

NÚÑEZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853

NICOLÁS DEL CASTILLO MATHIEU

*Profesor titular de la cátedra de Historia del Derecho y Derecho Indiano,
de la Facultad de Derecho de La Sabana*

Si se conoce cuánto contribuyó Rafael Núñez a la Constitución de 1886 se sabe muy poco en cambio de su aporte a la Constitución de 1853, la primera que estableció el sufragio universal y las elecciones directas en nuestro país. Núñez llega por primera vez a Bogotá en enero o febrero de 1853 y de inmediato se proyecta con luz propia en el escenario nacional. Decide enfrentarse a don Florentino González, el patriarca del radicalismo, quien desde “El Neogranadino” hace todas las semanas la defensa del federalismo, adoptado ya parcialmente en el proyecto de constitución aprobado en primera vuelta en 1851, que por razones de plazos no se había podido debatir en 1852 y que sería el punto focal del nuevo congreso de 1853.

Pues bien, con este hombre tan utópico, pero, a la vez, tan prestigioso, va a cruzar los aceros el inexperto y casi desconocido representante de Chiriquí. Constituye una osadía contradecir a aquel Júpiter tonante, pero Núñez sabe que puede hacerlo con éxito y estima que es una buena oportunidad de irrumpir, de pronto, en el plano político nacional. En “La Discusión” aparece un artículo firmado por él en el cual replica a don Florentino y ataca sus ideas federalistas. Los jefes gólgotas y draconianos quedan sorprendidos ante el atrevimiento del joven representante costeño, pero leen con avidez sus gráficas frases: “Dadnos, dice, la manera de desenvolver los inagotables gérmenes de robustez que oculta nuestro inmenso suelo

y veréis si las Cámaras de Provincia hacen en beneficio del país, todo lo que podrían hacer las legislaturas, sus sucesoras”. “Cambiad, agrega con inusitado ardor, nuestra forma de gobierno, engalanadnos con la hermosa vestidura de la Unión Norteamericana y habréis procedido como la mujer pálida y valetudinaria, que disfraza con vívidos arreboles su cadavérico semblante”.

Los allegados a don Florentino le aconsejan no responder y tratar a su contrincante con olímpico desprecio. Pero el orgulloso jerarca no se resigna a guardar silencio y escribe en “El Neogranadino” un airado comentario, en donde al lado de razones aparentemente fuertes, que una dolorosa experiencia se encargará de destruir, van veladas recriminaciones contra el escritor que se atrevió a contradecirlo.

Núñez se da cuenta de que la victoria está de su parte : ha exasperado a don Florentino y él conserva todavía la serenidad. Con la claridad y precisión que le da el dominio del tema responde a su vez al enojado “Magister”, haciendo una concisa y fría exposición sobre la situación del país y esbozando su propia plataforma ideológica. Allí condena nuevamente a la federación (“La federación y el progreso, dice, no son cosas absolutamente correlativas”) y propone, por primera vez en su vida pública, adoptar una equilibrada y prudente descentralización administrativa que solucione, sin los peligros de la federación, los problemas que ésta pretende resolver.

Y allí también, como para dejar bien claro que los ataques al federalismo los hace desde el campo de su propio partido, defiende caracterizados postulados liberales y sugiere que se les dé carta de ciudadanía en la constitución que se proyecta expedir. Su apología comprende el sufragio universal, la responsabilidad real y positiva del Presidente, la preponderancia del Poder Legislativo y la elección popular de los jueces y magistrados.

Pero no es sólo su antifederalismo lo que lo aleja de los radicales. También se ha apresurado Núñez a poner de presente los peligros del

exagerado individualismo que éstos y don Florentino defienden: “El Dr. González, escribe, huye del socialismo para caer en el egoísmo; principio tan absurdo y retrógrado como aquel porque si el primero puede convertir a una nación en un monasterio, el egoísmo lo convertirá infaliblemente en un aduar de salvajes”. Después de una centuria de individualismo anárquico y de media de socialismo totalitario, la atribulada humanidad contemporánea busca ansiosamente la fórmula que equilibre la autoridad con la libertad, el sistema que asegure la convivencia social sin aniquilar al hombre y las prerrogativas personales sin destruir al Estado. Núñez, desde entonces (1853), se hace eco de ese anhelo y sabe advertir a tiempo, precisamente cuando el individualismo hace su entrada triunfal en nuestra patria, sus inconvenientes y sus peligros. Con objetividad que asombra en una época ilusa. Núñez se declara valerosamente en contra de la exaltación “yoísta” de los gólgotas, sin irse por ello al extremo opuesto del socialismo. Él está en el justo medio: “Por eso yo solicito para mi patria, dice, un sistema político en que ni la comunidad absorba completamente al individuo, ni el individuo a la comunidad. La combinación de esos dos extremos es en mi concepto ese sistema”.

Núñez se enfrenta además a Manuel Murillo Toro, quien escribe también en “El Neogranadino”. Murillo incurrió en la contradicción de defender, simultáneamente, teorías jacobinas y socialistas, lo que revela su falta de estructura mental, su carácter impresionable y su relativamente escasa instrucción. En la época en que Núñez llega a Bogotá, Murillo es el campeón del individualismo y de la igualdad democrática y, de acuerdo con esta posición, había sostenido definidas ideas liberales como la escuela laica, la separación de las dos potestades, el sufragio universal, la elegibilidad para todos los cargos, la debilidad de las penas, las libertades absolutas y la omnipotencia parlamentaria. Debía, por lo tanto, sostener el principio del Poder Ejecutivo débil, o mejor, del Estado - Gendarme, de acuerdo con la fórmula jeffersoniana de que “el mejor gobierno es el que gobierna

menos” y del enunciado kantiano de que el Estado debe ser solamente “custodio del orden jurídico”. Y tenía que aceptar, en consecuencia, el ideal económico del “laissez fiare” que permitía la más absoluta libertad individual, y defender, además, el arraigado concepto liberal de la inviolabilidad de la propiedad. En una palabra, todo se podía esperar de Murillo Toro menos que trasegase, aunque fuese a ratos, por los campos del socialismo.

Y sin embargo, lo hizo. En un artículo que aparece por entonces en “El Neogranadino” Murillo, sin darse cuenta quizá de la tremenda contradicción en que viene a caer, ataca el postulado del “laissez faire” y el dogma de la propiedad intocable, posición a todas luces incompatible con su credo individualista. Después de abogar por el despojo de los grandes latifundistas en favor de los que nada poseen. Murillo escribe sentenciosamente: “La propiedad territorial es la causa permanente e incontrastable de esta desigualdad social”. Pero, ¿es posible, dentro de la pura filosofía liberal, que el Estado intervenga para corregir esta anomalía? No. A ello se opone, como una terrible barrera, la tesis del “laissez faire”. De allí que a Murillo no le quede otro camino que decir: “El dejad hacer comienza a hacer sentir entre nosotros su fatal influencia”.

El desconcierto que las palabras de Murillo Toro producen en las filas del liberalismo es inenarrable. Gólgotas y draconianos se miran atónitos preguntándose hacia dónde va el caudillo. Núñez, con ese su sentido especial para comprender cuando han llegado sus oportunidades, advierte que es el momento de efectuar una segunda salida periodística refutando a Murillo. ¿Por qué no iba a hacerlo si ya se había enfrentado victoriosamente a don Florentino González? ¿No produciría un gran efecto en las cohortes de su partido presentarle franca y varonil pelea al segundo personaje del radicalismo y hacerle ver la inestable y difícil situación en que se ha colocado? Desde las columnas de “La Discusión”, el doctor Núñez, que es un liberal consecuente, rechaza una a una las afirmaciones de Murillo Toro y,

citando a Bastiat, Cabanis, Quesnay y Juan B. Say, defiende brillantemente las tesis manchesterianas. “En economía, como en política, dice, la solución de todos los problemas está en la libertad y los gobiernos, reconociéndolo así, han tenido que adoptar, después de una larga oposición, la luminosa doctrina del dejad hacer”...

El día 1 de marzo de 1853 se instala el Congreso y, sorprendentemente, Núñez resulta elegido vicepresidente de la Cámara, aunque don José Manuel Restrepo en su Diario Político y Militar retrasa la fecha hasta antes del 20 de abril. Hay gente nueva liberal. Al lado del veterano senador Florentino González, figuran los jóvenes representantes Januario Salgar, Carlos Martín, Justo Arosemena, Andrés Cerón, Estanislao Silva, Santos Gutiérrez, Santos Acosta, Antonio María Pradilla, el propio Núñez y muchos más.

La Constitución empieza a ser discutida. Por el artículo 3o se implanta el sufragio universal.

Artículo 3o. Son ciudadanos los varones granadinos que sean o hayan sido casados, o que sean mayores de veintiún años.

El numeral séptimo del artículo 5o garantiza:

7. La expresión libre del pensamiento; entendiéndose que por la imprenta es sin limitación alguna: y por la palabra y los demás hechos, con las únicas que hayan establecido las leyes;

Hace muchos años leímos en un periódico de la época, las actas de la Cámara de Representantes en aquellos históricos momentos. Por ellas podemos conocer la posición de Núñez frente a los diferentes temas. Así la Cámara aprueba el artículo 10 de don Florentino que acoge el sistema federal.

Artículo 10. 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 :

Copiamos enseguida las seis facultades establecidas por don Florentino en favor del gobierno central :

- 1a. La conservación del orden general; el derecho de resolver sobre la paz y la guerra, y la consiguiente facultad de tener ejército y marina y estatuir lo conveniente a su organización y administración.
- 2a. La organización y administración de la Hacienda Nacional; establecimiento de contribuciones y ordenamiento de gastos nacionales; arreglo y amortización de la deuda nacional.
- 4a. La legislación civil y penal, así en cuanto crea derechos y obligaciones entre los individuos, califica las acciones punibles y establece los castigos correspondientes, como también en cuanto a la organización de las autoridades y funcionarios públicos que han de hacer efectivos esos derechos y obligaciones e imponer las penas, y al procedimiento uniforme que sobre la materia debe observarse en la república.
- 5a. 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.
- 6a. Las relaciones exteriores y consiguiente facultad de celebrar tratados y convenios;
- 7a. La aclaración y reforma de la Constitución, y las demás facultades que expresamente, por disposición de la misma Constitución, se le confieran.

NÚÑEZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853

A estas seis facultades Núñez añadió las cinco siguientes:

- 9a. La organización del sistema electoral, con respecto a todos los funcionarios nacionales electivos.
10. Todo lo relativo a la administración, adjudicación, aplicación y venta de las tierras baldías y demás bienes nacionales.
11. La determinación de la ley, tipo peso, forma y denominación de la moneda, y el arreglo de los pesos y medidas oficiales;
12. Todo lo relativo a inmigración y naturalización de extranjeros;
13. Conceder privilegios exclusivos, u otras ventajas o indemnizaciones, para objetos de utilidad pública reconocida que no tengan carácter puramente provincial.

He aquí como se establecieron las elecciones por primera vez en nuestra historia:

Artículo 13. Todo ciudadano granadino tiene derecho a votar directamente, por voto secreto y en los respectivos períodos: 1o. Por Presidente y 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. La ley determinará las épocas y formalidades de estas elecciones.

Se aprobó un sistema bicamaral pero de hecho las Cámaras debían reunirse en un solo cuerpo en caso de desacuerdo.

Artículo 40. En todo caso de discordancia entre las dos Cámaras en los proyectos legislativos, y después que la del origen hubiere insistido en su opinión primitiva, se reunirán en un solo cuerpo, y

allí, por mayoría absoluta de votos, previa la correspondiente discusión, se resolverá lo conveniente. El proyecto se pasará al Poder Ejecutivo en los términos en que así fuere acordado.

Contra la fuerte oposición de Núñez (que llegó hasta batirse en duelo con su colega Carlos Martín) se aprobó, como hemos visto, la elección popular de los gobernadores pero esta norma se atemperó con esta otra:

Artículo 53. El Presidente de la República puede suspender del ejercicio de su empleo a los gobernadores de las provincias cuando lo juzgue conveniente, dando cuenta a la Suprema Corte de la Nación para que ella fije el tiempo de la suspensión. Si ésta llegare a un año, o si el gobernador faltare de un modo absoluto, por cualquiera causa, se procederá a hacer nuevas elecciones por un período íntegro. La Constitución respectiva establecerá el modo de subrogarle en las faltas temporales, entendiéndose que queda cometida esta facultad al Presidente de la República donde previamente no se haya determinado otra cosa.

Divididos los constituyentes liberales en dos poderosas y antagónicas fracciones, anhelante la una de reformas extremistas y precipitadas y deseosa la otra de mantener la estructura tradicional del Estado granadino, se comprendió desde el primer momento que no sería posible darle al país una nueva Carta, sin entrar antes en el endeble y perjudicial terreno de los mutuos renunciamentos. Después de algunas escaramuzas preliminares en donde los dos grupos midieron sus fuerzas hallándolas temiblemente equilibradas, se acordó tácitamente, para evitar interminables debates que pusieran en peligro la vida misma de la nueva Constitución, involucrar en su texto las opiniones de los dos bandos, aunque ellas resultasen incongruentes y dispares entre sí. Como la conciliación de los diversos puntos de vista era racionalmente imposible no hubo más que el de agrupar disposiciones contradictorias, sin que importara poco o mucho la

NÚÑEZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853

unidad científica del Código. Transacción antes que discusión, parece haber sido el lema de los congresistas de 1853 que prefirieron pactar a combatir, yuxtaponer a armonizar.

Así, por ejemplo, en lo relacionado con la concentración del poder público la Carta de 1853 acogió disposiciones claramente opuestas. En los artículos 10, 13 y 48 se le daba carta de naturaleza al federalismo, invirtiendo el concepto de la soberanía nacional y decretándose que la escogencia de los gobernadores se hiciera por voto popular. Pero el artículo 53 volvió por los fueros del vulnerado centralismo al facultar al Presidente de la República, para suspender del ejercicio de su mandato a los gobernadores incómodos, sin precisar ni limitar los motivos o causales de la suspensión. Tiene pues suficiente fundamento el calificativo de Carta centro - federal que le fue dado a esta Constitución porque ella no se inclinó abiertamente hacia una u otra forma de gobierno, sino que se mantuvo entre las dos en una imposible e inexplicable equidistancia.

Lo propio ocurrió al reglamentarse el funcionamiento del Poder Legislativo. El artículo 16, impuesto por los miembros del senado, mantenía la tradicional división bicamaral; "El pueblo delega el Poder Legislativo del Gobierno Central a un Congreso compuesto de dos Cámaras una de senadores... y otra de representantes". Más el artículo 40, propuesto por los representantes, era en rigor de verdad la consagración palmaria del unicamarismo, puesto que ordenaba que, en caso de controversia, las dos Cámaras debían constituir una sola Asamblea General para desatarla. La Carta de 1853 estableció en realidad un bicamarismo teórico, condicionado al inútil requisito de que ambas Cámaras marcharan al unísono y un unicamarismo real y prevalente, en virtud del cual las Cámaras constituían un solo cuerpo al surgir discrepancias entre ellas, es decir, desde el momento preciso en que la división bicamaral adquiría operancia y razón de ser. Había allí otra antinomia jurídica evidente.

Iguales observaciones merece la disposición que permitió la libertad de prensa sin limitaciones de ninguna naturaleza y que sometió la libertad de palabra a las restricciones de la ley.

La Constitución de 1853 cobijó, pues, bajo sus anchos pliegues al centralismo y al federalismo, así como al bicammarismo y al unicamarismo; dio simultáneamente a los pueblos la facultad de elegir libremente a sus gobernadores y al Presidente de la República el poder para suspenderlos. Dispuso que la libertad de su pensamiento fuese relativa cuando se expresaba por la palabra o escritos privados y absoluta cuando se manifestaba por la prensa. Los radicales y los draconianos, en su empeño de hacerse recíprocas concesiones, elaboraron una Ley Fundamental contradictoria y conflictiva que podía servir con buen fundamento para extraer de ella las más disímiles interpretaciones. Sin casi advertirlo, le habían dado al país una deficiente y explosiva Constitución híbrida.