso, por el hecho de haber incurrido en responsabilidad civil, el que ha de resarcir ha dispuesto implícitamente de sus bienes en favor del perjudicado; le debe una justa compensación, y si el resarcimiento absorbe todos los bienes, es porque un valor igual fue destruido por el que da la indemnización. Lejos, pues, de haber confiscación de unos bienes,

lo que hay es tributo rendido al derecho de propiedad, vinculado a otros bienes que habían sido perjudicados.

Vino a quedar cumplido en esta forma el pensamiento de los libertadores de Colombia, que desde la proclamación de la independencia preconizaron la doctrina republicana de que ninguna pena puede afectar al inocente, como sucede en la confiscación cuyos efectos se trasladan a las generaciones venideras.

ARTICULO 35.—Será protegida la propiedad literaria y artística, como propiedad transferible, por el tiempo de la vida del autor y ochenta años más, mediante las formalidades que prescriba la ley.

Ofrécese la misma garantía a los propietarios de obras publicadas en países de lengua española, siempre que la nación respectiva consigne en su legislación el principio de la reciprocidad, y sin que haya necesidad de celebrar al efecto convenios internacionales.

Aunque en el término genérico de propiedad está incluida la literaria, prefirió el constituyente consagrar una garantía especial que ampare los derechos del autor en la forma del artículo transcrito. Esa protección del Estado es justa y de una finalidad benéfica. El individuo que, merced a su esfuerzo y capacidad intelectual, consigue la realización de un ideal estético, debe disfrutar del producto de su ingenio. Refiriéndose a esta disposición, en las deliberaciones del consejo de delegatarios de 1886, el señor Caro expuso:

Esta cuestión, como muchas otras, tiene dos aspectos: el del derecho, y el de las conveniencias. En este artículo, dentro de los límites del derecho, se han consultado especialmente las conveniencias de la nación para la cual legislamos.

El artículo tiene dos partes. En la primera se consagra, bien que limitado, el principio de la propiedad literaria en favor de nuestros nacionales.

Fuera de las ruines pasiones que miran de reojo o con encono manifiesto a todo género de propiedad, derivase la oposición que a este principio se hace, de una preocupación que a su vez nace de un error.

Imaginan muchos que la propiedad literaria es un monopolio intelectual que trae consigo el estancamiento de las ciencias, la paralización de las ideas.

Esta es la preocupación. El error que engendra, consiste en confundir el orden científico con el orden literario. Los conocimientos científicos pertenecen al dominio público: las ideas se esparcen y propagan sin restricción alguna. Las formas literarias, que comprenden el método, el estilo y el lenguaje son, por el contrario, esencialmente personales, y a éstas, y sólo a éstas, se refiere la propiedad literaria.

Un ejemplo pondrá de manifiesto esta diferencia. Supongamos que un profesor expone una doctrina nueva a un auditorio numerosísimo. Si antes de que su lección sea reproducida por la taquígrafa, se pide a cada uno de los oyentes que la esponga y desenvuelva, habrá tantas exposiciones distintas, unas claras y luminosas, oscuras y confusas otras, cuantos oyentes hubo. La doctrina, como semilla esparcida a los vientos, es de todos; su germinación, desenvolvimiento y manifestación literaria es propia de cada uno. Si todos ellos publican un folleto, un libro, sobre la materia, cada cual será dueño del suyo: tendrá mejor acogida aquel que presentó la idea en mejores condiciones literarias; entre tanto, la idea cunde y se divulga y a todo el mundo pertenece, como el aire o el agua. La propiedad nace de la elaboración; si el alma tuviera manos, diríamos de la manufactura; la materia prima no es objeto de monopolio.

Tal es, en la teoría y en la práctica, el verdadero concepto de la propiedad literaria. Por esta razón, apartándome del término modernamente adoptado, de propiedad intelectual, pareceme preferible, por más exacto, el de propiedad literaria y artística que consagra el artículo. ¿Por qué? Porque la región intelectual, la jurisdicción del entendimiento, abraza lo científico y lo literario; y la propiedad literaria y artística no se refiere a los conocimientos, a las nociones científicas, sino a aquella infinita variedad de formas y matices que comunican a sus producciones el escritor, el poeta,

el artista. La propiedad literaria y artística no es prerrogativa de la ilustración o de la erudición; es sólo inherente a la novedad en la exposición.

Obedeciendo a estas razones, el consejo de delegatarios estableció una doctrina que armoniza los diversos intereses que sobre la materia se presentan; la propiedad literaria es transferible por contrato y por herencia; se reconocen así los derechos individuales y los sociales; el autor disfruta de su trabajo intelectual, y la sociedad, pasado un tiempo, incorpora en su patrimonio los conocimientos y las obras artísticas publicadas.

ARTICULO 36.—El destino de las donaciones intervivos o testamentarias hechas conforme a las leyes para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador. El Gobierno fiscalizará el manejo e inversión de tales donaciones. (Artículo 12 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Relata el doctor Samper en sus comentarios, que este artículo se discutió acaloradamente por los delegatarios. Se hallaban acordes en el reconocimiento de la regla o principio general de que las donaciones intervivos o testamentarias, hechas de acuerdo con las leyes, fueran respetadas. La diferencia de opiniones provino de que para muchos delegatarios la disposición resultaba innecesaria como garantía especial, puesto que ya el derecho de propiedad, en sus diversas manifestaciones, quedaba suficientemente protegido. Agregaban algunos que si se consideraba necesario ampliar la norma, dicha ampliación debía cubrir también a toda donación legítima, sin concretarla a determinados casos, como los de beneficencia o instrucción pública. Triunfó la corriente favorable al artículo. Concluye así el doctor Samper:

Es siempre defectuosa esta disposición, por injusta; pues si tiene por objeto dar al derecho de propiedad una garan-

tía adicional, en el caso de donación, no hay razón para otorgarla únicamente a las donaciones favorables a la beneficencia y a la instrucción pública, y rehusarla a las demás aplicaciones que pueden ser objeto de donación, tales como el culto, las obras públicas, y otros donatarios. En nuestro sentir, si el artículo es plausible por su intención, es vituperable por su forma.

En la reforma de 1936 se amplió el precepto, haciéndolo extensivo a toda clase de donaciones de interés social, y reconociendo al gobierno el derecho de fiscalizar su inversión y manejo. Esta norma que se relaciona con la atribución presidencial de velar para que se cumpla la voluntad del testador, dio nacimiento a disposiciones legales y ejecutivas que reglamentan las instituciones de utilidad común.

ARTICULO 37.—No habrá en Colombia bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles (1).

Con el imperio de esta disposición se mantiene en la propiedad el carácter de transmisible, y se impide su estancamiento. La desamortización de bienes eclesiásticos que se decretó, alegando su inamovilidad, fue materia de convenio con la Santa Sede, y lo pactado al respecto se halla en las cláusulas del concordato vigente.

Por este camino se restableció la justicia y se conservó un mandato constitucional que consulta sanas doctrinas económicas y la intervención del Estado para evitar los males que su desconocimiento implica.

Consagrado un principio de carácter general que evita todo perjuicio en la economía y que regla-

---

(1) Según el artículo 34 del Acto legislativo de 1936, este artículo queda modificado por el 18 de dicho Acto, que corresponde al 50 de esta Codificación.

menta, sin desconocerlo, un derecho individual, ni la Iglesia ni las comunidades religiosas quedaban colocadas fuera de la ley. Como personas jurídicas, podían y pueden adquirir bienes raíces, en las mismas condiciones de los demás ciudadanos, y con la única condición de ser enajenables y de que no pesen sobre ellos obligaciones irredimibles.

ARTICULO 38.—La correspondencia confiada a los telégrafos y correos es inviolable. Las cartas y papeles privados no podrán ser interceptados ni registrados sino por la autoridad, mediante orden del funcionario competente, en los casos y con las formalidades que establezca la ley y con el único objeto de buscar pruebas judiciales.

Para la tasación de impuestos y para los casos de intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de los libros de contabilidad y demás papeles anexos.

Podrá gravarse, pero nunca prohibirse en tiempo de paz, la circulación de impresos por los correos. (Artículo 5º del Acto legislativo número 1º de 1945.)

Esta garantía no necesita mayores comentarios. La vida del comercio, de la industria y de las mismas relaciones sociales, se haría imposible si el Estado, por medio de sus funcionarios pudiera inspeccionar la correspondencia en cualquier tiempo y sin formalidades fijadas en las leyes. Mas como quiera que no hay derechos absolutos, en este mismo asunto se contemplan excepciones. Entre estas últimas se halla la investigación de los delitos comunes, que impone a las autoridades la obligación de llegar, por todos los caminos posibles, a hacer efectiva la responsabilidad de los delincuentes. Por eso en la práctica de pruebas judiciales hay que admitir una intervención en el examen de la correspondencia privada.

De igual modo, en la fijación de los impuestos tiene el gobierno facultades para exigir que se compruebe la exactitud de los datos suministrados

por el contribuyente, y cuando dude de la realidad de los informes, establecer cotejos con los respectivos libros de contabilidad.

En los casos de guerra exterior o interior, el gobierno dispone de las atribuciones indispensables con el fin de que la correspondencia privada no sea convertida en elemento permanente y en medio eficaz de mantener la insurrección o el desorden. En este caso, los derechos del individuo tienen que subordinarse a los intereses sociales comprometidos en la situación de anormalidad creada por el estado de sitio.

#### LIBERTAD DEL TRABAJO

ARTICULO 39.—Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley puede exigir título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones.

Las autoridades inspeccionarán las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad públicas.

La ley podrá restringir la producción y el consumo de los licores y de las bebidas fermentadas.

También podrá la ley ordenar la revisión y la fiscalización de las tarifas y reglamentos de las empresas de transportes o conducciones y demás servicios públicos. (Artículo 15 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

ARTICULO 40.—En adelante sólo podrán ser inscritos como abogados los que tengan título profesional.

Nadie podrá litigar en causa propia o ajena, si no es abogado inscrito. Sin embargo, la ley establecerá excepciones. (Artículo 71 del Acto legislativo número 1º de 1945.)

Es también una consecuencia de la misma libertad individual, y se confunde con las finalidades naturales comprendidas en ella. Abolida la esclavitud, no puede consagrarse ni sancionarse bajo ninguna de sus formas, así sea la voluntaria. Ninguna de las garantías sociales puede renunciarse, ya que en su esencia son de orden público.

Como lo anota Duguit, la revolución francesa, al prohibir las asociaciones profesionales, atentó ella misma contra la libertad del trabajo que había consagrado.

Lo dicho no excluye la facultad del Estado para intervenir por medio de leyes, con el objeto de que el ejercicio de las profesiones sea sometido a normas que garanticen al ciudadano la plenitud de sus fueros. El médico, el abogado, el ingeniero y muchos otros profesionales, desempeñan una función social, y tienen que demostrar sus capacidades y su moralidad, como elemento indispensable para que se les permita el desempeño de una misión en que van envueltas la seguridad, las buenas costumbres y los más caros intereses de los asociados. Igualmente se justifica la intervención oficial en todo aquello que tienda a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, y que armoniza los intereses de empresarios y de obreros dentro de la equidad necesaria.

La fiscalización gubernativa de las empresas de transportes y de otras semejantes, así como de las que tienen el carácter de servicio público, es hoy una de aquellas medidas que bien aplicadas, producen resultados satisfactorios para la estabilidad social, pero que impuestas con criterio parcial crean conflictos y estimulan la lucha de clases.

El constituyente ha perseguido el primero de los fines, y por lo mismo tiene que condenar el intervencionismo excesivo.

#### LIBERTAD DE ENSEÑANZA

ARTICULO 41.—Se garantiza la libertad de enseñanza. El Estado tendrá, sin embargo, la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados, en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos.

La enseñanza primaria será gratuita en las escuelas del Estado, y obligatoria en el grado que señale la ley. (Artículo 14 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Como lo anota el sociólogo Llovera, la familia es la que por derecho y por obligación estricta tiene el encargo de la instrucción y de la educación. El sistema de monopolio del Estado viola ese derecho esencialmente democrático. Debe consagrarse, por lo mismo, la libertad de enseñanza privada, que otorga la seguridad a los padres de familia para escoger el instituto en que quieran educar a sus hijos. La intervención oficial debe restringirse a los puntos esenciales, como ciertas condiciones para el ejercicio del profesorado y para el adecuado funcionamiento de los centros docentes. Ampliarla equivale a un atentado que sólo es propio de los regímenes totalitarios.

De otro lado, las leyes pueden disponer un mínimo de enseñanza obligatoria, procurando que todos los ciudadanos tengan el conocimiento necesario de sus deberes civiles y de sus derechos. Ese mínimo de enseñanza obligatoria, determinado por la ley, no desconoce la libertad, sino que fija como regla inquebrantable la efectividad de una de las funciones primordiales de los gobiernos, cuando se llenan dentro de normas de justicia.

Varían los sistemas implantados, con la mira de mantener la coordinación entre las actividades oficiales y las de los particulares, en lo tocante a la enseñanza. En algunos países admiten los legisladores la facultad de los institutos privados para que otorguen diplomas y confieran títulos; en otras naciones se reserva ese derecho a los gobiernos, dejándoles a los individuos libertad absoluta para cursar sus estudios en cualquier colegio público o privado.

Como uno de los asuntos que hacen más difícil en la práctica la solución de los problemas educativos, en sus vinculaciones con la vida oficial, es el que se refiere a la instrucción religiosa, suele dejarse a los padres de familia una libertad completa para disponer sobre este particular lo que a bien tengan. En algunos países, en las escuelas oficiales existen profesores de diversas religiones, para las respectivas clases en que hayan sido matriculados los alumnos de esa asignatura, de acuerdo con la voluntad de sus padres sobre la materia.

En fin: la libertad de enseñanza figura como canon fundamental en la gran mayoría de las Constituciones modernas, y su desconocimiento implica un atentado contra los fueros de la conciencia y ocasiona graves conflictos en las sociedades. Sobre tan importante materia escribió el doctor Concha:

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.

El ejercicio de la fiscalización oficial debe limitarse a lo que sea preciso desde el punto de vista de las necesidades sociales, y sin atentar contra la esencia misma del derecho. Si se procede con un

criterio intervencionista excesivo, desaparece la libertad y viene a quedar la instrucción pública monopolizada por el Estado.

La suprema inspección y vigilancia no debe hacer nugatoria esta libertad esencial en un régimen democrático. Bien entendida y lealmente practicada, ofrece resultados satisfactorios. En cambio, si se la desvía de sus verdaderas finalidades, podría ilegarse, como se llegó bajo el imperio de la Constitución de Rionegro, en ejercicio de la suprema inspección de cultos, a desconocer esa misma libertad y los derechos de la Iglesia católica en Colombia.

#### LIBERTAD DE PRENSA

ARTICULO 42.—La prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública.

Ninguna empresa editorial de periódicos podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de otros gobiernos ni de compañías extranjeras.

Es una consecuencia inmediata de la libertad individual, que implica el derecho de exponer, sin censura previa, todas las opiniones que se emitan por los medios adecuados, como la imprenta, la tribuna, las estaciones radiodifusoras y demás elementos de comunicación.

El ejercicio de dicha libertad tiene su necesario deslinde: la libertad ajena y el orden público. Como no hay derecho contra derecho, es evidente que cuando quiera que al expresar las opiniones individuales ocurran hechos contrarios a la tranquilidad social, o se incite a ejecutarlos, o se injurie o calumnie a las personas o entidades, viene como necesaria una responsabilidad legal pronta, enérgica y eficaz.

El pensamiento como tal es incontrolable y no admite otro género de sanciones que las de la conciencia, en sus vínculos morales con la divinidad; pero al manifestarse los pensamientos humanos, necesariamente llevan a la propaganda o ejecución de determinados hechos que no pueden ser indiferentes para los Estados, y que tienen que realizarse dentro del orden jurídico.

Como deducción lógica de la libertad de opinión, se consagran igualmente la libertad de imprenta, la de enseñanza, la de reunión y el derecho de petición.

Observa Duguit que son estas últimas, "formas de la libertad de opinión, al manifestarse por medio de la palabra hablada o escrita".

La libertad de prensa equivale a la misma libertad de opinión que puede valerse, para el giro corriente de sus actividades, de todas las formas conocidas: el periódico, la revista, el libro, los carteles y cualquier otro género de publicaciones impresas.

En tiempo de paz se rechaza la intervención del Estado con medidas preventivas, dejando a la ley la reglamentación de lo concerniente a perjuicios morales o materiales que los escritores puedan ocasionar, así como la determinación de los delitos que se puedan cometer contra la seguridad del Estado, la moralidad pública o el derecho de terceros. En cuanto a épocas de guerra, resultan indispensables mayores restricciones en el ejercicio de la libertad de prensa.

El profesor Duguit analiza las orientaciones tomadas en Francia cuando la guerra mundial.

El 5 de agosto de 1924 se promulgó una ley "para reprimir las indiscreciones de la prensa en tiempo de guerra". Esta ley prohibía, bajo penas muy severas publicar, por cualquiera de los medios indicados en el artículo 23 de la ley de imprenta de 29 de julio de 1881, informaciones y no-

ticias relativas a cualquier asunto que interesara directamente la defensa nacional, que no hubiesen sido comunicadas por el gobierno o por el alto mando; esta ley indicaba especialmente las operaciones de movilización, de transporte de tropas y material de guerra; los efectivos, los nombramientos y cambios de destino en el alto mando; las disposiciones, emplazamientos y movimientos de los ejércitos y escuadras. Y añadía: "En general, toda información o artículo referente a las operaciones militares o diplomáticas, de índole capaz de favorecer al enemigo y de ejercer una perniciosa influencia en el ánimo del ejército o de la población civil." La ley debía cesar de hallarse en vigor en la época que se fijaría por decreto, y a más tardar a la cesación de las hostilidades (artículo 5º).

La fórmula de la ley era muy general y concedía a los jueces una amplia libertad de apreciación. A pesar de esto, la ley de 5 de agosto dejaba subsistente para la prensa el régimen de derecho; no establecía la previa censura; dictaba, en cambio, una pena represiva, muy severa, es cierto; de uno a cinco años de prisión y 1.000 a 5.000 francos de multa por toda infracción de sus disposiciones.

Una reglamentación semejante rige en las propagandas o publicaciones que se realizan por medio de las estaciones radiodifusoras. Estos nuevos elementos de progreso deben ser libres, pero responsables como la misma imprenta.

Además: el efecto que pueden producir las noticias subversivas o alarmistas, así como las campañas de publicidad que se valgan de este maravilloso invento, imponen una reglamentación legal previosa y sanciones eficaces y oportunas para los infractores de la ley. El uso legítimo, en esta como en las demás libertades públicas, debe cerrarle el paso a los abusos, que son contrarios a la equidad y al orden.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia relacionada con esta materia, declaró que se pueden dictar reglamentos y aun ejercer restringidamente

la coerción, para mantener el orden público y evitar abusos en el derecho que tienen los ciudadanos a servirse de las emisoras. Que si por medio de la radiodifusión se cometen delitos o infracciones de finidos o castigados por las leyes o por las ordenanzas de policía, habrá lugar a la aplicación de las penas respectivas por medio de los funcionarios que para el caso tengan jurisdicción.

El orden público que la autoridad de policía debe salvaguardar, no comprende el "orden moral en las ideas y en los sentimientos", para cuyo mantenimiento resultaría incompetente, y si ensayara hacerlo, quedarían expuestos los derechos individuales a una censura previa impracticable. Esto no excluye la sanción legal para los actos que sean violatorios de la moral pública y que afecten las buenas costumbres.

Todas nuestras Constituciones han reconocido la libertad de prensa. Las de 1853, 1863 y 1868, sin limitación alguna; las demás, con la responsabilidad que de su ejercicio se desprende. Bajo el imperio de la Constitución de 1886 se le pidió a la Corte Suprema de Justicia la declaración de inexecutable del artículo 1º de la Ley 29 de 1911, que decía:

Los diarios y demás publicaciones periódicas no podrán anunciarse por carteles ni ser voceados sino con el título del periódico, la fecha de su publicación, su color político y el nombre de su redactor.

Las infracciones a lo dispuesto en este artículo se castigarán con una multa de cinco a diez pesos.

Al fallo de 17 de noviembre de 1914 que desató la anterior cuestión, pertenecen estas consideraciones:

El artículo 42 de la Carta consagra el principio de la libertad de prensa, y establece los casos en que ella es responsable, de acuerdo con las leyes.

El legislador puede, pues, según la Constitución, definir los delitos y señalar las penas que hayan de aplicarse a los que abusen de la libertad de prensa; pero no puede dictar medidas, como la censura previa o la prohibición de determinadas publicaciones, con el propósito de prevenir aquellos delitos, pues que ello podría conducir a la anulación de la primera parte del memorado canón constitucional.

La responsabilidad que él establece no es en verdad una restricción de la libertad de prensa, porque no es coartar la libertad el contenerla dentro de los límites del derecho de los demás, o lo que es lo mismo, mantenerla en la esfera de la justicia.

El artículo acusado de la Ley 59 de 1911 no determina la responsabilidad en que puedan incurrir los que atenten contra la honra de las personas, contra el orden social y la tranquilidad pública, sino que prohíbe una forma de publicidad, y por lo mismo, viola el artículo constitucional que garantiza la libertad de la prensa en tiempo de paz.

Admitido lo anterior, no hay objeto en examinar si el mandato legal acusado atenta contra los artículos 44, 57 y 120 de la Constitución Nacional, pues basta que se oponga a un canón fundamental, para que deba declararse su inexecutablez.

Por estas consideraciones, la Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inexecutablez por inconstitucional el artículo 1º de la Ley 59 de 1911 (1).

ARTICULO 43.—En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales podrán imponer contribuciones. (Artículo 6º del Acto legislativo número 3 de 1910.)

La iniciativa de nuevos impuestos, o de aumento de los existentes, corresponde a los legisladores. Es cierto que las Asambleas y los Concejos son entidades administrativas, pero sus miembros son elegidos directamente por el pueblo, y sus actos tienen fuerza de ley en los respectivos Departamentos

---

(1) *Gaceta Judicial*, tomo xxiii, página 252.

y Municipios, mientras no excedan el mandato, y se conformen a los preceptos de la Constitución. No es, por lo mismo, impropio de dichas corporaciones ejercer una función que tiene los caracteres esenciales de legislativa.

Se ha discutido si el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, puede dictar decretos que establezcan nuevos impuestos. El precepto que comentamos no existía en la Constitución de 1886, y fue introducido en las reformas del Acto legislativo número 3 de 1910, bajo el número sexto. En el año de 1914 se dictó la ley 126, que revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias y lo autorizó para gravar el consumo de varios productos nacionales y extranjeros. Demandados algunos artículos de dicha ley ante la Corte Suprema de Justicia, para que los declarara inexequibles, aquella alta corporación negó las peticiones de los demandantes. En el fallo declaró que “existe en nuestro derecho público una tradición legislativa referente a la concesión de autorizaciones al poder ejecutivo para la fijación de ciertos impuestos, que puede considerarse como interpretación auténtica de las reglas constitucionales, pues los mismos cuerpos que ejercieron las atribuciones del constituyente facultaron (en algunas leyes que cita y enumera el fallo), al gobierno, ya para fijar ciertos impuestos, ya para aumentar o disminuir los decretados, ya para determinar las tarifas de exportación o para elevar las de introducción”.

En la providencia de la Corte se analiza el texto completo de la Ley 126 de 1914, y se demuestra que “habiendo determinado las materias imponibles y el máximo del gravamen, es indudable que la institución se debe exclusivamente a

la ley, y que por el decreto por el cual se da esta aplicación práctica, lejos de ser el fundamento o principio de los impuestos en cuestión, no hace sino precisarlos fijando las condiciones de tiempo y cuantía, que son meramente accidentales”.

El mencionado artículo que faculta solamente al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, para imponer contribuciones, en tiempo de paz, es preciso relacionarlo con los artículos 73 y 96 de la Constitución, que atribuyen privativamente a la Cámara de Representantes la iniciativa en la formación de las leyes que establezcan contribuciones.

Esa prerrogativa constitucional que el constituyente le reconoció a la Cámara, no puede ser menoscabada ni desconocida por una ley de facultades extraordinarias. Aceptarlo, equivale a reconocer que hay una manera práctica de reformar la Constitución, encomendándole al ejecutivo lo que el mismo Congreso no puede hacer. Interpretar en esta forma es absurdo.

Analizando este problema en su sentencia de 4 de abril de 1935, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable los decretos dictados por el Presidente López sobre nuevos impuestos. Pertenecen al fallo estos párrafos:

Es preciso reconocer que el principio consagrado en el artículo 6º del acto legislativo número 3 de 1910, constituye una preciosa garantía de los derechos ciudadanos, a la vez que una de las mayores conquistas del derecho constitucional moderno. La potestad de imposición que antiguamente era ejercida discrecionalmente por el monarca como un derecho anexo a la corona, ha venido a pasar de modo definitivo a los representantes del pueblo, sentándose así el principio de que ningún tributo puede ser establecido sin el consentimiento de aquellos que deben soportarlo, expresado por conducto de sus voceros en los cuerpos legislativos.

Y es que una experiencia muchas veces secular ha enseñado a los pueblos que cuando el poder de imposición y el de inversión de los dineros públicos se hallan concentrados en unas mismas manos, es muy difícil, cuando no imposible, obtener de una parte una celosa y eficaz recaudación de las rentas, y de otra, un verdadero orden y una estricta economía en los gastos. Cuando el ejecutivo tiene abierta *ad libitum* la fácil puerta del aumento de los tributos y de la creación de otros nuevos, para el incremento del tesoro público, se corre el riesgo de que halle más expedito y cómodo este recurso que el de poner orden en la hacienda pública y entrar por el poco grato sendero de las economías. Quien tenga en sus manos semejante cúmulo de facultades, nunca dejará de hallar razones reales o aparentes para inflar los presupuestos y gastar más allá de lo debido. Sólo el poder moderador del Congreso, que representa los intereses de la comunidad, puede obligar a la rama ejecutiva a tomar en cuenta en sus erogaciones la capacidad tributaria del país, y las supremas conveniencias de la economía nacional.

Y no sólo eso: la previsión del constituyente lo llevó hasta señalar a la Cámara de Representantes, elegida directamente por el pueblo, como única depositaria de la facultad para iniciar esa clase de leyes que pesan directamente sobre los electores.

De otro lado, es necesario recordar, como lo dijimos, que conforme al numeral 11 del artículo 76 de la Constitución de 1886 —que corresponde hoy al numeral 12 del artículo 69 de la Codificación vigente— una de las atribuciones del Congreso era y es la de “decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija”, potestad que se relaciona íntimamente con la del numeral 10 del mismo artículo, que le confía la prerrogativa de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.

Ahora bien: si el constituyente de 1910, rectificando leyes y prácticas de la dictadura que gobernó al país desde 1904 hasta 1909, creyó necesario reforzar en esta materia la autoridad del Congreso, es evidente que lo hizo con pleno conocimiento de las disposiciones que regían y que adicionó en el sentido de reafirmar su mandato de que "en tiempo de paz solamente el Congreso" podía, en lo nacional, ejercitar tan preciosas facultades, como son las que le permiten imponer contribuciones. Si este no hubiera sido su propósito, la disposición constitucional de 1910 habría carecido de objeto desde luego que existían las que ya mencionamos.

El ejercicio de las facultades extraordinarias tiene que mantenerse dentro de la órbita de la Constitución. No puede basarse dicho régimen de excepción en fórmulas distintas, porque llegaríamos a conclusiones inadmisibles. Si al Presidente de la República se le reviste de facultades extraordinarias para adoptar medidas fiscales, no podría, por ejemplo, celebrar por sí y ante sí un tratado de comercio con otro país, que bien pudiera traducirse en nuevas entradas al erario nacional, prescindiendo del requisito de someterlo a la aprobación posterior del Congreso y sancionarlo él mismo.

Si las facultades extraordinarias le permiten al Presidente dictar decretos relacionados con la seguridad e independencia de la nación, es claro que no puede llevar sus iniciativas en modo alguno, pongamos por caso, hasta dar permiso para el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república, desde luego que, según el constituyente, sólo al Senado le corresponde hacer uso de semejante atribución. Igualmente le estaría vedado autorizarse por sí mismo, por medio de

un decreto, "para declarar la guerra a otra nación," medida ésta que necesita, como la anterior, el permiso del Senado.

Quienes sostienen que el Presidente de la República, así sea en ejercicio de facultades extraordinarias, puede, en tiempo de paz, imponer contribuciones, deben comprobar que cuando la Constitución dice que solamente el Congreso está facultado para hacerlo, establece una norma que puede cambiarse por ministerio de los decretos legislativos, y sin llenar los requisitos exigidos para una reforma constitucional. Donde dice "solamente el Congreso", habrá que leer en lo sucesivo: "el Congreso o el Presidente de la República, cuando esté investido de facultades extraordinarias." Todo lo demás es argumentar en el vacío.

#### DERECHO DE ASOCIACION

ARTICULO 44.—Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. (Inciso 1º del artículo 20 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Las asociaciones religiosas deberán presentar a la autoridad civil, para que puedan quedar bajo la protección de las leyes, autorización expedida por la respectiva superioridad eclesiástica. (Inciso 3º del artículo 47 de la Constitución de 1886.)

Garantizado el derecho de asociación, hubo de limitarse su ejercicio. En 1886 se restringió a las "corporaciones legítimas y públicas" que eran las únicas permitidas y que podían obtener la personería jurídica para ejecutar actos civiles y gozar de las prerrogativas individuales que la Constitución reconoce. La reforma de 1936 amplió dicho concepto y no les señaló a las asociaciones,

para ser consideradas lícitas, otro requisito que el de respetar la moral y el orden legal. Demostrado el hecho de que no atentan contra esas dos bases fundamentales de la sociedad, pueden constituirse, asociaciones que se dediquen a cualquier género de actividades en el orden espiritual, industrial o comercial.

#### DERECHO DE PETICION

ARTICULO 45.—Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, ya sea por motivos de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución.

Es una forma, en cuanto al ejercicio, de la libertad individual, o mejor, de la de opinión. Se reconoce con el nombre de derecho de petición la facultad de los individuos para dirigirse a las entidades o funcionarios de los distintos organismos administrativos, legislativos o judiciales, en demanda de providencias que amparen los derechos de cada uno, en casos concretos, o en beneficio de la comunidad en general.

Cuando se trate de derechos privados del individuo, es necesario ceñirse a las reglas procedimentales que rigen para cada juicio. Según la materia de que se trate, habrá que gestionar el asunto ante las autoridades judiciales o administrativas. En todo caso, el derecho de cada uno a pedir protección, hay que armonizarlo, en su ejercicio, con el de la otra parte que no puede ser condenada sin ser oída y vencida en juicio.

Este derecho debe ser reconocido a todos los individuos aunque no tengan el goce de los derechos políticos, pues nacionales y extranjeros son miembros de la especie humana, y no puede condenárseles a sufrir penas sin que se les dé amplitud en su defensa. Todos los pueblos civilizados

han admitido este principio y lo reglamentan de acuerdo con sus respectivos códigos, pero sin desconocerlo.

Cuestión distinta se ofrece al ser ejercido el derecho de petición con un fin de interés general, por un grupo de individuos o de asociaciones que intervienen activamente en la política del país, en la mira de obtener algunas reformas. En este caso se considera la solicitud como una participación en el ejercicio de la ciudadanía, y viene a tomar el carácter de derecho político que sólo a los nacionales pertenece. Las leyes no permiten al extranjero intervención activa en la política de la nación donde residen, y por lo mismo el ejercicio colectivo del derecho de petición debe ser ajeno a sus actividades.

En cuanto al carácter de respetuosas que deben tener las peticiones hechas a las autoridades, no se requieren comentarios. Se persigue con ello el fomento de la educación cívica y evitar que los funcionarios sean injuriados por razón de su cargo o en desempeño de las atribuciones que les fueren conferidas por las leyes. Por eso cuando la petición es irrespetuosa, se les otorga la facultad de imponer breve y sumariamente, sanciones especiales.

Este derecho de petición se refiere no sólo a lo que él mismo significa, sino a lo que en su esencia representan los demás derechos individuales, como el de propiedad, el de tránsito, la inviolabilidad del domicilio, la libertad del trabajo y en resumen, todas las demás libertades públicas. El derecho de petición es un medio de que el individuo se vale para lograr que en la práctica sean efectivos y amparados todos los demás. De allí se deriva su importancia y el deber de las autoridades de respetarlo en debida forma.

## DERECHO DE REUNION

ARTICULO 46.—Toda parte del pueblo puede reunirse o congregarse pacíficamente. La autoridad podrá disolver toda reunión que degenerare en asonada o tumulto, o que obstruya las vías públicas.

En el desarrollo de las actividades humanas los derechos de reunión y de asociación representan un objetivo de caracteres esenciales. Negarle al ciudadano aquellos derechos significaría condenarlo a vivir en el aislamiento y hacerle preferir su existencia primitiva. El fin de la sociedad tiene que corresponder a la perfección de las facultades del hombre y no a su estancamiento.

El legislador no puede privar a los ciudadanos del derecho de reunirse libremente, mientras no quebranten las reglas jurídicas. Pueden las leyes exigir determinados requisitos para el ejercicio de ese derecho, sin anularlo. Así, por ejemplo, podría organizarse una vigilancia policiva en las vías públicas para prevenir la ejecución de hechos delictuosos, y podría también exigirse el aviso previo a las autoridades, antes de efectuarse la reunión.

En cuanto al derecho de asociación, el Estado que lo negara empezaría por desconocer las bases de su misma existencia.

No deben confundirse los conceptos de reunión y de asociación. El primero da la idea de algo transitorio que contempla una finalidad inmediata; el segundo se refiere a un acto de mayor duración, que crea vínculos de solidaridad y permanencia. Se reúnen los ciudadanos para escuchar una conferencia o discurso en la plaza pública; se asocian para constituir un centro de estudios o para formar una institución de enseñanza artística, literaria o industrial. La reunión termina con el objeto que la motivó; la asociación perdura en el

desarrollo de sus planes. El ejercicio de este derecho comprende fines muy diversos: religión, ciencias, artes, industrias, comercio, política, beneficencia.

Debido al progreso de los gremios en la edad media, que llegaron a representar un verdadero poder, la revolución francesa reaccionó contra ellos, pero el derecho de asociación hubo de imponerse como basado en la naturaleza. La Constitución de Francia, dictada en el año de 1848, rectificó la obra revolucionaria en este capítulo, reconociendo expresamente a los ciudadanos "el derecho de asociarse".

En los tiempos actuales el espíritu de asociación se ha impuesto de manera general en todos los países. En Francia la campaña contra las asociaciones religiosas culminó a principios del siglo en leyes prohibitivas y de verdadera persecución. Después de la guerra mundial de 1914 a 1918, se ha practicado un régimen de tolerancia que tuvo su origen inmediato en las lecciones de patriotismo ejemplar que dieron los religiosos perseguidos, acudiendo a filas en defensa del territorio francés invadido.

Los elementos obreros han constituido sindicatos de diversa índole, muchos de los cuales tienen dominio completo y sobrepasan las imposiciones que tan censuradas fueron a la organización gremial de la edad media. El sindicato, lícito como toda asociación, cuando desarrolla sus actividades en forma pacífica y respetando las normas jurídicas del medio en que actúa, es un instrumento disociador en grado sumo si se mezcla en las luchas políticas y sociales para realizar campañas partidaristas. La violencia y la lucha de clases tienen su origen obligado en aquellos centros desde el momento en que abandonan la normali-

dad legal. De allí que los legisladores, al reglamentar el derecho sindical, obren con buen acuerdo en el sentido de impedirles a los sindicalizados una participación activa en la política de los países. Ahora mismo estamos viendo que las naciones tienen que defenderse de las emboscadas de elementos afiliados a partidos internacionales, que ponen los intereses de la secta por encima de las conveniencias nacionales. El comunismo ruso es una prueba constante de las afirmaciones anteriores.

ARTICULO 47.—Son prohibidas las juntas políticas populares de carácter permanente. (Inciso 2º del artículo 47 de la constitución de 1886.)

Durante la época de la federación funcionaron en varios Estados algunas sociedades, que con el propósito de la defensa de la democracia, se convirtieron en centros de inseguridad pública. Sus actuaciones llegaron a crear un ambiente de zozobra, y en muchas comarcas constituyeron un peligro para el país. Esas sociedades fueron utilizadas como elementos de partido y ejercitaron contra sus adversarios los mayores atropellos. La Constitución prohibió toda clase de juntas que sean *políticas populares y permanentes*. De suerte que no se estorba con esta disposición el funcionamiento regular de los directorios de partido, ni se excluyen tampoco reuniones políticas transitorias de carácter popular. Vimos que algunas Constituciones anteriores prohibieron usar la palabra "pueblo" invocada por cualquier ciudadano o grupo. El principio que ahora analizamos tiene una finalidad semejante: evitar las agitaciones que una discusión o lucha permanente en las plazas o vías públicas, sobre asuntos políticos, ocasiona inevitablemente.

ARTICULO 48.—Sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra.

Nadie podrá dentro de poblado llevar armas consigo sin permiso de la autoridad. Este permiso no podrá extenderse a los casos de concurrencia a reuniones políticas, a elecciones, o a sesiones de Asamblea, o corporaciones públicas, ya sea para actuar en ellas o para presenciarlas.

Las Constituciones de 1853, 1858 y 1863, habían consagrado el libre comercio de armas y de municiones. En consecuencia, los ciudadanos podían llevar armas y dedicarse a negociar en ese ramo sin cortapisa ninguna, en tiempo de paz. El ejercicio de esa facultad ciudadana dio como resultado el fomento de las guerras civiles y de la criminalidad, en la forma demostrada por las estadísticas de aquellos años. La reacción social contra semejante medida, era unánime y fue atendida por el constituyente de 1886, en los términos del artículo transcrito, que consulta los intereses sociales y la seguridad del orden público.

ARTICULO 49.—Queda prohibida en absoluto toda nueva emisión de papel moneda de curso forzoso. (Artículo 7º del Acto legislativo número 3 de 1910.)

Esta medida obedeció a los males enormes causados por el papel moneda, y los constituyentes de 1910, que fueron sus autores, pretendieron marcar una orientación sana en ese particular. Sin embargo, esta materia no es de las que se resuelven con fórmulas jurídicas, comoquiera que obedece a circunstancias económicas y fiscales que obran con la fuerza de la leyes naturales, que son incontenibles. La oferta y la demanda no se pueden graduar en los códigos. Tampoco la riqueza o la miseria de los pueblos es susceptible de hacerlo, y la moneda no es sino un índice de semejantes factores tomados en conjunto.

ARTICULO 50.—Las leyes determinarán lo relativo al estado civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes. Asimismo, podrán establecer el patrimonio familiar inalienable e inembargable. (Artículo 18 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Como la determinación de las materias relativas al estado civil de las personas comprende puntos que hacen parte de las leyes civiles, no procedió el constituyente a enumerar los derechos y deberes, sino que dejó el problema al legislador ordinario.

En la reforma del año de 1936 se agregó lo concerniente al patrimonio familiar inalienable e inembargable, con una finalidad social evidente.

ARTICULO 51.—Las leyes determinarán la responsabilidad a que quedan sometidos los funcionarios públicos de todas clases que atenten contra los derechos garantizados en este Título.

Como consecuencia de este precepto, ha definido el código penal aquellos casos que se consideran como extralimitación de funciones, y como atentado a las garantías individuales, erigiendo en delito los más graves. Por ese medio se quiere conseguir la efectividad de los derechos individuales y que sean una realidad, en su letra y en su espíritu, las garantías reconocidas por la Constitución Nacional.

ARTICULO 52.—Las disposiciones del presente Título se incorporarán en el Código Civil como Título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformativo de la constitución.

Fue lógico el constituyente, al dictar esta disposición, desde luego que denominó “derechos civiles y garantías sociales” los reconocidos en el título tercero de la Carta. Era consecuente y oportuna la declaración de que estos preceptos no tienen la

simple fuerza de las leyes civiles, sino que son normas constitucionales, reformables únicamente por los trámites correspondientes a las enmiendas del Estatuto.

Largamente se discutió en varias sesiones del consejo constituyente un punto de suma importancia —escribe el comentarista Samper—: el de la conveniencia o inconveniencia de dejar a los jueces y tribunales la facultad, en asuntos que rozasen con los derechos civiles y las garantías sociales, de aplicar en sus fallos, en primer lugar, la constitución, y en segundo, la ley, en caso de hallarse en contradicción o discordancia la una con la otra, o ambas o una u otra con los decretos reglamentarios; todo sin perjuicio de que después de dictados los fallos, se consultase cada punto con la Corte Suprema, a fin de que ésta fijase la respectiva regla de jurisprudencia.

Fuertes razones se alegaron en pro, por algunos delegatarios, y en contra, por delegatarios y Ministros; pero prevaleció la opinión favorable al principio de la sucesiva preeminencia de la constitución y la ley. Con todo, al cabo se adoptó un modo de transacción o conciliación de los opuestos pareceres, consistente en sustituir el artículo aprobado con el que aquí comentamos, por cuanto se alegó que era peligroso dejar a todos los jueces la facultad de interpretación contra la ley, en obsequio del precepto constitucional.

Creyése por muchos (en lo que influyeron grandemente ciertos intereses fiscales que hizo valer el Ministerio) que para evitar conflictos entre la constitución y las leyes civiles, bastaría tener siempre a la vista de los jueces este título III, como obligado encabezamiento del código civil; con la circunstancia de no ser alterable este título, sino por acto reformatorio de la constitución.

Establecida en 1910 la supremacía de la Constitución en todo caso de pugna entre sus mandatos y los meramente legales, no aparece ya la necesidad a que se refirió el esclarecido expositor de nuestro derecho público.

## TITULO IV

### DE LA RELIGION Y DE LAS RELACIONES ENTRE LA IGLESIA Y EL ESTADO

Libertad de conciencia y de cultos.—Autorización al Gobierno para celebrar convenios con la Santa Sede.—Incompatibilidad de funciones eclesiásticas y civiles.

ARTICULO 53.—El estado garantiza la libertad de conciencia.

Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia.

Se garantiza la libertad de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común.

El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el estado y la Iglesia católica. (Artículo 13 del Acto legislativo número 1º de 1936.)

Vamos a resumir la evolución histórica de las relaciones de la Iglesia y el Estado en Colombia, en el terreno constitucional.

Las Constituciones de Cundinamarca de 1811 y 1812, después de consagrar el hecho social de que la religión católica, apostólica, romana, es la del Estado, otorgaron facultades al ejecutivo para que “a la mayor brevedad posible y con preferencia a cualquier negociación diplomática, se trate de entablar correspondencia directa con la

Šilla Apostólica, con el objeto de negociar un concordato y la continuación del patronato que el gobierno tiene sobre las iglesias en estos dominios”.

En la Constitución de Cúcuta de 1821, no figura, en los diversos capítulos, ningún precepto de carácter religioso. Al ofrecer al pueblo de la Gran Colombia ese código soberano, afirmaron los representantes su propósito de que las leyes fuesen enteramente conformes con las máximas y los dogmas de la religión católica, apostólica, romana, “que todos profesamos y nos gloriamos de profesar” y agregaron que “ella ha sido la religión de nuestros padres y es y será la religión del Estado”.

La Constitución de 1830 declaró que “la religión católica, apostólica, romana, es la religión de la república” y que era deber del gobierno, “en ejercicio del patronato de la Iglesia colombiana, protegerla y no tolerar el culto público de ninguna otra.” En 1832 al constituirse la Nueva Granada, se fijó entre los deberes del gobierno el de “proteger a los granadinos en el ejercicio de la religión católica, apostólica, romana.” En 1843 se estableció que “la religión católica, apostólica, romana, es la única cuyo culto sostiene y mantiene la república”.

En 1853 y 1858, los constituyentes introdujeron el principio de “la profesión libre, pública o privada, de cualquiera religión; pero no será permitido el ejercicio de actos que turben la paz pública, o que sean calificados de punibles por leyes preexistentes”. Una ley del Congreso de 1853 estableció el régimen de separación de la Iglesia y el Estado, y otra el matrimonio civil, que además permitía el divorcio “por el consentimiento mutuo”.

Comentando los sucesos políticos de 1853, anota don Miguel Samper:

La prudencia que rige la conducta de la Santa Sede estableció el *modus vivendi*, en situación tan anómala, pres-tándose a continuar las relaciones con la república sin nuevos pactos, toda vez que la ley sobre patronato no las alteraba en su esencia, ni se advertía cambio en el espíritu que las informaba; pero desde que las nuevas leyes introducían novedades sustanciales y dejaban ver la alteración en aquel espíritu, natural era que los prelados, lo mismo que el representante de la Santa Sede, hicieran sus observaciones, y que aún llegasen hasta la resistencia, que fue lo que sucedió. Las antiguas cordiales relaciones quedaron cortadas, extrañado el Ilustrísimo señor Mosquera, y en fermento los gérmenes de un deplorable antagonismo entre la Iglesia y el partido liberal.

Si en el imperio del patronato el Estado inició desgraciadas extralimitaciones y, saliéndose de su esfera, desconoció los derechos de la Iglesia, en el régimen de la separación, iniciativas oficiales perturbaron la cordialidad de las relaciones y pretendieron recortar el fuero eclesiástico.

Es allí donde hay que buscar el origen verdadero de la cuestión religiosa en Colombia. Las autoridades eclesiásticas fueron desatendidas en sus obligadas reclamaciones para que cesara el atropello. El Ilustrísimo señor Mosquera fue condenado a destierro perpetuo, en castigo a las observaciones razonadas en que basó la defensa de intereses morales a su custodia encomendados.

Pío IX, en alocución pontificia del mes de septiembre de 1852, había censurado las providencias gubernativas de la Nueva Granada, en cuanto vulneraban los legítimos derechos de la Iglesia. El secretario de Estado, Cardenal Antonelli, interpretando el pensamiento del pontífice, desarrollado en la alocución mencionada, protestó an-

te el Ministro del Gobierno neogranadino en Roma, y se concretó especialmente a las leyes sobre asuntos eclesiásticos relativos a las comunidades religiosas, desafuero y patronato. La administración del General José Hilario López siguió adelante, y el problema se fue agravando más y más.

La Constitución de 1858 marcó un principio de reacción justiciera. Como una ley anterior adjudicó los templos católicos y sus bienes y rentas a los vecinos de las respectivas parroquias, el estatuto fundamental citado, en dos de sus artículos, reconoció estas normas:

Ninguna ley de la Confederación ni de los estados podrá dar a los templos y edificios destinados al culto público de cualquiera religión establecida en el país, ni a los ornamentos y vasos sagrados, otra aplicación distinta de la que hoy tienen, ni gravarlos con ninguna especie de contribuciones. Las propiedades y rentas destinadas al sostenimiento del culto, y las que pertenezcan a comunidades o corporaciones religiosas, gozarán de las mismas garantías que las de los particulares, y no podrán ser ocupadas ni gravadas de una manera distinta de las de éstos.

Los bienes y las rentas de los establecimientos públicos de educación, beneficencia y caridad no podrán ser gravados con contribuciones directas por la Confederación, ni por los estados.

Semejantes declaraciones implican la condena de quienes, con sus antecedentes, las hicieron necesarias.

Desgraciadamente los días de calma no fueron muchos, y no se logró afianzar el imperio de la justicia. Derrocado el gobierno del doctor Ospina, legalista y honrado hasta el sacrificio, se renovaron las medidas opresoras. La paz religiosa, fundada en efectivas garantías lealmente reconocidas, tornó a desaparecer. En su carácter de supremo

director de la guerra, en el año de 1861, el General Mosquera dictó un decreto que contenía los mandatos siguientes:

El poder ejecutivo de la Unión ejercerá en lo sucesivo el derecho de tuición respecto de todos los cultos que haya en el territorio que se ha puesto bajo su administración.

En consecuencia, ningún Ministro superior podrá ejercer sus funciones, sea cual fuere el culto a que pertenezca, sin el pase o autorización del encargado del poder ejecutivo, o de los presidentes o gobernadores de los estados en sus respectivos casos.

Los contraventores de este decreto serán tratados como usurpadores de las prerrogativas de la Unión Granadina, y en consecuencia, extrañados del territorio.

El Arzobispo de Bogotá, Ilustrísimo señor Herrán, hubo de protestar, no sólo contra la providencia copiada, sino contra el decreto de desamortización, que despojó a la Iglesia de sus bienes; pero todo fue en vano. Se le respondió con la pena de confinamiento en Cartagena. Siguió el nuevo destierro de los jesuitas y la confiscación de sus propiedades. Todo sin el más ligero proceso y sin vencer en juicio a los penados.

La mano poderosa de una rebelión triunfante —dice comentando estos abusos don Juan Pablo Restrepo, en su obra *La Iglesia y el Estado*— se levantó por encima de toda justicia y de todo derecho para herir a unos pobres religiosos indefensos, los mejores maestros de la juventud, los más firmes y decididos defensores de la causa católica en el mundo. Nada había que objetar a esa iniquidad apoyada en las bayonetas de un ejército vencedor; y los jesuitas tuvieron que salir desterrados por tercera vez del país, sin que pudiera dárseles en el rostro con delito alguno, y sin que se les permitiese llevar consigo siquiera el valor de los bienes que legítimamente habían adquirido.

No se hizo esperar mucho el decreto en virtud del cual se declaraban extinguidas todas las co-

munidades religiosas, invocando para ello el hecho de que no acataban aquellas órdenes arbitrarias. Esos actos dictatoriales no resistían el cotejo con las normas fundamentales imperantes. La contrariaban en su letra y en su espíritu. Sin embargo, el caudillo victorioso exigía el sometimiento a su voluntad, que así prolongaba una situación anormal y suspendía, de hecho, las garantías constitucionales. Los banquillos levantados en Bogotá, sin fórmula de juicio, sirvieron de prólogo a una serie de providencias injustificables. Bajo tales auspicios se iniciaba el estudio de la nueva Constitución impuesta por los vencedores.

En el curso de las sesiones de la célebre Convención de Rionegro se marcaron dos tendencias en el seno del partido liberal, único representado en ella. Querían unos encauzar el movimiento sin las violencias del militarismo y sin llegar a extremos; apoyaban otros al jefe vencedor en todo y por sobre todo.

Muchas disposiciones constitucionales aprobadas representaron el esfuerzo civilista que deseaba contener a Mosquera. El período presidencial de dos años; la aprobación del Senado a ciertos nombramientos; el concepto de libertades públicas expresado en la Carta, y varias otras iniciativas encaminadas a restarle facultades al ejecutivo, se inspiraron en aquel propósito.

Respecto del problema religioso, hubo también diversidad de opiniones. Es evidente que uno de los primeros actos de los convencionistas tuvo la finalidad concreta de aplaudir y legalizar las providencias del jefe de la revolución; pero algunos mantuvieron el más patriótico anhelo de resolver, con relativa equidad, los conflictos creados en el orden religioso. Los republicanos intentos de procurarles una solución acertada, no se abrieron pa-

so. En cambio, predominaron ideas que alejaban indefinidamente cualquier acercamiento conciliatorio: las creencias, las costumbres, los anhelos espiritualistas, las instituciones partidaristas que la fuerza le imponía. Sobre bases tan inseguras no era dable consolidar ningún régimen de paz.

El criterio de intransigencia que dominó se puede apreciar con el recuerdo de incidentes como este: propuso el convencionista doctor Bernardo Herrera, en los tres últimos días de sesiones, que se investigara la conducta de algunos funcionarios con respecto a penas de confinamiento que habían impuesto a personas de la jerarquía eclesiástica. Defendió valerosa y francamente su moción, y nada consiguió.

Se presentó, necesariamente, el energúmeno, que simboliza, en determinados momentos, el bajo fondo de las revoluciones en lo que tienen de más agresivo. Un convencionista, combatiendo el proyecto del doctor Herrera, pidió que se suspendiera su consideración, y lo sustituyó con este brote de crudo sectarismo: "La Convención Nacional resuelve no tratar más de clérigos, y emplear el tiempo en la reconstitución del país."

Así se iban acumulando sombras en el futuro de Colombia. No era posible conseguir ambiente de reflexión para orientar la política en un sentido de rectificaciones. En esas jornadas de reacción imperiosa eran desoídos quienes predicaban tolerancia. No se atendía sino a los audaces y a los violentos.

Al finalizar sus labores, la Convención dejó reagravado el problema de las relaciones entre las autoridades eclesiásticas y las civiles, que revestía, para la totalidad de los colombianos, interés primordial. La Constitución en sus cláusulas fundamentales consagró, además, principios que ocasio-

narían nuevas dificultades, como los relativos a confirmar la incapacidad de las comunidades religiosas para adquirir bienes raíces y la inspección de cultos. Esta última medida se dictó en la forma siguiente:

Para sostener la soberanía nacional y mantener la seguridad y tranquilidad públicas, el gobierno nacional y los de los estados, en su caso, ejercerán el derecho de suprema inspección sobre los cultos religiosos, según lo determine la ley.

Para los gastos de los cultos establecidos o que se establezcan en los Estados Unidos, no podrán imponerse contribuciones. Todo culto se sostendrá con lo que los respectivos correligionarios suministren voluntariamente.

No existiendo en realidad religión distinta de la católica, puesto que los nacionales y extranjeros disidentes alcanzaban, especialmente en esos tiempos, número en extremo reducido, era claro que todas estas restricciones se dictaban con la mira única de hostilizar a la Iglesia católica.

Los Estados hicieron uso de sus atribuciones y la mayor de ellas, la famosa inspección de cultos, sirvió tan sólo para intensificar la pugna existente. Contrariando las libertades, que pomposamente fueron garantizadas con el carácter de absolutas, vinieron las legislaturas federales a crear situaciones insostenibles. Durante largos años se luchó por una legislación que unificara tan delicada materia y refrenara, en su ánimo hostil, a muchos funcionarios inferiores.

El estatuto declaraba la libertad religiosa y el derecho de asociarse sin armas. Las legislaturas llegaron a dictar leyes, en varios Estados, mediante las cuales quedaban prohibidas las ceremonias del culto, procesiones, "reunión de gentes con cualquier fin u objeto religioso, en las plazas, ca-

lles y demás vías públicas de los distritos y aldeas.”

En la Carta Fundamental se reconocía la libertad de expresar los pensamientos de palabra y por escrito, sin limitación ninguna. Los Estados soberanos recortaban esa garantía en cuanto se tratara de “sermones, pláticas, pastorales y edictos” que propendan a causar o causen el desobedecimiento de cualquier acto de las autoridades públicas. Y contrariando la igualdad republicana, eran juzgados los sindicados por tribunales administrativos especiales, y la Constitución desconocida en la práctica.

La Ley 37 de 1877 facultó al Congreso para prohibir a perpetuidad a los obispos, prelados o pastores superiores, el ejercicio de ordinario eclesiástico en el territorio de la Unión. El poder ejecutivo fue investido de atribuciones para retirarles a los ministros religiosos el derecho de ejercer sus funciones cuando lo estimara conveniente.

No obstante la separación e independencia de las distintas ramas del poder público, según principio tradicional, en el año de 1877, dictó el Congreso una ley por la cual ordenó el destierro de los obispos de Antioquia, Medellín, Popayán y Pasto. Los legisladores, convertidos en jueces, procedieron sin oír a los acusados y fallaron contra ellos como los monarcas absolutos que se reservaban las razones de la sentencia en su real ánimo.

La instrucción primaria obligatoria en las escuelas oficiales, que en su gran mayoría no respetaban las creencias de las familias, vino a constituir otro factor de inconformidad. En las aulas el profesorado partidarista realizaba firme campaña contra los dogmas y la moral del catolicismo.

Resumiendo: la realidad social imponía el restablecimiento de los derechos conculcados y que la

injustificada situación jurídica de la Iglesia se variase fundamentalmente.

Fracasados el régimen del patronato y el de la separación, urgía volver al pensamiento inicial de los creadores de la patria: un sistema concordatario. Eso hicieron los delegatarios de 1886, cumpliendo los anhelos expresados en el mensaje del Presidente Núñez, y amoldándose a las bases de reforma que aprobó el pueblo colombiano. En la Constitución de ese año se abolieron los preceptos de marcada hostilidad a la Iglesia católica, y se reemplazaron con las normas que ambicionaba la conciencia religiosa del país, que constan en los siguientes artículos:

La religión católica, apostólica, romana, es la de la nación; los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social.

Se entiende que la Iglesia católica no es ni será oficial, y conservará su independencia. (Artículo 38.)

Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. (Artículo 39.)

Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes.

Los actos contrarios a la moral cristiana, o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto, quedan sometidos al derecho común. (Artículo 40.)

La educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica.

La instrucción primaria costeadada con fondos públicos, será gratuita y no obligatoria. (Artículo 41.)

La Iglesia católica podrá libremente en Colombia administrar sus asuntos interiores y ejercer actos de autoridad espiritual y de jurisdicción eclesiástica, sin necesidad de autorización del poder civil; y como persona jurídica, representada en cada diócesis por el respectivo legítimo prelado, podrá igualmente ejercer actos civiles, por

derecho propio, que la presente constitución le reconoce. (Artículo 53.)

Los edificios destinados al culto católico, los seminarios conciliares y las casas episcopales y curales, no podrán ser gravados con contribuciones, ni ocupados para aplicarlos a otros servicios. (Artículo 55.)

El gobierno podrá celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica a fin de arreglar las cuestiones pendientes y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica. (Artículo 56.)

En las reformas de 1936 fueron derogados los artículos transcritos. Se rompió así la orientación fundamental que venía imperando.

Las disposiciones constitucionales suprimidas en mala hora, estaban fundadas en principios inobjetables. El reconocimiento de que la religión católica es la de la nación, y que los poderes públicos deben protegerla y hacerla respetar "como esencial elemento del orden social", representa un hecho que se impone por su evidencia y reconoce un mandato justificado en el sentimiento unánime de las conciencias colombianas. Con razón dijo el señor Caro en los memorables debates del consejo de delegatarios:

El catolicismo es la religión de Colombia, no sólo porque los colombianos la profesan, sino por ser una religión benemérita a la patria y elemento histórico de la nacionalidad, y también porque no puede ser sustituida por otra. La religión católica fue la que trajo la civilización a nuestro suelo, educó a la raza criolla y acompañó a nuestro pueblo como maestra y amiga en todos los tiempos, en próspera y adversa fortuna. Por otra parte, la religión católica es hoy la única que tiene fuerza expansiva en el mundo, signo visible de la verdad que encierra, demostrado por la experiencia, y principalmente por la estadística religiosa de los Estados Unidos. Si Colombia dejase de ser católica, no sería para adoptar otra religión, sino para caer en la incredulidad, para volver a la vida sal-

vaje. La religión católica fue la religión de nuestros padres, es la nuestra, y será la única posible religión de nuestros hijos. O ella o ninguna; y puesto que es dilema inevitable, ningún hombre que experimente la necesidad del sentimiento religioso, vacilará en aceptar el primer término.

El consejo nacional constituyente no tiene que ver nada con minorías, con mayorías, ni con casi totalidades. El consejo nacional no puede hacer mérito de opiniones particulares, ni menos de opiniones excepcionales, por respetables que sean; él sólo debe examinar los caracteres históricos, los atributos propios de una colectividad que se llama la nación; en nombre de la nación y no de la casi totalidad de sus habitantes, dictan sus sentencias los tribunales; en nombre de la nación, de este cuerpo político indivisible, expide leyes el cuerpo que representa su soberanía. Los efectos del artículo del proyecto son principalmente morales, los legales están especificándose en otras disposiciones más precisas. Una declaración tímida o tortuosa desdeciría de la gravedad del asunto y de la seriedad de esta corporación. La confesión pública de Jesucristo debe llevar cierto sello de majestad. En esta materia, las constituciones hablan en la forma del artículo del proyecto, o guardan silencio. Yo no veo término medio que consulte la dignidad y el decoro nacional...

Siendo ocioso el aditamento que se propone (la religión católica no será oficial, propuesto por el General Reyes), es, por lo demás, inconveniente, porque es una especie de remiendo que desvirtúa la solemnidad de la declaración...

La identidad de las creencias del funcionario y las de la nación, puede establecerse de dos modos: o el funcionario, para serlo, ha de creer lo que la nación cree, o la nación ha de someterse a los caprichos del gobernante. Aquí ha querido practicarse la identificación en esta segunda odiosa e injustísima forma: por cuanto ciertos hombres públicos eran ateos, había de negarse la instrucción religiosa al pueblo. Este sistema también se ha practicado recientemente en Francia, y ha merecido reprobación universal. Nosotros no proponemos la identificación en

ninguna forma: queremos que se reconcilie el derecho individual del funcionario con el derecho social. El gobernante puede opinar como guste como particular; pero está obligado, como tal gobernante, a respetar y hacer que sea respetado el sentimiento público. En Bélgica se ha visto a un rey protestante presidir a un gobierno católico, cuando de la opinión pública ha surgido ese gobierno. El sistema de la identificación de creencias es una violencia; el respeto que el gobernante debe a la religión de los pueblos cuyos intereses dirige, es meramente un acto de justicia. En Colombia podrá haber gobernantes heterodoxos; esto lo permite la constitución; pero constitucionalmente no podrá haber gobiernos heterodoxos; un gobierno heterodoxo, un gobierno perseguidor, como los de triste recordación que han pasado, sería, de hoy más, un gobierno que falta a sus deberes y viola sus juramentos.

Los demás artículos emanaban de aquel reconocimiento y restablecían a la Iglesia católica en la capacidad civil que le había sido desconocida bajo el régimen de la Constitución de Rionegro.

En esa forma quedó resuelto el problema político-religioso que, iniciado en 1853 y especialmente recrudecido desde 1863 en adelante, había sido elemento permanente de discordia y de conflictos.

En armonía con las bases de reforma, que se cometieron a la aprobación del pueblo colombiano, restableció el constituyente, sobre normas de justicia, las relaciones entre la Iglesia y el Estado, sin desconocer las opiniones religiosas de quienes no siendo católicos, profesaban y practicaban cualquier otra religión.

Comparando lo que venía rigiendo hasta 1936 con lo establecido en ese año, se observará que fueron derogados principios fundamentales. En efecto, la Iglesia católica gozaba, por ser la religión del pueblo colombiano, de garantías constitucionales, propias en cuanto a su independencia y personería. Además, la instrucción primaria ofi-

cial debía orientarse de acuerdo con las creencias religiosas de la nación.

Tuvieron en cuenta los constituyentes de aquella época, el fin de los concordatos, que es darle solución a toda clase de conflictos entre las dos potestades. Esas convenciones solemnes, que son verdaderos pactos internacionales, varían de un Estado a otro, según exista diversidad de religiones o haya una predominante. Se respeta la libertad religiosa, pero se reconocen las situaciones que de un hecho social preciso e innegable, se desprenden. Así, el matrimonio, que por un aspecto es un contrato civil, y por otro tiene carácter sacramental; la enseñanza en las escuelas del Estado, que son pagadas con el tributo de los católicos en su casi totalidad; el régimen de cementerios, que comprende puntos de legislación canónica, de legislación civil y de policía, todas estas materias mixtas deben ser objeto de fórmulas concordatarias, para evitar pugnas que en el régimen de separación se presentan inevitablemente.

Como las disposiciones fundamentales suprimidas en 1936, habían sido incorporadas, casi de manera textual, en el concordato celebrado con la Santa Sede en el año de 1887, que aprobó la Ley 35 de 1888, la situación jurídica de la Iglesia católica, continuó basada en esas normas.

El concordato celebrado entre la república de Colombia y la Santa Sede, en uso de la facultad constitucional que se le concedió al gobierno, fue firmado en Roma el 31 de diciembre de 1887, y lo aprobó la Ley 35 de 1888.

Son puntos fundamentales del convenio los que pasamos a exponer:

Reconoce la independencia de la Iglesia católica, la cual puede ejercer libremente su autoridad espiritual y su jurisdicción eclesiástica, sin ningu-

na intervención de la potestad civil, rigiéndose en su régimen religioso por sus propias leyes; declara que la legislación canónica es independiente de la civil y que será solemnemente respetada por las autoridades de la república; fija la representación de la Iglesia, por su autoridad jerárquica en cada caso especial, con personería jurídica y capacidad suficiente para el ejercicio de los derechos que le corresponden; la Iglesia queda con facultad de adquirir, poseer y administrar bienes muebles e inmuebles, en la forma establecida por el derecho común.

Consagra una excepción, en el sentido de que no pueden gravarse con contribuciones, ni ocuparse o destinarse a usos diversos, los edificios consagrados al culto, los seminarios conciliares, las casas episcopales y curales.

Los individuos del clero secular y regular no pueden ser obligados a desempeñar cargos públicos incompatibles con su ministerio y profesión. Están igualmente exentos del servicio militar.

El gobierno convino en adoptar en las leyes de procedimiento criminal disposiciones que salven la dignidad sacerdotal, siempre que tenga que figurar en el proceso un ministro de la Iglesia. Esta obligación del pacto ha sido cumplida y se halla consignada en las leyes.

Los ordinarios diocesanos y los párrocos pueden cobrar a los fieles emolumentos y proventos eclesiásticos canónica y equitativamente establecidos y que se funden, ya en la costumbre inmemorial de cada diócesis, ya en la prestación de servicios religiosos.

De acuerdo con el convenio que nos ocupa, pueden constituirse y establecerse en Colombia órdenes y asociaciones religiosas de uno y otro sexo, siempre que se autorice su canónica fundación

por la respectiva autoridad eclesiástica, sin necesidad de autorización del gobierno. Tales asociaciones, para gozar de personería jurídica y colocarse bajo la protección de las leyes, deben presentar al poder civil la autorización canónica expedida por la respectiva superioridad eclesiástica. No necesitan otro requisito sobre el particular.

El concordato reconoce que en las universidades y en los colegios, en las escuelas y en los demás centros de enseñanza, la educación e instrucción pública se organizará y dirigirá en conformidad con los dogmas y la moral de la religión católica; dice también que la enseñanza religiosa será obligatoria en tales centros, y se observarán en todos ellos las prácticas piadosas de la religión católica.

Como consecuencia de lo anterior, se admitió que en dichos centros de enseñanza los respectivos ordinarios diocesanos, ya por sí, ya por medio de delegados especiales, pueden ejercer el derecho de inspección y de revisión de textos en cuanto se refiere a la religión y la moral. Quedó estipulado además, que el Arzobispo de Bogotá designará los libros que han de servir de textos para la religión y la moral en las universidades; y con el fin de asegurar la uniformidad de la enseñanza en las materias indicadas, este prelado, de acuerdo con los otros ordinarios diocesanos, elegirá los textos para los demás planteles de enseñanza oficial.

Como se observa, el pacto con la Santa Sede únicamente persigue la garantía efectiva de los principios católicos en la enseñanza religiosa y atiende a prevenir los males que una propaganda contra la moral y el dogma pudiera ocasionar entre nosotros, según lo enseñan la experiencia propia y ajena.

Se estableció que el matrimonio que deberán celebrar todos los que profesan la religión católica producirá efectos civiles respecto de las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes, sólo cuando se celebre de conformidad con las disposiciones del Concilio de Trento. Serán de la exclusiva competencia de la autoridad eclesiástica, las causas matrimoniales que afecten el vínculo matrimonial y la cohabitación de los cónyuges, así como las que se refieren a la validez de los esponsales.

El gobierno reconoce a perpetuidad, en calidad de deuda consolidada, el valor de los censos redimidos en su tesoro y de los bienes desamortizados pertenecientes a las iglesias, cofradías, patronatos, capellanías, y establecimientos de instrucción y beneficencia regidos por la Iglesia. Esta deuda gana el interés del cuatro y medio (4½%), que debe pagarse por semestres vencidos. El gobierno se obligó también a asignar a perpetuidad una suma líquida, que se fijó en cien mil pesos y que se aumentará equitativamente cuando mejore la situación del tesoro. Era ésta una compensación oficial por las cantidades a que montaban las grandes propiedades que anteriormente tuvieron la Iglesia y las comunidades religiosas, y que fueron incautadas por el Estado. Respecto de las propiedades de las antiguas comunidades religiosas que no tuvieran destino especial en la fecha de la firma del concordato, se acordó que se devolverían. La Iglesia condonó el valor del capital no reconocido hasta ahora en ninguna forma, de los bienes desamortizados y los réditos o intereses vencidos.

El derecho de nombrar para los arzobispados y obispados vacantes, corresponde a la Santa Sede. El Padre Santo, sin embargo, como prueba de par-

ticular deferencia y con el fin de conservar la armonía entre la Iglesia y el Estado, conviene en que a la provisión de sillas arzobispales y episcopales, preceda el agrado del Presidente de la República. Por consiguiente, en cada vacante podrá éste recomendar directamente a la Santa Sede los eclesiásticos que en su concepto reunieren las dotes y cualidades necesarias para la dignidad episcopal, y la Santa Sede, por su parte, antes de proceder al nombramiento, manifestará siempre los nombres de los candidatos que quiera promover, con el fin de saber si el presidente tiene motivos de carácter civil o político para considerar a dichos candidatos como personas no gratas. Se procurará que las vacantes de las diócesis queden provistas lo más pronto posible y no se prolonguen por más de seis meses.

La Ley 34 de 1892 aprobó una convención adicional del concordato, en la cual se regula lo relativo al fuero eclesiástico, cementerios y registro civil. Por la Ley 54 de 1924 se aclaró la legislación existente sobre matrimonio civil, en los términos que siguen:

No es aplicable la disposición de la primera parte del artículo xvii del concordato, cuando los dos individuos que pretenden contraer matrimonio declaren que se han separado formalmente de la Iglesia y de la religión, siempre que quienes hagan tal declaración no hayan recibido órdenes sagradas, ni sean religiosos que hayan hecho votos solemnes, los que están en todo caso sometidos a las prescripciones del derecho canónico.

La declaración de que trata el aparte precedente, se hará por escrito, por los dos individuos que pretenden contraer matrimonio, ante el juez municipal respectivo, en la solicitud que presenten para la celebración del contrato, y se expresará en ella la época en que se separaron de la Iglesia y de la religión católicas. Tal declaración se insertará en el edicto que se debe publicar conforme a la ley;

se comunicará por el juez inmediatamente al ordinario eclesiástico respectivo, y la ratificarán los contrayentes en el acto de la celebración del matrimonio, que no se podrá celebrar sino transcurrido un mes desde el día en que la declaración dicha haya sido comunicada oficialmente al ordinario, dejando constancia de la misma declaración en la diligencia o partida respectiva.

Dejamos resumidas, en líneas generales, las normas que regulan hoy en Colombia las cuestiones que atañen al desarrollo tranquilo de las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

La mutua inteligencia entre las dos potestades cerró un capítulo histórico de amargas enseñanzas y de dolorosas experiencias. Por ese medio se restableció la justicia y se llevó la tranquilidad a la conciencia católica del pueblo colombiano.

En su obra *Escritos político-económicos*, que ya hemos destacado en varias oportunidades, expresó magistralmente la pluma de don Miguel Samper:

El poder de los legisladores está limitado por la justicia, por la conveniencia y por el estado social. Ahora bien, el grande hecho social en un país de católicos, es que el matrimonio es un sacramento, hecho que predomina sobre todos los que le dan carácter de contrato. Por consiguiente, en tales países, lo justo, lo practicable y lo conveniente, es que, reconocido el sacramento, se le revista, por ministerio de la ley, de todas las consecuencias civiles que apareja el contrato, pero conservándole las especiales condiciones que están en la mente y en la voluntad de los contrayentes. Es de este modo como, a nuestro juicio, se reseta realmente la soberanía nacional.

Con razón el mismo autor, juzgando desapasionadamente la Constitución de 1886, declaró que “no son muchas aquellas de sus prescripciones que requieren inmediata rectificación”.

Las supresiones hechas por los reformadores de 1936, pudieron llevar al país a nuevas luchas re-

ligiosas como las experimentadas en épocas anteriores. Por fortuna el concordato con la Santa Sede ha servido para evitar la renovación de conflictos. La integridad de dicho pacto ha sido salvaguardada por la Corte Suprema de Justicia. Esa respetable corporación, en sentencia de 18 de marzo de 1941 (*Gaceta Judicial*, t. I, pág. 701), al declarar inexequibles algunos artículos de la Ley 92 de 1938, sobre registro civil y cementerios, dijo:

Con la Santa Sede existe el convenio de 31 de diciembre de 1887, aprobado por la Ley 35 de 1888, y la convención adicional aprobada por la Ley 34 de 1892. En el primero se acordó que todo lo concerniente a cementerios, se arreglaría entre el gobierno y los ordinarios diocesanos, y en caso de discordia, el asunto se sometería a un acuerdo especial entre la Santa Sede y el mismo gobierno. En la segunda se consignaron varias normas, las de los artículos 15 a 21, que forman un capítulo y que se refieren concretamente a cementerios.

Los artículos 15 y 19 dicen:

ARTICULO 15.—Se establece como regla general que todos los cementerios que existen en el territorio de la república, con excepción de los que sean de propiedad de individuos o entidades particulares, serán entregados a la autoridad eclesiástica, que los administrará y los reglamentará independientemente de la autoridad civil.

ARTICULO 19.—La Iglesia reconoce al Estado el derecho de vigilar los cementerios en lo tocante a la higiene; de dictar reglamentos de policía en casos extraordinarios, verbigracia, de epidemia; y de pedir la sepultura en ocasiones también excepcionales, como el abandono de cadáveres, de acuerdo con la autoridad eclesiástica. Si lo requiere la comisión de un delito, el orden público, o cualquier otro conflicto, la autoridad competente tendrá libre acceso a los cementerios.

Según el contenido de estas disposiciones, la entrega que de los cementerios se hizo a la Iglesia, le dejó al Estado el derecho de intervenir en ellos cuando se trate de

higiene o de policía, y para pedir la sepultura de cadáveres en ciertos casos, fuera del acceso a la autoridad por la comisión de delitos, o por razones de orden público o de cualquier otro conflicto. Esta enunciación de las intervenciones del Estado, que es limitativa, pone de manifiesto que la entrega de los cementerios a la autoridad eclesiástica para que los administre y reglamente independientemente de la autoridad civil, por no tener otras restricciones que las allí consignadas, se hizo en forma general y amplia.

La administración de los cementerios dada a la Iglesia por el concordato, aparece a la sola vista de sus cláusulas ya mencionadas, sin que sea necesario a la Corte, para admitir esa realidad, entrar en disquisiciones sobre el contenido de aquellas cláusulas convencionales.

Teniendo la Iglesia católica, por virtud de concordato, la administración de los cementerios, y siendo constitucionalmente los asuntos tocantes con las relaciones entre el Estado y la Iglesia propios de pactos internacionales, es contrario a la norma ya comentada del estatuto, artículo 50, el que se expidan leyes como la acusada, sin origen en un acuerdo previo de las partes. Atribuída constitucionalmente al órgano ejecutivo la celebración de convenios con la Santa Sede, la Ley 92 de 1938, en sus disposiciones acusadas, quebranta asimismo el precepto del artículo 71, numeral 2º, de la Carta, que prohíbe al Congreso inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros órganos del poder.

Por consiguiente, toda reforma del concordato ha de ser convenida entre las partes, y tanto el legislador como el ejecutivo, se hallan obligados a respetar las cláusulas de aquella negociación internacional que garantiza los derechos de la Iglesia en Colombia.

ARTICULO 54.—El ministerio sacerdotal es incompatible con el desempeño de cargos públicos. Podrán, sin embargo, los sacerdotes católicos, ser empleados en la instrucción o beneficencia públicas.

Este artículo corresponde al 54 de la Constitución de 1886 y fue conservado en 1936 sin cambio alguno. La incompatibilidad establecida en él, según los antecedentes históricos, tuvo su origen en la expresa voluntad de las autoridades eclesiásticas. Así lo afirmó el propio doctor Núñez en uno de sus escritos en defensa de la evolución política que realizó.

En 1894 se presentó al Congreso un proyecto de reforma encaminado a derogar este artículo, para que los individuos del clero secular y regular pudieran gozar de la plenitud de sus derechos políticos, sin limitación alguna.

El Vicepresidente de la República, don Miguel Antonio Caro, dirigió a las Cámaras Legislativas un erudito mensaje oponiéndose a la medida y defendiendo la iniciativa tomada en 1886. Pertenecen al documento mencionado estos párrafos:

El principio de que las cuestiones pertinentes a personas y cosas eclesiásticas no pueden resolverse sino por convenios con la Santa Sede, ha quedado puesto bajo la salvaguardia de la Constitución Nacional y de un solemne concordato, y el respeto a este principio fundamental es la mejor garantía de los intereses de la Iglesia en relación con el poder civil, porque eso significa que en tales materias nada podrá decretarse sin la aprobación explícita del soberano pontífice, mientras rijan el concordato y la Constitución.

Por el contrario, si se establece el ejemplo de que puede legislar el poder civil separadamente, sobre materias eclesiásticas, sin reclamación por parte de la Iglesia, quedará violado aquel principio fundamental, sin que valga alegar que se legisló con ánimo de favorecer al clero, porque en la cuestión de derecho esta distinción no tiene fuerza, supuesto que el que tiene poder para hacer, lo tiene también para deshacer, y enmendar por la misma vía sus anteriores decisiones. Confírmense el error y peligro de tal procedimiento con dos observaciones impor-

tantes: la primera, que si el punto que se reforma hace parte integrante de un conjunto de disposiciones, y puede considerarse como una restricción compensada por concesiones correlativas, podrá alegarse después que el que legisla sobre una parte, puede legislar sobre otras, para restablecer el equilibrio; la segunda, que cabe suponer que lo que en términos latos se decreta, y con buena voluntad de favorecer al clero, llegue en la práctica a perjudicarlo en parte, o acaso en mayor grado que el del beneficio que reporta, y en ese caso no podría reclamarse más tarde con buen título contra lo que se hizo sin oposición, ni contra lo que hubiera de volverse a hacer por semejante manera.

La reforma que se propone, obedece a la idea de asimilar a los miembros del clero a cualesquiera ciudadanos en cuanto a honores y a cargas. Si se elimina todo fuero, los privilegios todos desaparecen, siendo de anotar que al reconocer la compatibilidad de las funciones eclesiásticas con todos los cargos públicos, queda comprendida en éstos la parte onerosa.

Ahora bien: que hay cargos públicos incompatibles con las funciones eclesiásticas, es cosa notoria y reconocida expresamente por el concordato, cuando en él se dispone que "los clérigos no podrán ser obligados a desempeñar cargos públicos incompatibles con su ministerio y profesión".

La reforma proyectada establece, por el contrario, compatibilidad absoluta entre las funciones del ministerio eclesiástico y todos los cargos públicos, de donde resulta patente contradicción entre lo particular negativo y lo general afirmativo. Aprobada la reforma, revestiría el carácter de disposición constitucional permanente, su aplicación práctica suscitara dificultades respecto a la prelación de la Constitución sobre el concordato, en el caso posible de que alguna autoridad quisiese obligar a un eclesiástico a servir el cargo de jurado u otro semejante, y, lo que es más grave, la aprobación de ese acto reformativo con anuencia del clero, serviría de grave pretexto para sostener la facultad con que la autoridad civil podría reformar el concordato en otro sentido.

El legislador nacional aceptó los argumentos del jefe del gobierno, y la proyectada enmienda constitucional no siguió su curso. Indudablemente, las razones del mensaje no admiten réplica y se hallan fundadas. Abierto el camino al derecho del Estado para dictar, sobre la materia, providencias unilaterales, perdería el concordato su eficacia y su valor de pacto internacional que debe ser amparado en la misma forma que los demás de su clase.

Jefes eminentes del partido conservador y del liberal renovaron su adhesión al régimen concordatario, en histórico documento fechado en Bogotá, el 3 de noviembre de 1909, del cual recortamos estos párrafos:

“Los suscritos miembros del Congreso, antes de poner término a las labores legislativas de las sesiones del presente año, hemos creído patriótico y conveniente, *para ver de alcanzar la congregación de todos los elementos netamente republicanos en torno de una aspiración común*, dejar consignadas en el presente documento ciertas declaraciones, para que, sometidas al examen y aprobación de nuestros conciudadanos, puedan ser las bases de un programa que sirva de derrotero a todos los que, libres de prejuicios y desnudos de banderizas pasiones, quieran trabajar mancomunadamente para sacar a la patria colombiana del estado de postración y de miseria en que yace sumida, y por asegurar el establecimiento de una paz sólida y durable, nacida de la mutua tolerancia, del respeto a todos los derechos y del armónico funcionamiento de todos los legítimos intereses sociales y políticos.

El Directorio establecido por nosotros en días pasados, en esta misma ciudad, tiene como objeto primordial propugnar por la propagación y defensa de los ideales que perseguimos, empleando para ello los medios más adecuados y eficaces a su juicio. Por nuestra parte, nos comprometemos a secundar ahincadamente tan patriótica y benéfica tarea, única esperanza de la regeneración en Colombia, tan rezagada en su progreso *por culpa de la in-*

*tolerancia, generadora de sangrientas y nefandas luchas fratricidas."*

He aquí las declaraciones a que nos referimos al principio:

Defender la independencia y soberanía de la Nación, así como la integridad del territorio patrio.

*"...Conservar intactos los principios consignados en la Constitución de 1886 y en el Concordato vigente, en cuanto regulan las relaciones entre la Iglesia y el Estado, y se definen los derechos de la primera de esas entidades. Tales principios son, a juicio nuestro, esencial elemento de la conservación del orden social."*

.....  
Nicolás Esguerra, Miguel Abadía Méndez, Pedro Nel Ospina, Benjamín Herrera, Carlos E. Restrepo, Carmelo Arango, Antonio José Cadavid, Clímaco Calderón, Bartolomé Rodríguez, Juan Pablo Gómez O., Jorge Martínez S., Tomás Samper, Adolfo León Gómez, Lucas Caballero, Tomás O. Eastman.

En esta forma, sin distingos de partidos, quedó respaldada la obra de los constituyentes de 1886 y de igual manera el Concordato que la siguió como lógica consecuencia doctrinaria.

La Ley 50 de 1942 aprobó la convención celebrada entre la Santa Sede y la República de Colombia que contiene varias reformas al Concordato vigente. Dicho pacto no ha sido canjeado y por lo mismo no está rigiendo.

## CONCORDATO DE 1887

(Ley 25 de 1888)

"En las relaciones de la Iglesia Católica y del Estado moderno —escribió Duguít—, el problema de la libertad religiosa se presenta en condiciones muy particulares. Esto es lo que yo llamo el *hecho católico*. Los hombres de Estado que se niegan a reconocerlo y a tomarlo en cuenta,

cometen una grave falta y se exponen a crueles desengaños. El jurista y el sociólogo que no lo perciben pasan por alto un hecho de una importancia capital."

Los delegatarios de 1886 reconocieron el "hecho católico", evidencia colombiana de caracteres inconfundibles; lo aceptaron en las bases del plan de reformas que plebiscitariamente respaldaron las municipalidades; de acuerdo con ese reconocimiento dedujeron las consecuencias y establecieron las reglas que debían informar el sostenimiento de las relaciones con la Iglesia: enseñanza, régimen familiar, condición jurídica de las comunidades religiosas y toda la serie de disposiciones que resolvieron, constitucionalmente los problemas que habían ocasionado ruinas y sangre. Mirando a las generaciones futuras echaron los cimientos de la paz social.

Recobra su vigor la pregunta del eminente liberal, doctor Tomás O. Eastman, en comentario muchas veces recordado y digno de permanente consideración que subrayamos en seguida:

*"De cada cien colombianos, noventa y cinco, al menos, son católicos; ¿será aceptable que un libre-pensador, si va a legislar, consulte sus propias ideas y no las de los gobernados?"*

Crear discrepancia entre las aspiraciones populares y la esencia doctrinaria del estatuto fundamental, es injusto e impropio, si es que se buscan la paz y la estabilidad sociales.

En 1853 y en 1858 pareció quedar definitivamente resuelto el problema político-religioso, mediante acuerdo de ambos partidos. Fueron ciertas leyes posteriores origen de las contiendas que ensangrentaron el suelo de la patria. Figuraron, entre otras, las de matrimonio civil y divorcio que, unidas al desconocimiento de derechos primordia-

les de la Iglesia Católica, obligaron a la defensa de sus prerrogativas inviolables contra las invasiones injustificadas y arbitrarias del Estado.

Descartada, con hechos, la polémica político-religiosa, tendríamos un factor menos de división y uno más de acercamiento patriótico. Los problemas restantes podrían gozar así de un ambiente calmado y cordial, propio en todo caso a las soluciones acertadas.

### OBJECIONES AL CONCORDATO

Las objeciones formuladas contra el Concordato vigente en Colombia, es necesario dividirlas en dos grupos: el uno lo constituye el recurso barato de oradores noveles; el otro lo informa la crítica razonada de algunos expositores que, desde terreno filosófico y político distanciado de la esencia fundamental de nuestras instituciones, argumentan sin insultar, y combaten de modo caballeroso y leal.

Entre las observaciones de estos últimos se hallan, por ejemplo, las de un distinguido tratadista de Derecho Público, el doctor Tulio Enrique Tascón, que pueden resumirse así: las cláusulas concordatarias que nos ligan a la Santa Sede, sólo representan para ésta concesiones valiosas y excepciones en favor de la Iglesia, "sin que al Estado, en realidad, se le hubiera hecho otra concesión que la de que a la provisión de sillas arzobispales y episcopales, preceda el agrado del Presidente de la República, quien podrá recomendar los nombres de los candidatos que deban ocupar estas dignidades".

Estudiaremos uno de los capítulos más importantes del Concordato para que se aprecie lo injustificado de la censura mencionada y se com-

pruebe que no son inconstitucionales sus cláusulas en el renglón de indemnizaciones.

Durante la Colonia primero, y al amparo de la República después, la Iglesia Católica y las comunidades religiosas adquirieron en Colombia bienes raíces que constituían su patrimonio y estaban garantizados como toda propiedad individual y colectiva.

Según vimos ya, el general Tomás Cipriano de Mosquera, cuando se alzó en armas contra el Gobierno de la Confederación Granadina, declaró, ante los pueblos, que se proponía restablecer el imperio de la Constitución de 1858, violada por el Congreso y por el Gobierno.

Precepto fundamental, contenido en aquella Carta, era el siguiente:

“La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes... 3º La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes, y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización.

“En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

“Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.”

Estos principios que no son sino repetición permanente, en cuanto al fondo, de las normas imperantes desde 1810, ofrecían al derecho un escudo, al parecer inquebrantable.

No obstante, el caudillo que se proclamaba restaurador de los preceptos constitucionales, vencedora la revolución, procedió en contra de las finalidades que le sirvieron de base al iniciarla.

Separadas las entidades eclesiástica y civil desde 1853, invadió el general Mosquera un campo

ajeno, y con las facultades dictatoriales que asumía, desconoció a la Iglesia y a las comunidades religiosas su legítimo derecho de propiedad. Nada, ni nadie, pudo detener sus ímpetus, desconocedores no sólo de tan preciosa garantía, sino de otras, igualmente consagradas en las diversas Constituciones colombianas.

### LA DESAMORTIZACIÓN

Conviene destacar el origen viciado de la desamortización de los bienes de la Iglesia y de las comunidades religiosas, para que, pasado un cuarto de siglo, pueda reconocerse la justicia que inspiró al gobierno tratar con la Santa Sede y restablecer, siquiera en parte, quebrantadas reglas de elemental equidad.

Oigamos una vez más, al gran ciudadano don Miguel Samper en sus comentarios respecto a este pasaje de nuestra historia política:

“Nefasto, verdaderamente, fue el 9 de septiembre de 1861, fecha de los decretos por los cuales la dictadura confiscó los bienes de manos muertas para pagar con ellos la deuda pública. La resistencia que naturalmente debía encontrar esta medida dio pretexto para adoptar otras de igual violencia, tales como la extinción de las comunidades religiosas, el derecho de tuición, el juramento del clero y los extrañamientos de Prelados. La cuestión religiosa, que en 1853 parecía ya resuelta en los términos que dejamos expuestos, volvió a dividir los ánimos con mayor exacerbación. Ella es, y será por largo tiempo, causa de trastornos y de embarazo para que nuestro desarrollo político obedezca tan sólo al progreso de las ideas meramente políticas, y al de los hábitos que de las instituciones deban derivarse.”

Estas declaraciones, precisas y de autoridad imparcial, nos ayudan a fijar el alcance jurídico de providencias violatorias de las más preciosas ga-

rantías y punto de partida de una serie de abusos del poder público, respaldado por las bayonetas oficiales, con menoscabo de las leyes escritas.

Así podremos afirmar que las iniciativas restauradoras de la legalidad no son, no pueden ser, valiosas concesiones, que graciosamente se otorgan, sino atención que hubo de prestarse al derecho legítimo, desconocido por la violencia y menospreciado por la audacia.

La Convención de Rionegro, al expedir el Estatuto de 1863, no sólo no consideró necesario reparar las injusticias ya cumplidas, sino que por su cuenta las agravó extraordinariamente.

Aquel Código, que hizo gala, en la enumeración y reconocimiento de los derechos individuales, de una amplitud inusitada, declaró incapaces a las comunidades religiosas para adquirir bienes raíces, y en actos legislativos posteriores ratificó lo hecho por el jefe revolucionario en contra de tales entidades.

No partió de la Iglesia el agresivo intento, ni el ataque real, sino que fue el Estado el que vino a crear una situación que, contrariando las normas de respeto mutuo en las relaciones de las dos potestades, pretendía consagrar, como dogma democrático, la más irritante de las injusticias y el mayor agravio que las conciencias católicas hubieran sufrido.

Se crearon dos órdenes inconciliables: el ambiente social que pedía reparaciones y luchaba por la paz religiosa, y el estado jurídico que buscaba, en todos los campos, el predominio de tendencias ideológicas en pugna abierta con los anhelos populares.

El gobierno, para sostenerse, hubo de acallar con la fuerza la verdadera opinión pública y ha-

cer que una serie de camarillas partidaristas se sucedieran en las actividades oficiales, desoyendo el clamor de los elementos sanos que protestaban, incansablemente, contra el atropello.

Y no se consumó únicamente la violación del derecho de propiedad: medidas tan arbitrarias como ésta, o más si cabe, fueron implantadas.

Del seno mismo del partido liberal surgieron los hombres de clara visión política y de más exactas nociones de justicia, que indicaron la senda de las rectificaciones oportunas y que preconizaron la urgencia de cambios radicales.

Por desgracia el muro de acero de una Constitución prácticamente irreformable, de un lado, y de otro las pasiones de secta, que maquinaban en la sombra, no dejaron avanzar en el camino de las reivindicaciones republicanas. Los audaces dominaban a los previsores. La hora de la razón tardaba en sonar.

Ni la Iglesia ni las comunidades religiosas reclamaban situaciones privilegiadas. Hubiérales bastado ser consideradas en igualdad con los ciudadanos y con las entidades de diversa índole, amparados por los constituyentes, en cuanto al derecho de propiedad, según la declaración expresa del famoso capítulo que sobre garantías individuales escribieron en Rionegro los convencionalistas y que, en la práctica, desfiguraron los gobernantes del círculo.

Con razón escribió don Juan Pablo Restrepo, en su excelente obra "La Iglesia y el Estado", refiriéndose a estas cuestiones, los siguientes justicieros comentarios, relacionados con la incapacidad jurídica a que se condenó a las comunidades religiosas para adquirir bienes raíces:

“Esa disposición contiene dos partes distintas y extraña absolutamente la una a la otra. La primera es la incapacidad de las entidades religiosas, de todas clases, para adquirir bienes raíces; y la segunda, lo relativo al carácter con que debe adquirirse la propiedad raíz.

“En un país como el nuestro donde no existen mayorazgos de ninguna clase, donde la primogenitura no altera en nada el orden de sucesión ni la cuota de cada heredero y donde todas las fincas pueden venderse o dividirse a voluntad del propietario, es una verdadera superfluidad venir a salir con aquello de que, por punto general, la propiedad raíz no puede adquirirse con otro carácter que el de enajenable y divisible a voluntad exclusiva del propietario, y de transmisible a los herederos conforme al derecho común. Eso es tanto como decir: en lo sucesivo se continuará adquiriendo la propiedad raíz de la misma manera que hasta ahora; lo cual no deja de ser curioso en la *Constitución política* de una Nación.

“Además, si eso apenas se consagra por punto general, quiere decir que las constituciones y leyes de los Estados pueden establecer, por vía de excepción, algunos casos en que la propiedad raíz se adquiera con carácter de inalienable o indivisible; pero a juzgar por lo que se dispone en la parte primera del artículo y en algunos otros de que hablaremos luego, el verdadero objeto de esta disposición fue impedir que de alguna manera se aprovecharan en beneficio del culto las ventajas especiales que proporciona la adquisición y goce de la propiedad inmueble.

“En cuanto a la otra parte de la disposición, el asunto es más grave y más serio. Según ella, las entidades, religiosas de todas clases son incapaces para adquirir bienes raíces.

“¿En qué puede fundarse esa prohibición? Probablemente en lo mismo en que se fundó la desamortización de bienes de manos muertas; pues naturalmente las mismas razones que indujeron al gobierno a apoderarse de los bienes de dichas entidades, fueron las que motivaron la prohibición de que pudieran adquirir otros nuevos. Ya hemos visto esas razones, que más que razones merecen el nombre de pretextos, y nos abstendremos de repetir lo

que a este respecto hemos dicho; pero si observamos que tratándose de una disposición tan clara, tan corta, tan rotunda y tan explícita, no parece creíble que los convencionalistas dejarán de advertir los efectos que estaba llamada a producir; antes bien: lo que se ocurre, naturalmente, es que deseando obtener dichos efectos sancionaron la disposición."

Dado el impulso primitivo, siguieron desarrollándose los acontecimientos en un plano de lógica perseguidora.

Primero se reconoció a los propietarios de los bienes usurpados una renta vitalicia del seis por ciento anual sobre el valor de lo confiscado; pero más adelante se bajó el interés, arbitrariamente señalado, al tres por ciento, limitándose a determinadas entidades y personas, para declarar más tarde, por la Ley 8ª de 1877, *cancelada* la renta nominal perteneciente a iglesias, patronatos, capellanías, y en general a todas las entidades religiosas y eclesiásticas de cualquiera clase y denominación que sean.

Tenemos explicadas, brevemente, las actividades oficiales que originaron conflictos de carácter político-religioso, cuyas consecuencias en la vida social fueron de una extraordinaria gravedad. No se violan principios tutelares sin desquiciar la estructura jurídica de los países y sin producir un desequilibrio precursor del desconcierto y de la anarquía. Entronizada la violencia en un sector, invade todos los campos de manera inevitable y destructora. Y si en cualquier orden de ideas se producen males graves, en semejantes prácticas gubernativas en la esfera religiosa, que arraiga sus preceptos en lo más hondo de la conciencia humana, los desastres son mayores.

## HACIA LA REFORMA

Para despejar el horizonte colombiano y evitar la repetición de luchas fratricidas, el propio gobierno liberal se convenció de que debía restablecer las relaciones con la Santa Sede.

En el precioso archivo de correspondencia privada del doctor Joaquín F. Vélez, que nos fue facilitado por el doctor José de la Vega, encontramos que el mismo general Camargo reconoció la justicia de que la Iglesia colombiana recibiera indemnizaciones por los quebrantos que actos dictatoriales le habían infligido.

De suerte que, desde aquel entonces, rectificaciones inevitables lograron penetrar en el seno mismo de los que en otro tiempo se consideraban como adversarios irreconciliables de la religión católica y doblegaron sus inteligencias, en momentos de serenidad reflexiva, conquistándolas de ese modo, para nuevos derroteros que renovaron el predominio de la verdadera República.

Lógicamente, esa tendencia indemnizadora no obedecía, ni podía obedecer, a otro sentimiento que al de servir a la Patria eliminando factores de discordia y volviendo por los fueros de la justicia. En sus cláusulas conciliatorias, que plasman el esfuerzo de los negociadores del Concordato, no se pretendió el otorgamiento de concesiones gratuitas, ni la Iglesia recibió lo que en derecho estricto hubiera podido exigir.

Admitida, en principio, la indemnización, procedióse a un estudio detenido sobre las bases en que ésta debía cimentarse.

En carta del doctor Carlos Martínez Silva, Ministro del Tesoro, fechada en Bogotá el 26 de marzo de 1887 y dirigida al Ministro de Relaciones Exteriores para que la tuviera en cuenta en el

pliego de instrucciones al Ministro de Colombia en Roma, expuso lo siguiente:

“El inventario general da como valor total de los bienes que el Gobierno se apropió en virtud del decreto sobre desamortización, la suma de nueve millones ochocientos cuarenta y ocho mil trescientos diez y siete pesos (\$ 9.848.317.00).”

Escritores imparciales de la época declararon que dicha cifra era inferior a la que debía considerarse como real, porque los avalúos fueron “muy bajos” y se hicieron así para estimular a los rematadores. Que tal afirmación resultó excusa lo comprueban los beneficios alcanzados por el Estado, que logró amortizar con el producto de lo vendido en subasta pública, más de catorce millones de pesos en bonos flotantes del tres por ciento, sin contar otras ventajas que se detallan en la obra del doctor José Joaquín Guerra: “Estudios sobre los Concordatos.”

En el Concordato declara terminantemente la Santa Sede que condona el capital “no reconocido hasta ahora en ninguna forma de los bienes desamortizados pertenecientes, en su mayor parte, a conventos o asociaciones religiosas de uno y otro sexo ya extinguidas y no comprendidas en los artículos anteriores”; así como también lo que el Estado debía por réditos o intereses, o por cualquier otro motivo, “procedente de la desamortización, a entidades eclesiásticas, hasta el 31 de diciembre de 1887”.

No ya como indemnización, sino “en compensación de esta gracia”, el Gobierno de Colombia reconoce cien mil pesos anuales que se destinan, de común acuerdo entre las dos potestades, al auxilio de Diócesis, Cabildos, Seminarios, Misiones y

otras obras propias de la acción civilizadora de la Iglesia.

¿Es esta una concesión graciosa? ¿Puede tacharse de favoritismo lo que no realiza, ni con mucho, una restitución exigible?

Decididamente, son muy pocos los publicistas que se han detenido a estudiar el Concordato desde sus antecedentes justificativos hasta la letra misma de sus disposiciones finales.

#### RECTIFICACIONES

La obra de la regeneración conservadora tenía que partir de los hechos anteriores, en los que ninguna responsabilidad tuvo. Desconocerlos hubiera sido irritante injusticia. Llevar las consecuencias hasta su límite máximo resultaba imposible para las capacidades económicas y fiscales de la República. Hubiera exigido la Santa Sede, como una potencia extranjera que dispusiera de cañones para respaldar su derecho, la totalidad de sus legítimas reparaciones y se habría visto nuestra patria envuelta en litigios ruinosos y víctima de represalias humillantes. La diplomacia del Vaticano comprendió la realidad colombiana y los negociadores abrieron un paréntesis de conciliación que asegurase la paz de las conciencias, sin detenerse a reclamaciones que, siendo equitativas, resultaban superiores a las posibilidades nacionales.

La República no paga sino un pequeño interés que en ninguna otra negociación le hubiera sido dispensado. Y esta suma no sale para el exterior, como fantasea la leyenda partidarista, sino que se gasta en Colombia y en servicio de Colombia.

Se tacha el que la obligación sea perpetua.

Ya hemos visto que el Estado colombiano no

cubre siquiera los intereses, modestísimos, del capital que se apropió. Si se quiere amortizar éste, ¿por qué no se acude al sistema ordinario de uso en los empréstitos externos o internos? ¿Por qué no se acuerda con la Santa Sede un plazo, dentro del cual, mediante la suma que matemáticamente se requiera para servir lo que pudiéramos llamar préstamo forzoso que representa el capital incautado, se amortizaran éste y sus intereses? ¿Patrocinaría un convenio de esta índole justiciera el Gobierno actual? Si no es esto lo que se pretende, habrá que concluir que sus miras son muy distintas y que no es la obligación, en sí misma la que se rechaza, sino que se anhela desconocer la causa que la hizo indispensable.

No vemos cómo puedan aplicarse razonamientos distintos a una cuestión que, si se relacionara con personas jurídicas desposeídas de todo sello religioso, resultaría de una claridad meridiana y cuyo alcance sólo desvía y oscurece el carácter de uno de los contratantes que no hizo sino recortar su derecho en beneficio de la tranquilidad de las conciencias colombianas.

En la misma época federal hubo incidentes diplomáticos que culminaron en el reconocimiento de importantes sumas que gravaron el empobrecido tesoro del pueblo colombiano, sin que se oyeran las protestas, ni las enconadas censuras de quienes al referirse al Concordato sólo conceden generosidad al Gobierno y egoísmo a la Santa Sede.

Por supuesto que debemos anotar el hecho de que son ya numerosos y distinguidos los elementos liberales que reconocen la estabilidad concordataria en la hora presente, como lo hicieran también algunos en días no muy lejanos.

En la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de 1908, durante el Gobierno del general Rafael Reyes, el diputado Antonio José Restrepo firmó este párrafo:

“Las obligaciones que la Nación tiene contraídas en razón de las disposiciones citadas, además de sagradas, tienen la condición de conformarse con la voluntad nacional. El Concordato que da origen a ellas obedecía al sentimiento público general, que aspiraba a cortar disensiones que mantenían en zozobra la Nación.”

A otros capítulos del Concordato se hacen también críticas infundadas.

Quienes realizaron esta obra encomiable, no merecen otra cosa que la gratitud de las generaciones que se han beneficiado con el mayor de sus frutos: el de la paz religiosa y social.

## INDICE DEL TOMO I

### PRIMERA PARTE: EVOLUCION CONSTITUCIONAL

	Págs.
I.—Primeras Constituciones (1811-1812) .....	9
II.—La Gran Colombia .....	31
III.—Crisis de las Constituciones .....	48
IV.—La Constitución Boliviana .....	57
V.—El Congreso Admirable .....	66
VI.—La Nueva Granada .....	77
VII.—Constitución de 1843 .....	88
VIII.—Régimen centro-federal .....	102
IX.—La Confederación Granadina .....	110
X.—Constitución de Rionegro .....	121
XI.—Constitución de 1886 .....	141
XII.—Las reformas .....	158

### SEGUNDA PARTE: COMENTARIOS A LA CONSTITUCION VIGENTE

Constitución política de la República de Colombia .....	175
TITULO I.—De la Nación y el Territorio .....	178
TITULO II.—De los habitantes: nacionales y extranjeros ..	202
TITULO III.—De los derechos civiles y garantías sociales .	224
TITULO IV.—De la Religión y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado .....	302

Se imprimió este libro siendo  
Ministro de Educación Nacional  
el doctor Rafael Azula Barrera,  
bajo la dirección de la Revista  
"Bolívar".