

CAPÍTULO V

LA CONSTITUCIÓN DE 1886

ELEGIDO Rafael Núñez presidente de los Estados Unidos de Colombia, para el periodo 1880-84, dirigió sus esfuerzos a conseguir, dentro del sistema constitucional teóricamente vigente, como lo era la constitución política de Río Negro (1863), reformas tendientes a robustecer la autoridad federal. Fue así como el 8 de mayo centralizó el orden público y posteriormente la instrucción pública.

En 1884 fue reelegido Rafael Núñez a la presidencia de los Estados Unidos de Colombia. Desde uno de los balcones del palacio de San Carlos pronunció estas memorables palabras:

¡La Constitución de 1863 ha caducado!

Empezaba nuevamente la lucha. Esta vez, la bandera del centralismo la portaba el propio presidente de la república, quien anteriormente había expresado los reparos que tenía hacia la forma federal.

Pacificado el país, el presidente Núñez dictó su célebre decreto N° 594, de septiembre 10 de 1885, por medio del cual se pedía a los gobiernos de los estados que enviasen *delegatarios* a un consejo nacional, que había de reunirse en Bogotá, para deliberar sobre los términos en que debería procederse a la reforma de la constitución.

Bajo el signo de la unidad nacional, el 11 de noviembre del citado año de 1885 se instaló en Bogotá el Consejo Nacional de Delegatarios, ante el cual el presidente Rafael Núñez expuso en célebre mensaje:

“La nueva Constitución ha venido elaborándose silenciosamente en el alma del pueblo colombiano, a medida que sus públicos infortunios tomaban el carácter de crónicos, con agravación progresiva... La reforma política, comúnmente llamada *Regeneración fundamental*, no será, pues, copia de instituciones extrañas, ni parto de especulaciones aisladas de febriles cerebros: ella será un trabajo como de codificación natural y fácil del pensamiento y anhelo de la nación.” Y añade a continuación: “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 agitaciones de todo género, casi remitentes”...

Al dar respuesta al mensaje presidencial, el Consejo Nacional de Delegatarios, puso de manifiesto:

“Esta asamblea no es continuación de anteriores instituciones, sino hija de un nuevo orden de cosas. En 1863, triunfante una revolución que invocó la soberanía de los Estados, se partió de una ficción al reconstituir el país, suponiendo que comarcas independientes pactaban una alianza. Hoy, por el contrario, triunfante un Gobierno que sostiene la nacionalidad y pide que se fortifique, y cuando los insurrectos mismos no proclamaron el imperio autonómico de los Estados, es natural, es forzoso edificar sobre el principio de la unidad nacional que ha sido y es una realidad.”

En consecuencia, el Consejo Nacional de Delegatarios expidió el 30 de noviembre de 1885 el “Acuerdo sobre Reforma Constitucional”, sancionado el 1º de diciembre por el ejecutivo, el cual fue sometido a la aprobación del pueblo colombiano.

El mencionado acuerdo contiene, en síntesis, las siguientes *bases de la reforma*:

1) La soberanía reside única y exclusivamente en la Nación, que se denominará “República de Colombia”.

2) 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.

3) 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.

4) La legislación civil y penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la nación.

5) La instrucción pública oficial será reglamentada por el gobierno nacional, y gratuita, pero no obligatoria.

6) La Nación reconoce que la religión católica es la de la casi totalidad de los colombianos.

7) Será permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana y a las leyes.

8) Nadie será molestado por sus opiniones religiosas, ni obligado por autoridad alguna a profesar creencias, ni a observar prácticas contrarias a su conciencia.

9) 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.

10) Las demás libertades individuales serán consignadas en la Constitución con razonables limitaciones.

11) No podrá imponerse la pena de muerte, sino en los casos de graves delitos militares y de delitos comunes atroces.

12) 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.

13) El Presidente de la República será elegido para un periodo de seis años.

14) 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.

15) Por regla general, los agentes del poder ejecutivo serán de su libre nombramiento y remoción.

16) 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.

17) 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 por los abusos que cometan en el ejercicio de su ministerio.

18) El Poder Electoral será organizado como poder independiente.

Para obviar posibles dificultades de orden constitucional, el mismo acuerdo estableció que el Consejo Nacional de Delegatarios ejercería las funciones de cuerpo constituyente, "y el acto constitutivo que conforme a estas Bases expida, si fuere sancionado por el Poder Ejecutivo, tendrá, una vez publicado, la fuerza permanente de Carta fundamental o Constitución de la República". Este procedimiento, como puede observarse, se hizo para hacer posible la reforma que resultaba impracticable conforme a los términos de la "Constitución de Río Negro". Con todo, el procedimiento no deja de ser revolucionario.

Además de que en el acuerdo se estipuló que el Consejo Nacional de Delegatarios ejercería funciones de carácter legislativo y las relativas a nombramientos que deba aprobar el Congreso, una vez que fuese sancionada y publicada la nueva constitución, se le confirió también poder "para elegir libremente para el primer periodo constitucional el Presidente y Vicepresidente de la República". Este procedimiento saltaba peligrosamente la vía del sufragio directo y violaba todo principio democrático. Sólo con un expreso mandato del pueblo, hecho a través de un plebiscito, puede legítimamente una corporación constituyente ejercer una facultad reservada al pueblo soberano.

El 8 de diciembre, el Consejo Nacional acordó designar presidente de la república y Designado provisionales, y al efecto, fueron nombrados Rafael Núñez y José María Campo Serrano. Y para el primer periodo constitucional fueron "nombrados", no elegidos, Rafael Núñez, presidente de la república, y Eliseo Payán, vicepresidente. Estos acuerdos fueron sometidos a la ratificación popular, pero a través de un procedimiento poco democrático: se dispuso, en efecto, que fuesen consultadas las corporaciones municipales de todos los distritos de la república, las cuales habían de votar sobre cada acto diciendo "sí" o "no".

La respectiva comisión del Consejo Nacional de Delegatarios empezó el 11 de mayo de 1886 el estudio del proyecto constitucional, redactado por ella misma.

En agosto fue firmada la nueva constitución de la república de Colombia, la cual fue sancionada el 5 de agosto de 1886, y entró en vigencia el 6 de agosto. Compónese de veinte títulos permanentes con 210 artículos, y un título adicional (el XXI), con 15 artículos transitorios.

La nueva constitución empieza con este preámbulo:

Los Delegatarios de los Estados colombianos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, reunidos en Consejo Nacional Constituyente;

Vista la aprobación que impartieron las Municipalidades de Colombia a las bases de Constitución expedidas el día 1º de diciembre de 1885;

Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido a decretar, como decretamos, la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA.

El artículo 1º del título I es la base fundamental de la constitución del 86, habida cuenta de que es el que establece la forma de gobierno republicana y centralista, en sustitución de la forma federal de la "Constitución de Río Negro" (1863):

...*"Art. 1º La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria."*

El constituyente del 86 quiso, en primer término, conservar el nombre de Colombia, con el cual había sido bautizada la Patria por Simón Bolívar en el Congreso de Angostura (1819), "como un tributo de justicia y gratitud al creador de nuestro Hemisferio". En segundo término, al consignar la expresión *reconstituye* quiso significar que el Estado colombiano, rota su unidad, se reorganizaba de nuevo, pero ya no sobre la forma federal, sino en forma de república unitaria.

Uno de los constituyentes de aquella época, José María Samper, nos dice que "con sólo el artículo 1º Colombia ha vuelto a la verdad de las cosas, según su historia y su modo de ser. Ella, antes de 1861, tuvo unidad política y social, como la había tenido durante el régimen de la conquista española y la Colonia; y a despecho de la constitución federal de 1863, y de la anarquía que ésta originó, no hubo, en realidad de verdad, sino una sola soberanía: la de Colombia. Lo demás era una ficción constitucional".

El artículo 2º de la constitución estipuló:

Art. 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.

Pues bien, ¿qué significa el precepto anterior? ¿No constituye él, acaso, una repetición del artículo 1º, que reza que “La nación colombiana se reconstituye en forma de república unitaria”?

Escuchemos al delegatario por el Estado de Bolívar, José María Samper, lo que al respecto expone en su obra intitulada “Comentario Científico de la Constitución de 1886”:

Si, pues, la soberanía es el principio fundamental, en orden a lo político (cosa de todos o muchos) era necesario, después de proclamar la existencia, el nombre y la forma general de la nación, proclamar también su soberanía, como principio esencial, y determinar su residencia. Esta determinación, hecha por el artículo 2º es la confirmación explícita del 1º. 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.

El artículo 3º de la constitución dispuso:

Art. 3º 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 6 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.

El artículo 4º de la constitución de la república de Colombia, como lo veremos a continuación, es fundamental para la estructura central de la república unitaria:

“Art. 4º El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenece únicamente a la nación.

“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.

Aunque el artículo transcrito no necesita mayores comentarios, hay que señalar, sin embargo, que establece dos presupuestos básicos de cualquier sistema republicano unitario y central: primero, que el territorio, aun en los sistemas federales, pertenece a la nación como unidad política; y segundo:

los pomposos Estados soberanos que constituían las provincias colombianas, en los términos de la Constitución de 1863, serán considerados como *partes territoriales de la república de Colombia*, no como entidades autónomas y soberanas, independientes. El constituyente dejó claramente establecido también que ya los bienes públicos serían de la nación única y exclusivamente, a diferencia de lo que ocurría con el régimen federal: unos, eran de la federación, y la mayor parte de ellos de los Estados. Los Departamentos así creados formarían partes de un todo, esto es, demarcaciones que la constitución mantiene como entidades gubernativas y administrativas, pero sin asomo de soberanía o de autonomía total.

Como complemento del artículo citado, el artículo 5º dispuso que la ley puede crear los 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 los siguientes requisitos: 1º Que el nuevo Departamento tenga por lo menos 200 000 habitantes; 2º que aquel o aquellos de que fuese segregado queden cada uno con una población de 250 000 habitantes, por lo menos, y 3º que la creación sea decretada por una ley aprobada en dos legislaturas sucesivas.

El título V de la constitución, "De los Poderes Nacionales y del Servicio Público", estableció que la potestad de hacer leyes reside en el Congreso y que éste se compone del Senado y la Cámara de Representantes. El presidente de la república es el jefe del poder ejecutivo, y lo ejerce con la indispensable cooperación de los ministros. El poder judicial lo ejercen la corte suprema, los tribunales superiores de distrito, y demás tribunales y juzgados que establezca la ley.

El título VIII, "Del Senado", dispuso que éste se compondrá de tantos miembros cuantos senadores correspondan a los Departamentos, a razón de tres por cada Departamento. El Título IX, "De la Cámara de Representantes" estipuló que la Cámara de Representantes se compondrá de tantos individuos cuantos correspondan a la población de la república, a razón de uno por cada 50 000 habitantes.

Respecto a la "Administración Departamental y Municipal", la Constitución del 86, en el Título XVIII ordenó que los Departamentos, para el servicio administrativo, se dividirán en provincias, y éstas en distritos municipales. Habrá, además, en cada Departamento una corporación administrativa (no legislativa) denominada Asamblea Departamental, compuesta de los diputados que correspondan a la población, a razón de uno por cada doce mil habitantes, que se reunirá ordinariamente cada dos años. Corresponde a las Asambleas Departamentales dirigir y fomentar, por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, la instrucción primaria y la beneficencia, las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la coloni-

zación de tierras departamentales, la apertura de caminos y canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques, la canalización de ríos, lo relativo a la policía local, la fiscalización de rentas, “y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno”.

En cada Departamento, igualmente, habrá un Gobernador que ejercerá las funciones del Poder Ejecutivo, “como agente de la administración central, por una parte, y por otra, como jefe superior de la administración departamental”.

El título XI, “Del Presidente y del Vicepresidente de la República”, fijó que el presidente de la república será elegido por las asambleas electorales, en un mismo día, y en la forma que determine la ley, para un periodo de seis años. El presidente tenía facultades en relación con el poder legislativo, en relación con el poder judicial, y como suprema autoridad administrativa. En esta última condición, sus facultades, en términos generales, son: nombrar y separar libremente los ministros del despacho; promulgar las leyes sancionadas, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento; ejercer la potestad reglamentaria; nombrar y separar libremente los gobernadores; nombrar dos consejeros de Estado; nombrar empleados nacionales; disponer de la fuerza pública; conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; dirigir las operaciones de guerra como jefe de los ejércitos de la república; dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás países; proveer a la seguridad exterior de la república; cuidar de la exacta recaudación y administración de rentas y caudales públicos; reglamentar, dirigir e inspeccionar la instrucción pública nacional; celebrar contratos administrativos; organizar el banco emisor, etc.

Como puede verse, la constitución estableció un régimen presidencialista fuerte, que complementó con el artículo 121:

“En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los ministros, declarar turbado el orden público, y en estado de sitio toda la República o parte de ella... Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de Gentes, para defender los derechos de la nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros... El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias.” La aplicación, pues, del artículo 121 equivaldría a asumir la dictadura.

El artículo 202 reglamentó que pertenecen a la república de Colombia: los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la

Unión Colombiana en 15 de abril de 1886; los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la nación; las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional.

El artículo 210, por último, dispuso que "La Constitución del 8 de mayo de 1863, que cesó de regir por razón de hechos consumados, queda abolida..."

He aquí, pues, a grandes rasgos, las características constitucionales del régimen centralista, republicano y unitario entronizado por la constitución política de la república de Colombia de 1886, en sustitución del régimen federal instaurado por la constitución federal de 1863 que había creado los Estados Unidos de Colombia. Y el principio fundamental establecido en el nuevo ordenamiento constitucional fue el de "CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA".

Aurelio Martínez Silva expresó los siguientes comentarios sobre la nueva constitución:

Borradas las fronteras políticas artificiales que se habían levantado entre nuestros pueblos, subsisten sólo aquellas divisiones naturales e históricas que no podrían destruirse sin quitarle al patriotismo local su fecundo e inmediato campo de acción. La centralización política, principio de orden y fuerza, se armoniza así con la descentralización administrativa, principio activo de progreso, como que es estímulo poderoso a la iniciativa individual. Sobre estos dos ejes gira el mecanismo político, organizado por la Constitución. La nación reasume la soberanía, y los departamentos o antiguos Estados, al renunciar a una autonomía falaz y de puro aparato teatral, que les imponía pesadísima carga, quedan, por el mismo hecho, libres para consagrarse al cultivo y fomento de sus peculiares intereses (Tomado de la Revista Política *El Repertorio Colombiano*, Tomo XII, p. 171, 30 de septiembre de 1886).