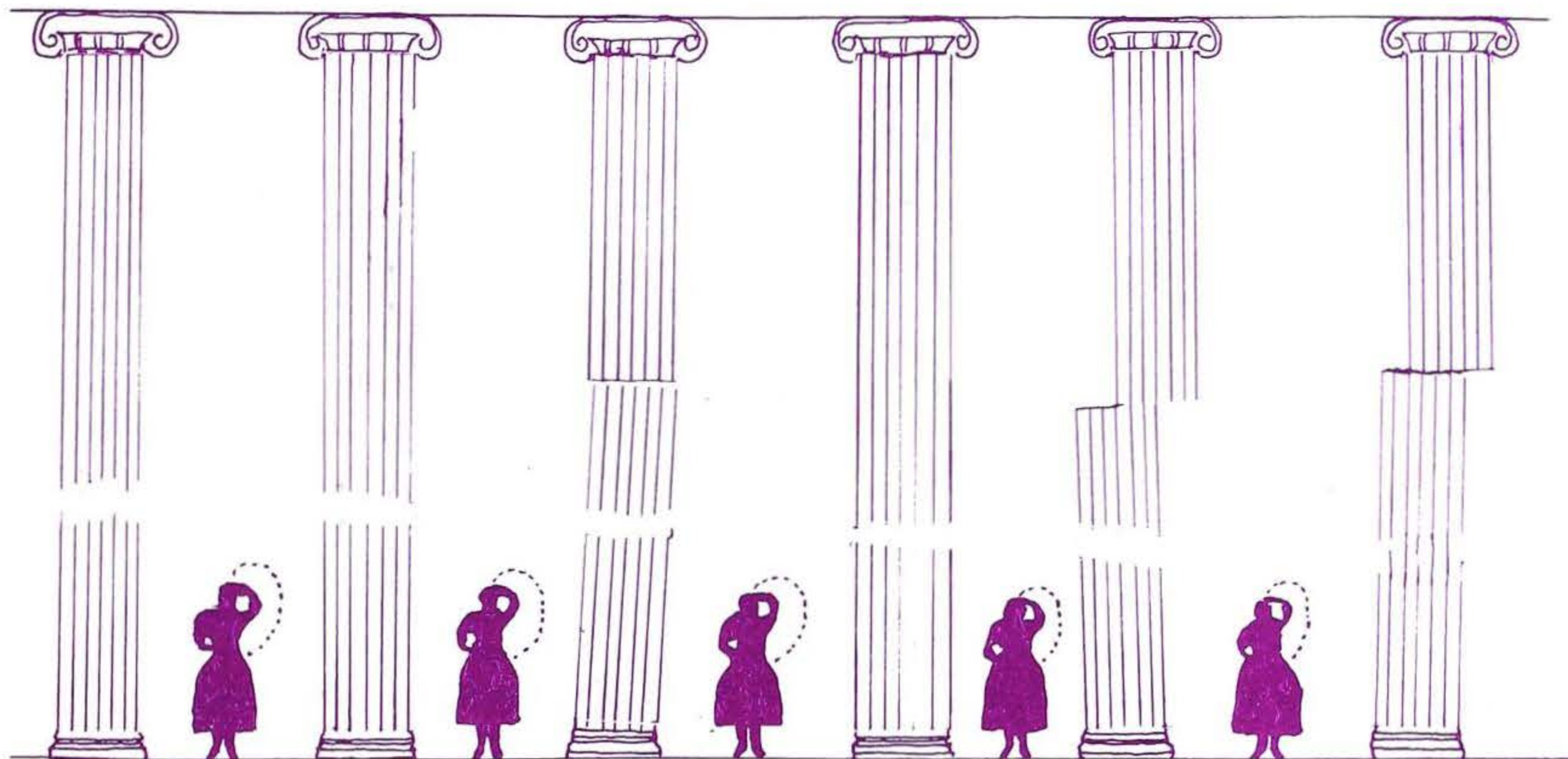


La Constitución de 1886: un acuerdo sobre lo fundamental

GABRIEL MELO GUEVARA



EXISTE marcada tendencia a considerar la Constitución como algo que de ninguna manera se puede alterar. Es un exceso. Suelen caer en él ciertos jurisperitos especializados en repasar los textos con el único fin de hacerles un análisis exegético. Montan su sabiduría jurídica sobre esas actitudes. Y, como es lógico, sienten pavor a los cambios, porque al variar las palabras se les derrumba la sabiduría que prestigiaron con tanto cuidado.

Esa práctica resulta muy frecuente cuando se trata de la Constitución, por su característica de ser ley de leyes y base de la estructura de la organización jurídica colombiana. Alrededor de sus normas se crea un sentimiento generalizado de respeto, que no existe en otras comunidades. Si no se encauza bien, el aprecio que se le profesa se transforma en miedo a tocarla, y en verdadero pánico a salirse de las formas convencionales establecidas para aproximarse a su análisis.

Estamos celebrando cien años de la Carta de 1886, lo cual no es poca cosa en la historia constitucional del mundo. Difícilmente encontramos constituciones tan antiguas. La mutación continua es la regla.

En muchos Estados predomina la creencia de que la Constitución es algo accidental. La cambian de seguido, en una permanente modificación de sus disposiciones, fomentando la inestabilidad en las normas jurídicas.

Es lo que sucede en Francia, para citar un caso, en donde las reglas del derecho positivo se mantienen, mientras abundan las constituciones y sus reformas. Allí se ha establecido una especie de separación radical entre los dos ámbitos, de manera que en la Carta están sentados unos principios políticos que rotan muy rápidamente, mientras que las simples normas legales se conservan a lo largo del tiempo y evolucionan con serenidad y pausa. El derecho civil, por ejemplo, muestra una línea de continuidad desde el Código de Napoleón hasta nuestros días —y eso para no retrotraer el análisis a épocas anteriores— mientras las constituciones se suceden unas a otras, a veces con la misma velocidad con que cambiaban los “gabinetes de puerta giratoria” en tiempos de la tercera y la cuarta repúblicas.

CONCEPTO DE UNIDAD NACIONAL

En la Constitución del 86 encontramos instituciones aglutinantes. Si analizamos nuestra nación geográfica, etnográfica y sociológicamente, hallamos una gran diversidad en todos los aspectos. Y ha sido preciso buscar los denominadores comunes y recoger las fuerzas centrífugas, para inyectarles un nuevo sentido y ponerlas a trabajar dentro de un concepto de unidad nacional.

No es una misión sencilla. Tuvimos que comenzarla desde cuando se pronunció el primer grito de independencia. Y no siempre se ha cumplido siguiendo los procedimientos más adecuados.

En nuestra vida constitucional hay una característica que se repite constantemente. La encontramos en casi todas las páginas de nuestra historia, desde las primeras que se escribieron en forma independiente. Es el vicio de estar mirando hacia afuera, con una especie de complejo de inferioridad ante las instituciones extranjeras, buscando a ver cuáles de ellas se pueden traer, para incrustarlas en la vida nacional. Ese es el pecado repetido en muchas de las instituciones políticas.

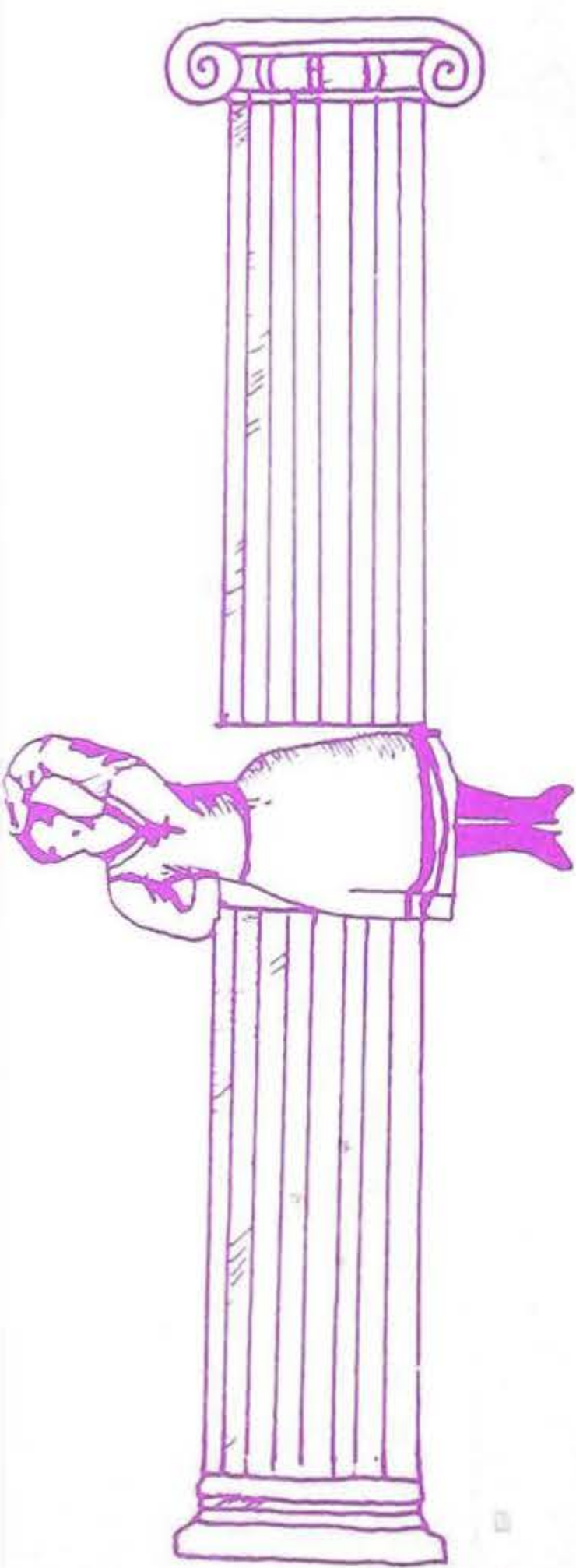
Cuando comenzamos nuestra existencia como nación soberana, se pensó que lo importante era escribir constituciones. Para redactarlas se requerían unos principios inspiradores. ¿Cuáles? Los que nuestros próceres habían aprendido en las aulas, todos importados, sin comprender que las ideas esenciales son la base, pero después deben desarrollarse conforme a las realidades circundantes.

APLICACION A LA REALIDAD

El constituyente debe poseer una formación filosófica con cimientos muy firmes, que asimila y vuelve parte integrante de su propio ser. En seguida sale a la vida real, para encontrarles aplicación a esos principios generales.

En el proceso de formación de nuestro constitucionalismo hubo lo primero, pero no lo segundo. Se miraron cuáles eran las tesis mejor acomodadas a la manera de ser de otras naciones y fueron importadas, pero no se aplicaron conforme a la realidad vivida por nuestro pueblo.

Por esto, muchas veces las instituciones jurídicas resultaron completamente extrañas al ser nacional. Se formaron dos países. Uno, que cada día se levantaba, trabajaba y anocheceía en el trópico. Otro, el que se imaginaban



quienes hacían las constituciones, suponiendo que el pueblo colombiano debía ser igual al francés o al inglés. Creían en la virtud mágica de unas leyes que por sí solas eran capaces de conseguir lo que denominaban la felicidad de los ciudadanos, con expresión muy cara a los tratadistas del siglo pasado.

La gran sorpresa la tuvieron nuestros legisladores y constituyentes, al estrellarse con la vida real. Esas famosas teorías mágicas se derretían bajo el sol del trópico, quedaban ahogadas por las lluvias del Chocó, se las llevaban mar adentro las olas de nuestras costas, o entraban a la selva y jamás volvían a salir.

Nos encontramos, entonces, con unas instituciones que habrían pasado muy bien el examen de cualquier filósofo o ensayista europeo, pero que resultaban inapropiadas frente a los hechos cotidianos de los pueblos que se suponía iban a hacer felices.

CONSTITUCIONES PARA EUROPEOS

Las primeras constituciones no se escribieron pensando en nuestra gente. Sus autores se encerraron a discutir doctamente, sobre temas que nada tenían que ver con lo que estaba sucediendo fuera del recinto en donde disertaban. No tenían en cuenta a los ciudadanos comunes y corrientes. Ni siquiera pensaban en las necesidades de la guardia que los protegía, para que no llegara una revolución y arrasara con la precaria legitimidad de esos momentos, antes que se pudiera escribir completo el texto constitucional.

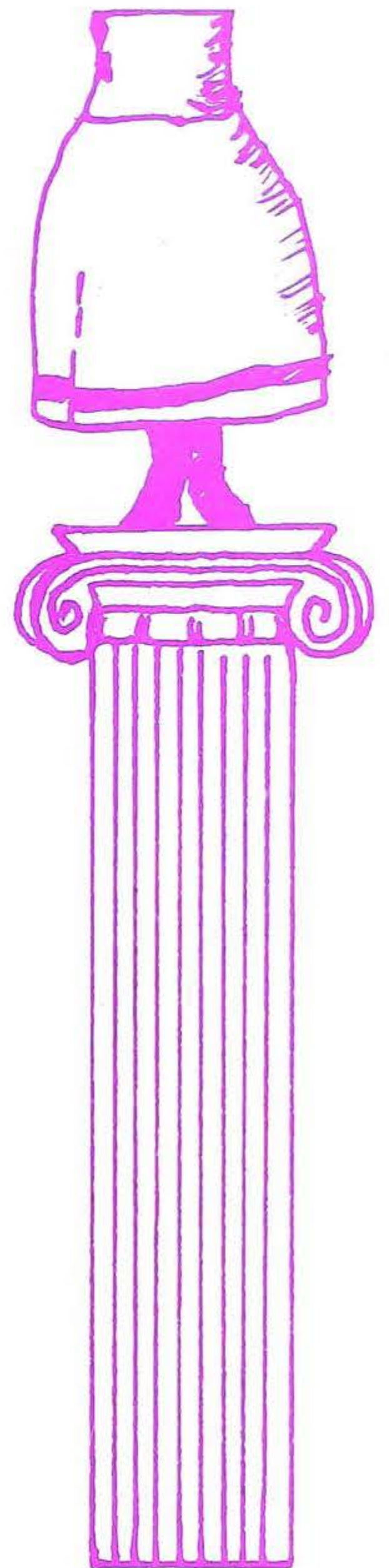
Estos constituyentes procedían como si estuvieran presentando un examen ante sus profesores extranjeros. Ponían los ojos en el mundo europeo de su época. Por eso las instituciones así creadas no se aclimataron, y a lo largo del siglo pasado fue preciso hacer sucesivas rectificaciones, para lograr la conformidad entre la manera de ser del país y lo que estaba escrito en las normas jurídicas.

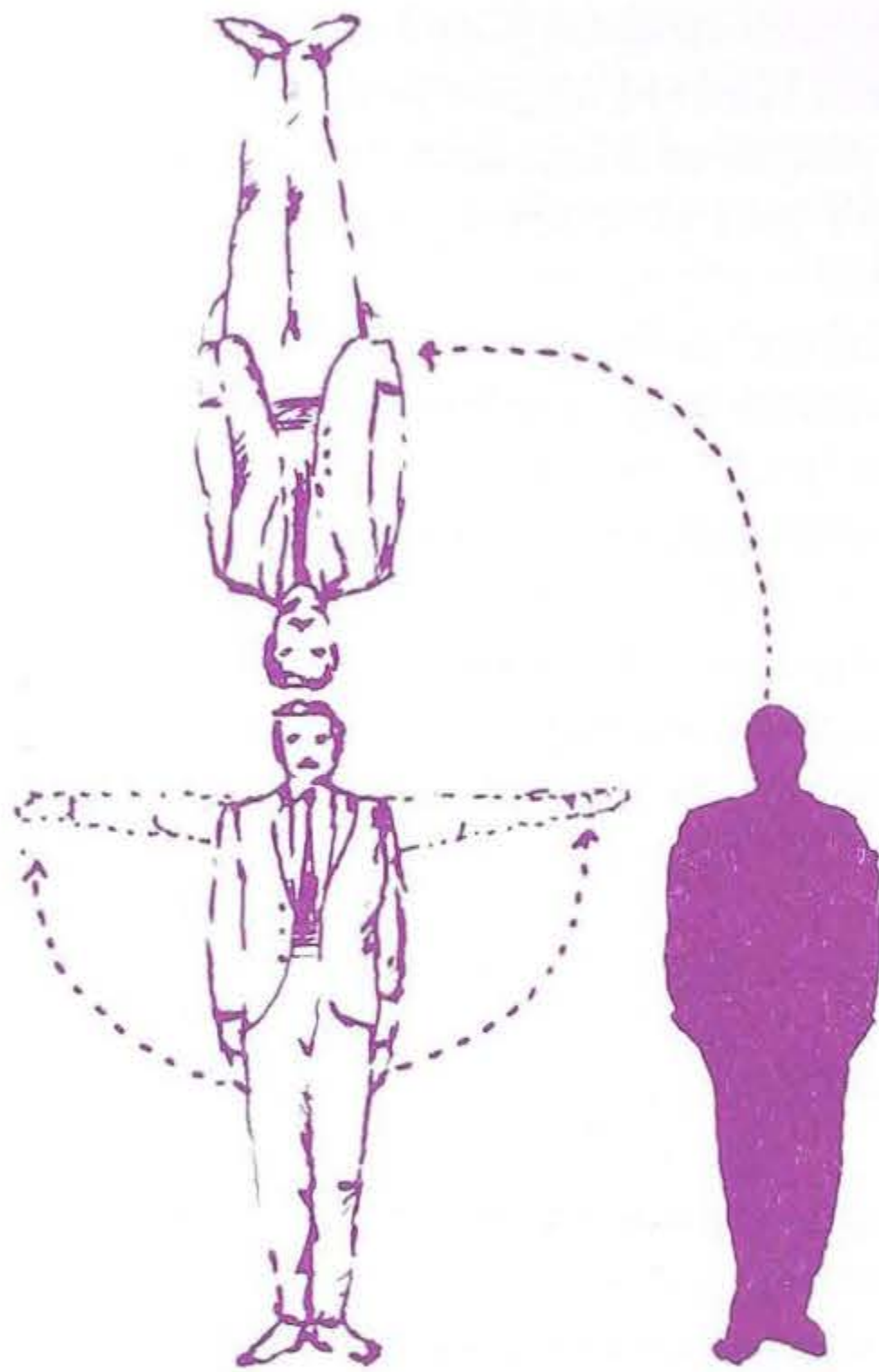
Ese propósito no se alcanzó en el primer período de la república. Y si no hubiera sido por Bolívar, Dios sabe cuánto tiempo más hubiéramos tardado en caer en cuenta de aquellas equivocaciones.

En las constituciones que vinieron después de la Batalla de Boyacá, notamos cierta preocupación por aproximarse a la realidad circundante. Pero más que por el deseo de hacerlo, por el afán de individualizarse frente a España. Se cometió el error de rechazar, simplemente por su origen, mucho de lo que había venido asentándose durante la época colonial y estaba ya incorporado a nuestro modo de ser. Así, pues, las constituciones se concibieron ante todo como una declaración de principios que reafirmaba la independencia. Era el afán del momento.

LA CONSTITUCION COMO BANDERA PARTIDISTA

Cuando una tendencia política obtenía el control del poder, no consideraba su triunfo completo si no escribía su constitución, con una doble finalidad: la de ser la estructura de la organización jurídica, y la de consagrar institucionalmente el credo de los vencedores.





Por eso las constituciones en esta época no fueron vistas con sentido nacional, sino con una imposición más o menos abierta. Los que no participan en la elaboración piensan que se implantaron a la fuerza. Aparecen como una conquista de los ganadores, quienes, a su vez, cuidan que quienes perdieron no logren cambiar nada.

No había un criterio claro sobre el significado de un texto constitucional, que representa un acuerdo sobre la esencia de la vida del país. Se le miraba como una bandera partidista. Por eso era urgente conquistar la tierra en donde estaba asentada, para arriarla e izar la propia.

Debido a semejantes concepciones, sobrevinieron los cambios bruscos. No hubo un avance progresivo, en donde los principios originales se fueran perfeccionando. Se consideraba que el centralismo era patrimonio de una corriente política, mientras que el federalismo era propiedad de sus enemigos, sin posibilidades de reconciliación ni de buscar sensatos caminos intermedios.

CRITERIO DE VENGANZA

Cuando triunfó la revolución con Mosquera, en 1861, la primera consecuencia fue la muerte de la constitución anterior. ¿Por qué? ¿Era inadecuada a las necesidades del país? No. Representaba la filosofía de un partido político derrotado en el campo de batalla. Y había que sustituirla. Las constituciones elaboradas con esos criterios triunfalistas no eran un acuerdo sobre lo fundamental. Ni siquiera sobre lo accidental. Significaban, simplemente, la expresión del pensamiento de los triunfadores, que los perdedores atacaban con denuedo.

Es curioso observar cómo la confusión reinante hizo que el fracaso de la revolución de 1885 acarrearra el hundimiento de la Constitución de Rionegro.

Porque lo lógico en esas circunstancias, cuando hay una revolución y el gobierno la vence, es pensar que las instituciones existentes se mantengan. El ejecutivo triunfó conforme a las normas jurídicas y políticas vigentes. Pero como todo estaba al revés, si la revolución hubiera ganado se habrían mantenido esas instituciones, porque eran la bandera de los revolucionarios, mientras que la victoria gubernamental era la derrota de esas instituciones.

EL ACIERTO INICIAL

Rafael Núñez había planteado desde tiempo atrás las líneas generales de una gran reforma política. En el 85 pudo impulsarla. Y vino el primer acierto en el proceso de formación de la Carta del 86. Se empezó a ver la nueva Constitución como un acuerdo que debía estar por encima de las pretensiones puramente partidistas. Comenzó a dibujarse la perspectiva de un acuerdo sobre lo fundamental.

Núñez lo comprendió cuando buscó los puntos de coincidencia. Y le fue fácil encontrarlos, porque acertó en el procedimiento. A veces se piensa que las coincidencias sólo se logran mediante el diálogo solemne. Entonces, los representantes de cada parte se sientan a dialogar. De allí surgen los compromisos formales; y los desacuerdos, a los que unas veces se les llama por su nombre y otras se les denomina, descaradamente, “acuerdos”.

Pero hay una manera más sencilla de coincidir sobre lo fundamental: analizar serenamente la realidad. Cuando se extraen de ella los elementos comunes, se consigue el más importante de los consensos, porque como son verdades sentidas por la gente, cuando ésta las ve traducidas en fórmulas jurídicas, de inmediato les brinda su respaldo.

Así se hizo en 1886, con un consejo de delegatarios formado por los conservadores, que habían acompañado a Núñez, y por un importante sector del liberalismo, denominado independiente.

Varias constituciones anteriores incurrieron en el error de no concertar. La Convención de Rionegro, ejemplo clásico, exageró ese defecto. Estaba inquieta por la presencia de Tomás Cipriano de Mosquera. Quería librarse de él, impedir que el caudillo triunfante en la revolución dominara el panorama nacional. Como ya lo estaba haciendo, entre otras cosas.

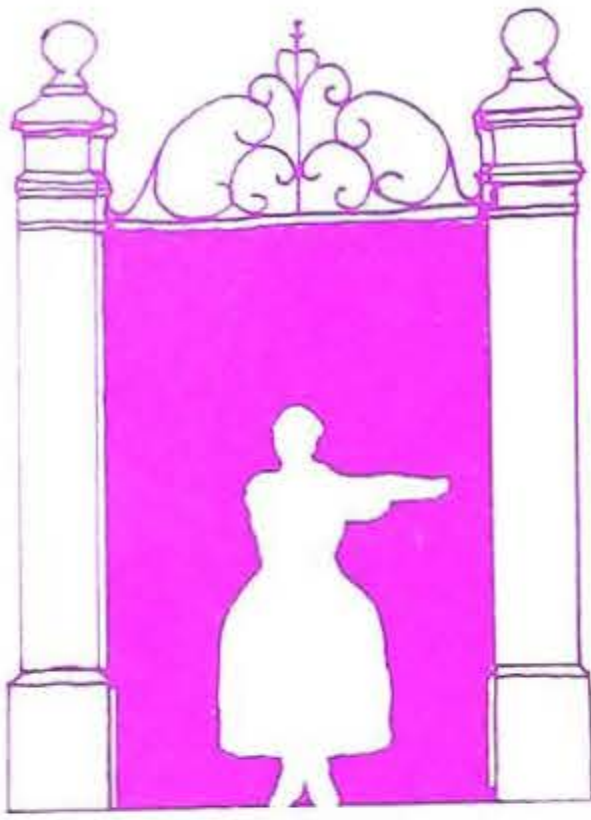
En todo momento se nota la preocupación de los convencionistas por cerrarle el paso a Mosquera. Muchas de las disposiciones adoptadas entonces tienen esa explicación.

Con tales premisas, la Constitución de Rionegro tenía que ser fuente de múltiples complicaciones, porque sus finalidades no eran positivas. Pero tampoco logró estos propósitos. Y como las ataduras jurídicas no fueron suficientes, poco después tuvieron que amarrar físicamente al general.

RECONOCIMIENTO DE ERRORES

En el 86 estaba fresca la lección de Rionegro. Se habían cometido equivocaciones, que el mismo Núñez reconoció. Fue un aprendizaje costoso en térmi-





nos personales y costoso también para el país. Pero resultó fructífero, porque este gobernante presenta una característica no común en los hombres públicos: aprendió de sus propios errores. Núñez los cometió. Pero sacó enseñanzas de ellos, a diferencia de muchas figuras de nuestra historia, que se equivocan sin sacar jamás lección provechosa.

La Constitución del 86 se elaboró para construir unas instituciones acordes con la manera de ser del país. Se hizo para algo y no contra algo. No hay el afán de cerrarle el paso al Olimpo Radical, ni de tomar represalias contra quienes no habían estado en desacuerdo con el gobierno. El consejo de delegatarios tuvo ese acierto inicial, que se refleja a lo largo de sus deliberaciones. No había ningún fantasma, como el del gran general, rondando por ahí. Y eso permitió concentrar las energías en la tarea de reconstrucción nacional.

UNA CONSTITUCION AMPLIA, FLEXIBLE Y REALISTA

Resultó una constitución con centralización política y descentralización administrativa, aunque la práctica posterior la haya inclinado de hecho a un mal centralismo. Nos encuadra en una democracia de corte presidencial, pero con la independencia de los organismos encargados de ejercer las otras funciones del poder público, y con un sano criterio respecto al reconocimiento de los derechos civiles y las garantías sociales.

Los radicales, como era obvio, la tacharon de monárquica, y algunos amigos de la Regeneración la consideraron demasiado centralista. Son memorables las duras frases salidas del Olimpo, y las críticas nada blandas de personas como don Sergio Arboleda, quien gráficamente resumió sus objeciones diciendo que la Constitución había quedado como un renacuajo, con una cabeza gigantesca y un cuerpecito muy pequeño.

Pero el país la recibió bien. Sintió que estaba hecha pensando en los colombianos.

LAS PRIMERAS REFORMAS

La guerra de los Mil Días puso a prueba la vigencia de la Carta. Constituyó uno de los últimos rezagos bélicos, precipitado por la fuerza de la inercia.

Luego vino el proceso de nacionalización de su texto, con la reforma de 1910. En ella participó el partido liberal, incluyendo aquellos sectores que habían sido más reacios a aceptar las normas de 1886. Y las reformas de las instituciones introducidas por quienes no estaban originalmente de acuerdo con ellas, es la ratificación plena de su carácter nacional. Esto se repite en el año 1936, aunque ahí volvemos a caer en el vicio de copiar ideas extranjeras.

Al releer las actas del consejo de delegatarios, notamos la ausencia de complejos respecto a lo que dirán los pontífices de la ciencia jurídica de otras latitudes. Ese fue un gran acierto.

En los antecedentes de la reforma del 36, es ostensible el intento de importar las teorías que estaban de moda en aquel instante. Por esa puerta entró a la Constitución el Solidarismo, en su versión explicada por León Duguit.

Este gran pecado de 1936 no ha sido suficientemente registrado por los historiadores de nuestra vida constitucional, por una razón: el Solidarismo fue una estrella fugaz en el firmamento de los pensadores políticos. Al desaparecer, la gente inclusive olvidó que había influido en las normas de esa importante reforma.

DE RATIFICACION EN RATIFICACION

Pero el haber sido introducidas las modificaciones por un Congreso homogéneo, formado por miembros de un partido distinto del que había venido aplicando la Constitución durante los años anteriores, fue a la vez una ratificación y una renovación.

Esto vuelve a ocurrir en 1945. En esa oportunidad, por obra de un Congreso con participación de representantes de nuestros dos grandes partidos tradicionales. Allí se introducen nuevas reformas, en donde no hay el afán de copiar modelos extraños sino, más bien, de hacer más funcionales los mecanismos que la experiencia había demostrado carentes de la agilidad necesaria para tomar decisiones.

Después viene la gran consagración de la Carta del año 86 con el plebiscito de 1957, cuando salimos de un régimen *de facto* y fue preciso encontrar el modo de revivir las instituciones. Con ese antecedente se habría podido producir un rompimiento revolucionario y salir hacia algo completamente nuevo, empezar una vida institucional con principios distintos. Pero, en esa coyuntura crucial, los colombianos se congregaron alrededor de las disposiciones de 1886. Y así lo dijeron en el plebiscito del primero de diciembre de 1957, por una abrumadora mayoría.

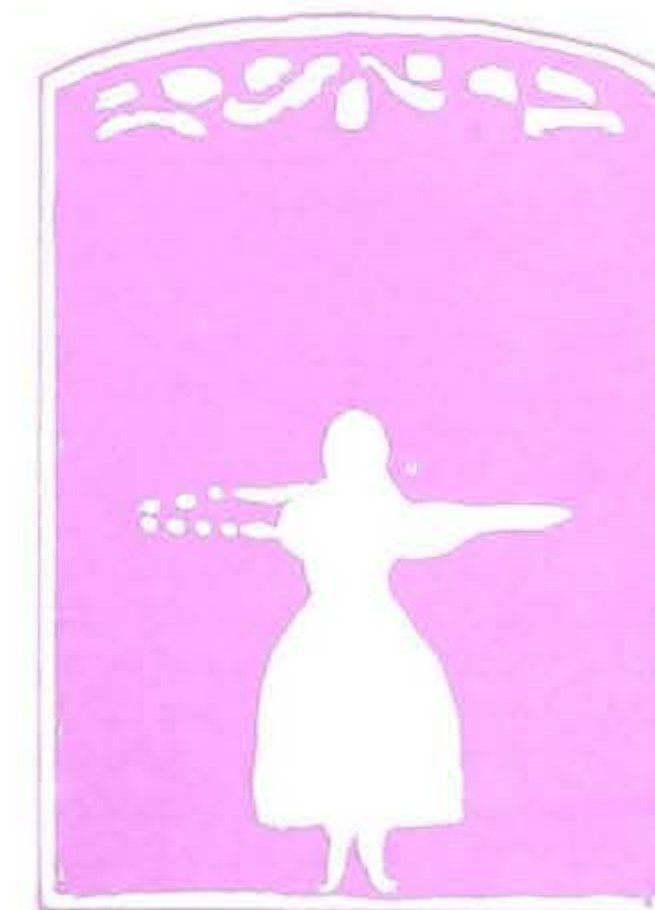
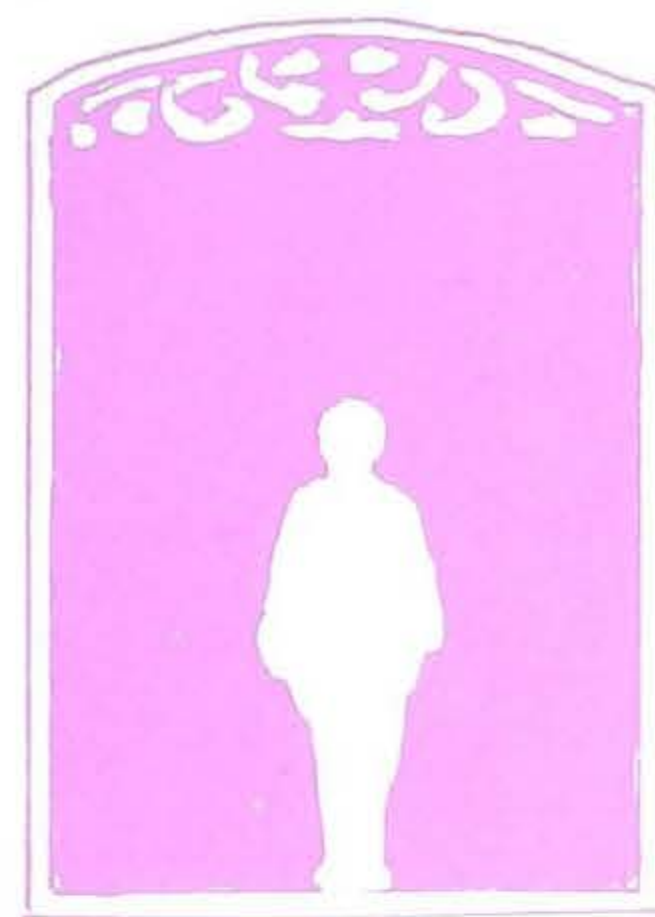
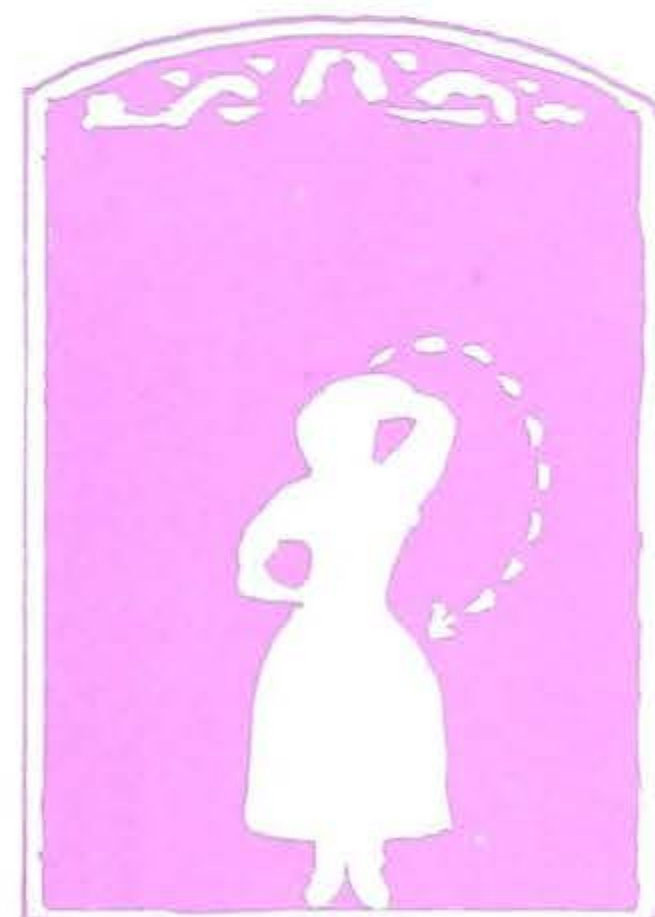
Fue una prueba multitudinaria de amor por las instituciones.

EL ROBUSTECIMIENTO DEL EJECUTIVO

En la reforma de 1968, volvió a caerse en el vicio de copiar modas ajenas, particularmente francesas. En aquellos años, tras haber sufrido unas profundas transformaciones en su vida política, mientras se disolvía su imperio colonial, Francia abandonó el régimen parlamentario. La había conducido a una riesgósima inestabilidad, de la cual se salvó por la existencia de un eficiente servicio civil, y porque el general De Gaulle decidió desempeñar su papel de hombre providencial. Y le salió bien.

Los inspiradores de la reforma de 1968 aceptaron, entera, la tesis del robustecimiento del ejecutivo, sin tener en cuenta que los puntos de partida eran completamente distintos en cada país. Los franceses requerían fortalecer el ejecutivo porque éste era endeble, y debían corregir los excesos de un parlamentarismo exagerado, que mantenía a Francia al vaivén de unas mayorías conformadas en la Asamblea Nacional por la mañana y desbaratadas por la noche.

¿Nosotros de dónde partíamos? De una Constitución de claro sabor presidencialista, con un ejecutivo ya muy fuerte. En ese sentido íbamos bien adelante de los franceses. Y se exageró aun más.



UN MARCO QUE NADIE DISCUTE

Después de ese proceso centenario, llegamos a perfeccionar un acuerdo sobre lo fundamental. Es algo sencillo de decir pero muy difícil de conseguir en la vida de una nación. Hoy disfrutamos de un marco institucional que todo el mundo acepta, cuya legitimidad nadie discute y del cual nadie se sale. Dentro de él, existe plena libertad para moverse y la garantía estatal para hacerlo.

Tenemos un activo institucional de valor inapreciable. Cada niño que nace en Colombia llega al mundo con un patrimonio institucional. Estamos obligados a preservárselo.

En nuestra Constitución se ha cambiado lo que en su respectivo momento el país quiso modificar para mantenerla actualizada, sin necesidad de pensar que para realizar el cambio es preciso arrasar con lo existente, convertirlo en ruinas y después construir sobre éstas.

En los cien años de la Constitución se decantaron muchísimos conceptos. El más importante es que sus normas son el acuerdo de los colombianos sobre lo fundamental de su vida común.

