

CONMEMORACION DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCION DE 1886

Alfonso López Michelsen

Señor Rector de la Corporación Universitaria Autónoma de Bucaramanga,
Señor Vice-Rector, Vice-Presidente del Consejo Directivo,
Señor Gobernador del Departamento,
Señor Alcalde de la Ciudad.

Mi amigo, el Presidente Belisario Betancur, ha puesto de moda pedir perdón. Yo quiero hacerme partícipe de un sentimiento semejante y solicitarles a ustedes que me disculpen de la manera más comedida, por el inesperado retardo de que han sido objeto con ocasión de esta conferencia, retardo que ha superado casi una hora, del cual me siento parcialmente culpable.

Después de pedir este perdón, paso a expresar mi agradecimiento al Señor Rector de la Universidad y a sus autoridades por esta oportunidad que me brindan de expresar ante un auditorio que me es tan caro, mis pensamientos un poco personales sobre la Constitución de 1886, sobre los episodios que estuvieron en sus orígenes y sobre lo que representó para el antiguo Estado de Santander, hoy Departamento de Santander y Departamento de Santander del Norte, esta transformación en sus instituciones políticas, económicas y sociales.

El próximo 7 de Agosto se celebra la sanción de la Constitución de 1886 y la sanción de la Reforma del Acto de 1936, más conocida como Acto Legislativo No. 1 de 1936. Yo quisiera empezar haciendo una precisión. La Constitución de 1886 es apenas una de las constituciones liberales de Colombia, porque, si examinamos a fondo nuestra historia constitucional, no hay sino dos constituciones: Las constituciones de la época colonial, constitución española, y las constituciones liberales de la época republicana, con una serie de variantes. La Constitución de 1886 es la más afortunada síntesis de esas constituciones liberales, que comienzan desde 1810 hasta nuestros días y que le ponen término a las constituciones coloniales españolas, así diga Don José María Samper, en su escrito que también ya tiene más de cien años, que dizque en la Colonia no había Constitución. El confunde el hecho de que no había constitución escrita ni Constitución democrática, con el hecho de que no hubiera Constitución. ¡Claro que la había! Era una Constitución consuetudinaria, de Derecho Divino, inspirada en los principios canónicos, completamente distinta de nuestra Constitución de carácter representativo, inspirada en los principios democráticos. Pero, quien quiera que examine con criterio desprevenido esta historia de las constituciones de Colombia, sin entrar en las minucias de las variaciones de una constitución a otra, se encontrará con que, como yo lo he dicho, en nuestro territorio, aparte del período aborigen, en donde probablemente si era cierto que no había constituciones, hemos vivido bajo dos clases de instituciones, las instituciones de Derecho Divino de la mo-

narquía española, y las instituciones republicanas y democráticas, que arrancan desde la época de la Emancipación.

Calificaba yo de constitución liberal la Constitución de 1886, con lo cual no quiero decir de modo alguno que dicha Constitución sea hija del Partido Liberal o del partido radical, como se decía entonces, sino que, por las características de sus instituciones, por su estructura, es lo que se conoce como Constitución Liberal, a nivel internacional, en los círculos académicos. En primer lugar, constitución escrita, que es algo característico de las constituciones liberales; segundo, constitución que, en muchos aspectos es una réplica de la Constitución Norteamericana, con la separación de los poderes, con un jefe de Estado elegido por el consentimiento popular, algunas veces en primer grado, otras en segundo grado; con un Congreso bicameral, en donde tienen representación, en el Senado los Estados y en la Cámara, el pueblo directamente; y que, dentro de la evolución constitucional colombiana, han acabado por tener el mismo electorado y lo único que diferencia las dos corporaciones es el número de votos con que se eligen Senadores y Representantes. Pero, principalmente, constitución liberal, con un rasgo característico cual es la consagración de un cierto número de principios, con los cuales todos nosotros estamos familiarizados, que se conocen como Derechos Humanos", en el lenguaje más reciente, se llamaban Los Derechos del Hombre hace 150 años, y se califican de Derecho Civiles y Garantías Sociales dentro del Título III de la Constitución actual, o sea la Constitución que hemos dado en llamar la Constitución de 1886. Ni la separación de los poderes, ni el gobierno representativo, ni el sistema bicameral ni la supremacía del poder judicial y su independencia de los demás órganos, son innovaciones que hubiera traído a este país el constituyente de 1886. Otro tanto ocurre con esos derechos y garantías sociales a que me vengo refiriendo y que son un sinnúmero. En primer lugar las libertades que entrañan derechos. La libertad de conciencia para practicar cualquier religión con la tolerancia del Estado, la libertad de palabra, la libertad de reunión, la libertad de asociación, la libertad de prensa, la libertad de huelga, más conocida como el derecho de huelga, etc. Entre las garantías que el Estado otorga a los ciudadanos, cabe mencionar en primer término las garantías procesales; el derecho de "habeas corpus"; la presunción de inocencia del acusado en los juicios penales; la prioridad de la ley permisiva sobre cualquiera otra en los mismos juicios y, sobre todo el derecho de propiedad, con el consiguiente respeto de los derechos adquiridos, con arreglo a Derecho, contra los cuales nadie puede atentar. Con el correr de los tiempos, todo este conjunto de derechos reconocidos en la Carta, sirven de frontera entre lo que puede hacer el Estado y lo que no puede hacer. El solo hecho de sus limitaciones define al Estado liberal. Desde el momento mismo en que se proclamó la Independencia de Colombia, y aún en vida del precursor Don Antonio Nariño, ya estaba flotando en el ambiente esta concepción de gobierno que en 1886 adquirió carta de naturaleza en el título de los derechos civiles y garantías sociales. Yo podría pasarme toda esta velada enumerando la serie de salvaguardias, que tienen las libertades públicas, o sean los derechos de los ciudadanos, que se suponen anteriores al mismo Estado, rasgo característico de toda Constitución de tipo liberal. Básterme, por ahora, señalar que dentro del proceso de la elaboración de este tipo de constituciones, la primera que

se conoció fue la Constitución Norteamericana de Filadelfia, en donde estos derechos no estaban enunciados en el texto original de la Confederación de 1777, sino en lo que se conoció como la primera enmienda, muy pocos años después de expedida la Constitución, y que una vez aprobada se extendió a todos los Estados, al ser refrendada por éstos, y plasmarse como la catóceava reforma. Ha sido la enumeración de estos derechos y garantías sociales, por escrito, las que después han venido constituyendo un catálogo, un repertorio, un modelo, para todos los países, entre ellos, Colombia.

Lo anterior no permite, tampoco, hacer la aseveración, tan frecuente, de que no existían ninguna clase de derechos humanos con anterioridad a las constituciones liberales de la era republicana. Yo me atrevo a afirmar, y en ello me siento acompañado por muchos tratadistas latinoamericanos, desde México hasta la Argentina, que bajo el nombre de Derecho Natural, en la época española, se respetaban ciertas libertades elementales y también existían salvaguardias y garantías para los ciudadanos, no solo para los blancos y para los civilizados o para los católicos, sino para los propios aborígenes. La Corona Española, desde la época misma de Isabel La Católica, que así lo dejó consignado en su testamento, estableció una serie de derechos, de principios, más exactamente, en los cuales se consagraba para los indios la dignidad humana y se señalaban los límites en el ejercicio del poder del Estado. Posteriormente, se ha tratado de ridiculizar algunos de esos principios, como por ejemplo, aquel del "Se obedece pero no se cumple". Ustedes mismos, los estudiantes, en la cátedra universitaria, deben haber oído algunas veces a sus profesores, tratando de hacer mofa del principio español, que muchas veces quedaba consignado al pie de las reales cédulas, cuando un funcionario en las Indias consignaba su opinión diciendo: "Se obedece pero no se cumple".

Sabio precepto, respetabilísimo en su tiempo, cuya versión contemporánea es la suspensión provisional de los actos de gobierno, cuando se consideran contrarios a derecho! "Se obedece pero no se cumple", fue un hallazgo del derecho natural, versión española, frente a los problemas que suscitaba la colonización en las tierras americanas, en las Indias Occidentales, como se decía entonces. El monarca en Burgos, en Toledo, en Madrid, asesorado de sus consejeros, dictaba medidas para América en forma de reales cédulas; pero, como ignoraba las características del medio, las peculiaridades climatológicas, humanas, económicas de la región a donde iban a regir, entonces, por medio de un principio, que no me cansaré de repetir que era sabio, se autorizaba a los funcionarios para no poner en ejecución la medida inmediatamente, sino enviar a España las objeciones para que fueran consideradas, sin que entrañara ello ningún desacato a la autoridad del Monarca, pendientes los funcionarios de la respuesta de la Corona y del Consejo de Indias, para saber si se insistía en poner en vigencia la medida, o quedaba suspendida definitivamente. De ahí que, como lo dijera Saavedra y Fajardo, no entrañara irrespeto ni desobediencia ni desidia, dejar constancia de que se obedecía, pero no se cumplía. Era darle un contenido humano, un contenido sociológico, a cada medida cuya aplicabilidad dependía de las circunstancias, ateniéndose al buen juicio de los funcionarios acerca de su oportunidad y conveniencia, a la luz de factores que el Rey desconocía.

La corriente reivindicatoria del período colonial español crece con el transcurso del tiempo. El Derecho indiano aparece a nuestros ojos como un desarrollo de las concepciones de los teólogos españoles acerca del derecho natural. Anticipa al mismo tiempo, por su aspecto humanitario, muchas de las conquistas sociales que se abrieron camino en el curso de los años, para bien de los débiles. Un antiguo Presidente de la República española, Don Aniceto Alcalá Zamora, analiza en un pequeño folleto, que lleva por título "Reflexiones sobre las leyes de Indias", el contenido de la legislación que rigió en América entre los siglos XV y XIX, y nos muestra cómo aquellas instituciones tenían en cuenta los derechos humanos, con atisbos del propio derecho laboral. Claro que no había jornada de ocho horas, ni derecho de huelga, ni prestaciones sociales para las compañeras de los trabajadores, como existen actualmente, pero señalaban determinadas horas en las cuales no se podía obligar a trabajar ni a los propios esclavos, en razón del rigor del clima, y se dictaban otras disposiciones sobre la salud de los trabajadores y sus obligaciones en los días de precepto. Es algo particularmente interesante para nosotros los colombianos por cuanto que hace relación a la construcción de las murallas de Cartagena y de otras fortalezas del Caribe.

La Constitución de 1886 como ya lo hemos dicho, no se puede considerar como una obra original, surgida de la nada por obra de una mente privilegiada. Es la concreción en un excelente texto castellano de los elementos principales del Derecho Público del Hemisferio. En síntesis, podría decirse que la concepción jurídica es de estirpe norteamericana, porque, si bien es cierto que, para 1886 ya estaba muy distante la Constitución de Filadelfia, sucesivas constituciones republicanas hicieron propio su contenido. Sin embargo, los mecanismos para aplicar la ideología política anglosajona tuvieron su origen, en parte, en la tradición española y, en parte, en el aporte del Derecho Administrativo Francés. Para mí, solo en dos aspectos es relativamente distinta la Constitución nuestra en sus grandes rasgos de la Constitución Norteamericana. En el aspecto religioso, porque la libertad de conciencia, la neutralidad absoluta del Estado frente a las religiones, no ha existido sino excepcionalmente y sin mucho éxito en las constituciones de Colombia. En 1886, en virtud del Concordato de 1887 y en razón de un hecho sociológico, como eran las convicciones católicas de la mayoría de los colombianos, se consagró, sin que se admitiera con el carácter de una religión oficial, una primacía de la religión católica, mas no por obra de la Constitución misma sino del Concordato. Se llegó a extremos inadmisibles, como prohibir el matrimonio, cuando no fuera por el rito católico, y el poner toda la enseñanza pública bajo la supervigilancia de la Iglesia, al punto de que, hasta épocas recientes, se mantuvo el principio de censurar profesores y textos que no fueran del agrado de la jerarquía eclesiástica, lo cual afectaba no solamente la libertad de conciencia sino la libertad de pensamiento, y, me atrevería yo a decir, la libertad de palabra. Este es el primer aspecto en el que la Constitución del 86 se singulariza y se diferencia de otras constituciones. Y, en cuanto a la cuestión del federalismo, el Doctor Núñez y el propio señor Caro, hablaron de que la Constitución del 86 no era ni unitaria ni federalista, sino que contenía elementos propios de los dos conceptos: "Descentralización administrativa y Centralización

Política". Yo no sé, en el curso de los años, qué juicio se pueda formular sobre la sabiduría de esta hibridación y, como no quiero abusar de mis conceptos y traicionar probablemente el pensamiento del propio Doctor Núñez, voy a leerles un texto del Doctor Núñez, un texto de juventud, cuando todavía era antifederalista —después fue federalista y, después, de nuevo, centralista—, un texto que yo creo que despertará en el auditorio la misma perplejidad que me despierta a mí mismo.

Decía el Doctor Núñez, al oponerse al federalismo: "Supongo adoptada la federación. La Nueva Granada está ya dividida en diez o más repúblicas, y conviniendo por un instante en que todas esas secciones se encuentran animadas del más ardiente y sincero patriotismo ¿qué mejora política o social emprenderán superior a la que hoy nos permite acometer las leyes que rigen sobre administración y régimen municipal?"

Vale decir, él preguntaba qué ventajas tiene el federalismo con respecto al centralismo, y formula enseguida esta serie de preguntas:

"¿Querrían construir canales o ferrocarriles?". "Hoy pueden hacerlo". A mi turno pregunto: ¿Existe un departamento de Colombia que pueda hacer un canal, así sea un pequeño canal o un ferrocarril, como dice el señor Núñez, que se podría hacer con la república unitaria, frente a la república federal?"

"¿Querrían establecer bancos?". "Hoy pueden hacerlo", contesta él mismo.

No. No pueden hacerlo. Pueden adoptar el nombre de ciertos departamentos, pero los bancos no son de los departamentos ni la licencia para constituir los bancos las otorgan las autoridades departamentales. Se habla del Banco Santander, pero es apenas un nombre, no es que el banco sea de Santander, ni que esté usufructuando o gozando de una licencia otorgada por el Departamento de Santander.

"¿Querrían fomentar la instrucción pública? Hoy pueden hacerlo". Por Dios ¡Basta ver los paros de maestros, a todo lo largo y ancho del territorio nacional, porque no llegan los pagos del poder central, para atreverse, sin saber lo que iba a ocurrir, a hacer una afirmación tan rotunda como la de que los departamentos pueden solucionar sus problemas educativos. No solo no los pueden solucionar, sino que la centralización de la educación ha llegado a tales extremos que lo que tienen que hacer los departamentos, en cuanto se presenta uno de estos paros de maestros, es apelar ante el poder central para que les hagan el respectivo giro de pago y se ponga término a la huelga con la ayuda económica, y, a veces, hasta con la ayuda de la fuerza pública, suministrada por el poder central.

"¿Querrían fundar hospitales, casas de asilo, cajas de ahorro?". "Hoy pueden hacerlo" agrega Núñez, y contesta: "Creo que sí". Como si el déficit de la salud no fuera comparable al de la educación!

"¿Querrían promover la inmigración o cualquier otra empresa de adelanto industrial? Pueden adelantar empresas de adelanto industrial, siempre y cuando tengan las correspondientes palancas en el IFI, dependiente del poder central, para conseguir los respectivos créditos oficiales.

"¿Querrían establecer contribuciones o conceder privilegios para al-

canzar algunos de los objetos expresados u otros de igual o mayor importancia?". "Hoy también pueden hacerlo", y termina diciendo: "A qué se reducirán pues, las conquistas que realizaríamos con la plena federación?". Yo creo que no se puede ser demasiado severo al formular un juicio sobre cómo miraba el Presidente Núñez el problema de la federación y del centralismo, porque, aún en un sistema vagamente federalista como el de los propios Estados Unidos, va desapareciendo, en muchos aspectos, la descentralización, principalmente en el aspecto fiscal y económico, por la inevitable concentración de la riqueza en países donde hay transnacionales, en donde se crean polos de desarrollo con el patrocinio del Estado, en donde no es posible concebir una serie de Estados con igual capacidad económica y fiscal, como podría pensarse en aquellos finales del Siglo XIX.

Tenemos entonces, lo cual no deja de ser una paradoja, que la Constitución del 86, que celebran los conservadores como propia, es una constitución de tipo liberal y la reforma de 1936, en cierto modo, lo que hace es retomar la tradición anterior a las constituciones de tipo liberal. Y, paso, a explicarme. El régimen español era eminentemente intervencionista. Las colonias no conocieron la libre empresa, no conocieron la libertad de comercio, no conocieron la libertad de navegación, sino que estuvieron sometidas a una rigurosa intervención económica y monetaria, fiscal y de todo tipo, por medio del monopolio del Estado, que se practicaba desde la Casa de Contratación de Sevilla y por el Consejo de Indias. En consecuencia, cuanto ocurre cincuenta años más tarde es que a la Constitución estrictamente liberal, propia del Estado gendarme, que llega hasta 1936, se sucede la constitución intervencionista, ya no por razones religiosas, ni colonialistas, ni invocando la autoridad del rey como delegado del Papa para civilizar a los aborígenes, sino por consideraciones económicas. Vuelven a aparecer con distinta inspiración y por razones absolutamente ajenas a la mentalidad de los siglos XVI, XVII y XVIII algunas instituciones con las cuales ustedes están familiarizados, como la interventoría de precios, los monopolios de Estado y el control del oro. En la época española no había control de precios en la forma en que lo practicamos ahora, o sea, por medio de una Superintendencia que autoriza las alzas o congela los precios de las gaseosas, o de las cervezas o las tarifas de los servicios públicos sino que la iglesia calificaba como pecado de usura los precios excesivos y distinguía entre el precio justo y el injusto y se trataba de poner en práctica el primero, evitando la especulación, la extorsión y la explotación, particularmente tratándose de los bienes raíces, de donde surgió, por ejemplo, por parte del contratante la institución de la lesión enorme, que aún subsiste, cuando se abusa del vendedor pagando un precio muy inferior al valor real. En ese entonces el precio de los productos, principalmente los alimentos, estaba sujeto a sanción, como pecado de usura, gracias a la intervención de la iglesia y del Estado, bajo la inspiración de los principios canónicos. Otro tanto ocurría con las tasas de interés. No las regulaba el Estado laico; pero, del mismo modo que tratándose de los precios, los había justos e injustos, ocurría con los intereses que, sobrepasando ciertos límites, hacían incurrir en pecado de usura a quien los cobraba. Así, por ejemplo, los intereses de intereses, que se conocen comúnmente con el nombre de

anatocismo, estaban rigurosamente prohibidos.

Las tierras de propiedad del Estado, que hoy conocemos como baldíos, llamábanse realengas y eran adjudicadas a los particulares en forma de mercedes que concedía la Corona, con la obligación de vivirlas y explotárselas por parte del dueño. "Morada" y "labor" que, al no ponerse en práctica, acarrea la nulidad de la adjudicación con la consiguiente reversión al Estado. Es el mismo principio que vino a consagrar la Ley 200 de 1936, apoyándose en la disposición constitucional sobre la función social de la propiedad. Es la reversión, que luego ha venido a tener desarrollos prácticos en las distintas leyes sobre la reforma agraria, con el principio de que la tierra es de quien la trabaja y que quien no la trabaja no puede escudarse en títulos notariales, para invocar un derecho contrario al interés colectivo. Es el mismo principio que vino a consagrar en 1936 la Ley 200, conocida como Ley de tierras, en donde, por primera vez, se desarrolló el nuevo concepto de propiedad, concebida como función social. La reversión al Estado, cuando la tierra no ha sido explotada por quien ostenta títulos notariales, ha venido a tener desarrollos prácticos en las sucesivas leyes sobre reforma agraria que se han dictado en los últimos cincuenta años. Se enfrentan en este punto la propiedad de tipo liberal con la propiedad de tipo socialista alrededor de las consecuencias que frente al Estado tiene el aprovechar económicamente un fundo. Para el liberal manchesteriano el estar "adecuadamente explotado", es decir, cumpliendo una función económica debería ser razón suficiente no solo para evitar la reversión sino para argumentar en contra de la expropiación por razones de utilidad pública. Para el Estado de inspiración socialista no basta con que la tierra esté en producción enriqueciendo a su dueño y contribuyendo a la riqueza colectiva. Se introduce un nuevo concepto: el de la función social, que debe llenar como instrumento del bienestar colectivo en términos sociales. De esta suerte, aún en el caso de estar adecuadamente explotada, pudiera darse el caso de razones de carácter social, como la presión demográfica, que militan en favor de la expropiación por motivos de interés social.

Esta Constitución de 1886, se quiere señalar a veces como muy avanzada, en razón de que, en el artículo sobre la propiedad, incluyó el señor Caro la disposición según la cual el interés privado debe ceder ante el interés general, con el nombre de interés común, por motivos de utilidad pública. A mí me da mucha pena no compartir esa admiración por el señor Caro, que da por cierto que fue un precursor de la intervención del Estado al estampar este principio. En la Constitución americana existe algo semejante, en la enmienda de la cual les hablaba al inicio de esta disertación. Existe implícitamente la disposición según la cual se reconoce la supremacía del interés público sobre el interés particular y al respecto uno de los primeros comentaristas de la Constitución dice lo siguiente: "Esta cláusula, si bien establece una restricción al poder del Estado, en cuanto a tomar para el uso común la propiedad privada, mantiene un principio que existe en todos los regímenes que reposan sobre la propiedad privada: el de que los derechos de la sociedad priman sobre los de cualquier propietario". Así se decía hace doscientos años, a propósito de la Constitución de Filadelfia, porque no se necesita ser marxista para interpretar con criterio económico la evolución de sociedades como la nuestra y, en general, de los

países latinoamericanos. Soy de aquellos que piensan que las coyunturas económicas determinan los fenómenos políticos y que, éstos a su turno, determinan las instituciones jurídicas, como son estas cartas constitucionales cuyos preceptos responden a ciertos momentos de crisis económica y social, a un contexto en el que la sociedad experimenta un anhelo de renovación, de transformación y de cambio. Desgraciadamente, en el caso de la Constitución del 86, se atribuye una gran importancia, una influencia decisiva, a un determinado personaje y se pinta al Presidente Núñez como un hombre obsesionado con una idea muy clara sobre lo que debían ser las instituciones colombianas, un político que, con una gran tenacidad, al cabo de diez años de encabezar un grupo político, con el nombre de "independientismo", lo que hoy llamaríamos una disidencia, consigue imponer sus ideas y plasmar en nuevas estructuras constitucionales ese anhelo de orden de la sociedad colombiana. Mal haría yo en pretender ignorar el papel del señor Núñez o restarle mérito a su tarea o a la de sus colaboradores: el señor Caro, Don José María Samper y Don Felipe F. Paul y los demás constituyentes de 1886. Las cosas no son tan sencillas como se las presentan a los estudiosos colombianos. El señor Núñez, fue miembro prominente del Partido Liberal en el siglo pasado, fue constituyente de 1862 y 63, cuando se consagró el federalismo, fue funcionario e, inclusive, Presidente, bajo esas instituciones, pero tuvo la intuición, el conocimiento, la capacidad de profundizar sobre ciertos trastornos económicos internacionales y cabalgando sobre la ola de una crisis del comercio internacional muy honda, consiguió persuadir a las gentes de que los males que sufría Colombia tenían su origen en la Constitución Federal de 1863 y que lo que estaba ocurriendo se podía remediar con un cambio de carta política. Es aquí en donde mi simpatía, mi afinidad por los santandereanos, cobra mayor énfasis, y me viene una especie de paisanaje espiritual con el oriente colombiano, porque el sentimental, ya lo tengo. El reparto administrativo más importante durante la Federación fue el Estado de Santander. Fue el centro de gravedad de la política colombiana posiblemente en concurrencia con Antioquia, que, bajo el imperio de la llamada "Regeneración", acabó sustituyéndolo en importancia. La mayor parte de los presidentes de la Federación o eran oriundos de Santander o recorrieron parte de su periplo político en tierras de Santander, consagrando instituciones tan bellas como aquella, de que ustedes se ufanan a tan justo título, según la cual "quien pisa tierra de Santander es Santandereano".

Coincidieron los años de 1877 y 1878 con una crisis semejante a la que ha transformado de manera tan honda la sociedad colombiana contemporánea entre 1982 y 1986. Circunstancias enteramente ajenas a la voluntad de los gobernantes, como la caída del comercio mundial en unas proporciones inimaginables, acarreó el desprestigio del régimen, el descrédito de su constitución, la animosidad contra sus hombres más representativos, a quienes llamaban el "Olimpo Radical" y el señor Núñez consiguió, como decía yo hace algunos momentos, cabalgar sobre esa ola, al presentarse frente a la anarquía reinante con el dilema de "regeneración o catástrofe" atribuyéndole la crisis económica, a la que era totalmente ajena, a la Constitución de 1863, y por "Regeneración" se entendió volver a la República unitaria dejando el Federalismo como una pieza de museo culpable de todos nuestros infortunios.

Quiero darles unas cifras sobre lo que ocurrió en Santander, cifras que se las debo en parte al señor Gobernador, quien me suministró un libro que les recomiendo a todos ustedes, porque es la obra de un estudioso norteamericano ajeno a pasiones sectarias, que lleva por título: "Santander Siglo XIX Cambios Socioeconómicos", del señor David Church Johnson, quien analiza esta transformación con la imparcialidad y el rigor propio de los catedráticos del Norte. Para tener un punto de partida, hay que tener en cuenta una fecha que ustedes, sobre todo los que ya pasan de cierto número de años, mantienen permanentemente presente en la memoria, las noches del siete y ocho de Septiembre, de 1879, con la "matanza de los alemanes", o los episodios de la "Culebra pico de oro". Fue la culminación de la inconformidad, del desconcierto, de la anarquía, provocada por una crisis económica de proporciones increíbles, crisis económica en que los artesanos de Bucaramanga escogieron como chivo expiatorio a los comerciantes y principalmente a los comerciantes alemanes, víctimas, junto con algunos colombianos, de un genocidio sin antecedentes en nuestros anales. Don Salvador Camacho Roldán, decía, dentro de los conceptos de la época, que se había tratado de un conflicto entre la gente educada y los analfabetas. Yo diría que se trató, más bien, de la lucha de clases entre los poderosos y los pobres y, sobre todo, de un conflicto económico entre los artesanos y los comerciantes. Quiero poner de presente que las exportaciones de Colombia en aquellos años tuvieron la mala suerte de caer en los mercados mundiales simultáneamente. Ocurrió con la plata, el tabaco, el azúcar, el algodón y la quina, amén de algunas exportaciones que hoy calificaríamos de menores, pero que no lo eran entonces, como la exportación de sombreros de jipijapa que significaban un 15% de todo nuestro comercio exterior. Para citar un ejemplo, en el caso de Santander, ocupémosnos de este rubro que, desde el punto de vista del empleo era una de las principales fuentes. En el año de 1879 este renglón, que había alcanzado en los años sesenta, magnitudes del orden de \$ 1.500.000, ó \$ 2.000.000, había caído a \$ 56.000 y, de \$ 6.00, que valía la docena de sombreros, había caído a menos de \$ 1.00 la docena. En la Provincia de Soto, por ejemplo, en un solo año, cayó la producción de sombreros de 30.000 docenas a 10.000 docenas, con el consiguiente desempleo y simultáneamente con la desaparición del tabaco en hoja como otro producto de exportación. De \$ 600.000,00, para solo Santander, que representaban el 15% más o menos de las exportaciones de Colombia, pasó a \$ 174.000, es decir, a representar el 5% de las exportaciones. Se dividió por tres el renglón de las hojas de tabaco, como se había dividido por seis el de los sombreros. El algodón perenne, que se cultivaba en Santander, había contemplado un ascenso continuo, con ocasión de la guerra civil americana, la guerra de Secesión, pasando de 67 centavos la libra hasta a más de un dólar en 1863. Cuando vino la paz en los Estados Unidos, no solo para el caso del algodón, sino en idéntica forma para el del azúcar, los precios se vinieron a la sexta parte de lo que habían alcanzado. Verdad es que se presentaban las primeras expectativas de reemplazar aquellas exportaciones con el café, pero el café se desarrolló en lo que hoy llamamos Santander del Norte, principalmente en los alrededores de Cúcuta y de Ocaña, mientras que en el Sur de la provincia y la que era su floreciente capital, El Socorro, como en la de Guanentá, y en todas aquellas ciudades que habían conocido la antigua prosperidad, nun-

ca se desarrolló el café en condiciones apreciables, entre otras razones, porque las vías de acceso a la exportación por el Magdalena, se encaminaban por el Carare y el Lebrija, o por el Cerro de Cachirí, vías que nunca progresaron suficientemente, como sí progresó la salida por el Lago de Maracaibo, para el café provenientes de Ocaña y de Cúcuta. Todo esto nos lleva a la conclusión que la Constitución del 86 es hija de una gran crisis económica, posiblemente la mayor que sufriera el país en el curso del Siglo XIX, y cuya principal víctima fue el Estado de Santander, que solo vino a recuperarse muchos años después de verse abandonado por causa de la antipatía que le profesaba Núñez, como consta en textos que cita el propio profesor americano.

El "Regenerador", en su afán de aniquilar la provincia del Socorro, que era el foco de resistencia a su gobierno y la capital entonces del departamento, trató de fortalecer débilmente a Bucaramanga y le prestó mayor apoyo al Norte del Estado, que vino a ser con el tiempo Santander del Norte.

En el panorama nacional, Núñez ofreció la "Regeneración", confiado en que la gente entendería como la regeneración económica. (1).

Se volverían a conocer niveles de empleo como en el pasado, antes de la crisis económica, y se superaría aquello que Don Miguel Samper llamaba "La miseria en Bogotá" que era la miseria de toda Colombia, pero lo que se conoció como forma de acallar el descontento, fueron diez años de una dictadura más o menos institucionalizada, ya que esta Constitución cuya longevidad celebramos, como si hubiera tenido cien años de vigencia, ha sido suspendida, no solo durante las dictaduras de Reyes y del General Rojas Pinilla, sino en los diez primeros años de la llamada "Regeneración", cuando por medio de leyes excepcionales como el famoso "Artículo K" y la llamada "Ley de los caballos", se vio suspendida, al gobernarse, en la práctica, con decretos de estado de sitio que sustituían la legalidad prevista en la Carta.

El problema económico y social que pretendió solucionar la Constitución del 86 y que no depende de instituciones políticas, sigue siendo el mismo. Es la limitación consistente en la falta de artículos de exportación, fenómeno que no se remedia con los textos de la ley escrita, sino con una voluntad política, que bien podría tener cabida dentro de unas instituciones que, a pesar de haberse transformado en el curso de los últimos cincuenta años, con la intervención del estado en la economía, no han conseguido remediar el desempleo ni las desigualdades en el ingreso de los colombianos. Es lo que explica el estado de sitio consuetudinario y la apelación permanente a las leyes de excepción.

1. A este respecto es altamente ilustrativa la contestación al Presidente de la República por parte del Consejo de Delegatarios de fecha 18 de noviembre de 1885, que fue redactada por Don Miguel Antonio Caro:

"El Consejo de Delegatarios prestará atención diligente a los asuntos que habéis anunciado vais a someter a su examen. Los problemas relativos a la hacienda, que son harto graves y justamente os preocupan, están en mucha parte subordinados a la reorganización política. La angustiosa situación del tesoro es legado de las revoluciones y de excesos de la descentralización. En un país regido por gobiernos débiles y precarios, y agitado por continua discordia, no podrá jamás implantarse un buen sistema financiero. La fuerza que al gobierno se comunique para hacerle respetable y respetado, y la estabilidad, base indispensable de moralidad producirán naturales resultados económicos, y podrá la Nación, convalenciendo de larga dolencia, recobrar simultáneamente las diversas fuerzas que constituyen su vitalidad. Si por obra de esta regeneración fundamental, no hubiese de revivir el crédito, abriéndose los manantiales de la riqueza pública y privada, menos podríamos esperar tan preciosos bienes como efecto de mecánicos o desesperados arbitrios".

Durante la administración Concha, en el inicio de la primera guerra mundial, el Congreso optó por las leyes de autorizaciones extraordinarias, de las cuales se hace tanto uso, por medio de la delegación de atribuciones del Organo Legislativo en cabeza del Presidente de la República, revistiéndolo de facultades extraordinarias. Nunca existió en la Constitución del 86 la aplicación del Artículo 120 con este alcance, pero los frastornos que acarreó para Colombia el impacto de la primera guerra mundial, obligaron al Congreso de entonces y a la propia Corte Suprema de Justicia en 1915 a legitimar, como algo contemplado por el constituyente de 1886, las leyes de autorizaciones para revestir al Presidente de facultades extraordinarias. Se ha abusado de tal manera de esta figura que durante la segunda guerra mundial se dictaron más disposiciones de este tipo, que todas las leyes que se habían dictado entre 1886 y 1945.

Posteriormente, a raíz del golpe de 1944, se trató, siguiendo el concepto del entonces Ministro de Gobierno, doctor Darío Echandía, de recurrir a las facultades de estado de sitio para practicar en cierta medida una intervención económica y social dando por sentado que entre las causas del malestar reinante desempeñaban papel preponderante aquellos factores que, para explicar la subversión, el gobierno del doctor Betancur califica de objetivos, es decir, las condiciones económicas y sociales predominantes en un determinado momento. Se dictó, en primer término, en desarrollo de una nueva interpretación del estado de sitio, la ley 6ª de 1944, que hoy es el Código del Trabajo, con la idea plausible de que, mejorando las remuneraciones de los asalariados, se mejoraba la situación de orden público. Poco a poco, la corruptela en el ejercicio de las facultades propias del estado de sitio fue avanzando hasta el extremo del que todos ustedes habrían oído hablar de que, para 1968, ya hasta un motín en la Universidad servía de vía de pretexto para dictar un decreto creando el Fondo Vial. El país vivía prácticamente en estado de sitio, hasta el punto de que durante la Dictadura no se distinguía, en cuanto a leyes económicas y fiscales sí se vivía fuera del estado de derecho, por obra del golpe del General Rojas Pinilla, o por medidas de estado de sitio de cualquiera de los gobiernos que lo antecedieron o lo sucedieron. Finalmente, merced a la "Emergencia económica", contemplada en la Enmienda Constitucional de 1968, se separó el concepto de estado de sitio o perturbación del orden público, como tal, del concepto de estado de emergencia económica o desórdenes causados por fenómenos de perturbación de orden social, ajenos a consideraciones subjetivas, o ideológicas, como eran las guerras civiles del siglo pasado. Pero aún la propia emergencia económica no ha conseguido subsanar esta falla porque por la vía jurisprudencial, (es una opinión muy personal mía), la Corte Suprema ha tratado dizque de preservar los fueros del Congreso frente al gobierno durante la emergencia económica, precluyendo la posibilidad de crear impuestos, como si el objeto del actual artículo 122, sobre emergencia económica, no fuera precisamente el de permitir en casos de suma gravedad una legislación más expedita que la que dicta el Congreso por los procedimientos ordinarios, sin tener que apelar ni a la distorsión del estado de sitio ni a las autorizaciones extraordinarias, invisitando al Presidente de funciones legislativas, institución que jamás se pasó por la mente de los constituyentes de 1886.

De ahí que yo considere, como lo dije en Pereira hace algunas semanas, que si alguna reforma se vislumbra en el horizonte, en cuanto a nuestra Constitución, ésta podría resumirse en dos conceptos: El primero, que debe haber un estado para tratar los problemas de orden público distinto del llamado estado de sitio, que a los ojos de los extranjeros aparece como un estado de sitio con toque de queda y restricción, de las libertades públicas en forma drástica, cuando, muchas veces es apenas una situación preventiva o un estado de alerta, como se conoce en otras legislaciones. En segundo lugar va a ser necesario darle capacidad a los gobiernos de reglamentar el 122 para determinar su alcance e intervenir de urgencia en ciertas situaciones económicas, que no dan espera atendiendo al hecho de que, quiéralo o no la Corte, no siempre las crisis económicas, pueden conjurarse con medidas legislativas, con los tres debates reglamentarios que la Constitución prevé para el normal funcionamiento del Congreso de la República.

Presento de nuevo excusas por mi retardo y también por la extensión de esta exposición y les agradezco a ustedes.

Bucaramanga, julio 30 de 1986.