

INFORMES

8  
/

CDD 353.3861

Y

EXPOSICIÓN

SOBRE ORDEN PÚBLICO.

Florez, 1862-1892



BOGOTÁ

IMPRESA DE ECHEVERRÍA HERMANOS.

1884.

EXPOSICIÓN

PROPOSICIÓN

APROBADA POR EL SENADO DE PLENIPOTENCIARIOS

EN SESIÓN DEL DÍA 16 DE JUNIO DE 1884.

“Publíquense en folleto, lo más pronto posible, los informes de la Comisión á quien pasó el Mensaje del Poder Ejecutivo sobre orden público, junto con la exposición que sobre el mismo asunto ha presentado el Senador Flórez.”

Es copia.

El Secretario del Senado,

*Clemente Salazar M.*

# INFORMES Y EXPOSICIÓN

## SOBRE ORDEN PÚBLICO.

---

Honorables Senadores.

El Mensaje que el Poder Ejecutivo dirigió al Congreso con fecha 30 de Mayo último, tiene por objeto solicitar la expedición de una ley que le fije reglas para la recta ejecución de la ley 19 de 8 de Mayo de 1880, "sobre orden público."

Es indudable que esta ley no autoriza la intervención del Gobierno nacional en todos los casos de contienda que puedan ocurrir entre el pueblo de un Estado y su Gobierno. Aunque sobre esta materia no se ha hecho hasta ahora ninguna declaración oficial, es perfectamente conocida en el país la inteligencia que á esa ley dió el encargado del Poder Ejecutivo, bajo cuya administración fué expedida. En el número 15 de *La Luz*, periódico que sirvió de órgano extraoficial á la Administración de 1880 á 1882, se definió el objeto y el alcance de la ley "sobre orden público," en estos términos :

"*Garantía del orden.* Hay error en creer que la ley de orden público obliga al Gobierno nacional á la defensa de los gobiernos seccionales, cualquiera que sea la conducta que estos observen." La ley dice lo siguiente :

"El Gobierno nacional *asegura á cada uno de los Estados de la Unión* la forma de gobierno republicana, en los términos establecidos en la *Constitución federal*, é impedirá toda tentativa de invasión contra cualquiera de ellos, así como también toda violencia doméstica contra el Gobierno de cualquier Estado, siempre que, en este

último caso, la intervención del Gobierno nacional sea solicitada por la Legislatura del Estado, ó por el Poder Ejecutivo en receso de ésta.”

“ Se ve, pues, claramente, que el objeto de la intervención es el dar garantía al derecho contra la violencia.

“ Si la forma republicana, como la define la Constitución nacional, no es respetada en todos sus detalles por el Gobierno de un Estado, y esto ocasiona una insurrección, dicho Gobierno deberá, en ese caso, proveer á su propia defensa con sus propios recursos, exclusivamente.

“ El Gobierno nacional no haría la guerra al del Estado, sino que excitaría al Tribunal respectivo para su juzgamiento; pero tampoco se haría cómplice de su culpa.

“ Entendida y practicada de otro modo la ley de orden público no sería, en sustancia, sino una patente de seguridad dada á los abusos más irritantes de los mandatarios seccionales, que quedarían virtualmente convertidos en poderes públicos irresponsables.”

La anterior interpretación da los principios que establece la ley sobre orden público y es esencialmente correcta. El Gobierno nacional no ha tomado á su cargo, en todo caso, el sostenimiento del orden en los Estados. Por el contrario, él no puede intervenir sino en virtud de solicitud expresa, lo cual demuestra que la ley ha creído necesario dejar á los Gobiernos seccionales en completa libertad para que restablezcan por sí mismos el orden turbado, como debe hacerlo todo Gobierno que quiera hacer patente su respetabilidad mostrando la fuerza de opinión que lo sostiene. En tales casos el Gobierno nacional no puede hacer otra cosa que mantenerse neutral en la contienda, é impedir que los Gobiernos ó los ciudadanos de otros Estados violen la neutralidad.

Si la intervención del Gobierno nacional es solicitada por autoridad competente, entonces ocurre el caso de dar apoyo al Gobierno seccional agredido, á fin de asegurar al Estado la forma republicana de su gobierno “ *en los términos establecidos en la Constitución federal.*” El Gobierno nacional no interviene, pues, en las luchas domésticas de los Estados, sino cuando es requerido, para garantizarle *al Estado* su gobierno constituido conforme á los principios del sistema popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. La intervención del Gobierno nacional en las luchas domésticas de los Estados tiene, por tanto, un objeto perfectamente definido en la

ley, y es únicamente para llenar ese objeto para lo que el Gobierno interviene. La ley de orden público, como todas las leyes, no tiene otro destino que dar garantías al derecho contra la violencia; de manera que antes de aplicarla es preciso saber dónde está el derecho y de qué lado está la violencia. El Gobierno nacional no es una fuerza material que está á la disposición del primer gobierno de Estado que lo llame en su auxilio; es una entidad política deliberante, guiada por las leyes y sujeta á responsabilidades.

Teniendo la ley de orden público un objeto definido, ella no puede ser aplicable sin discriminación; porque, para lo contrario, habría que suponer que todo gobierno seccional, en todo caso, reúne las condiciones requeridas por la Constitución; que toda resistencia popular es una violencia contra el derecho constitucional, aun cuando el Gobierno obre fuera del derecho y el pueblo esté dentro de él; que todo gobierno es virtuoso y toda resistencia á sus actos criminal; que los gobiernos son los únicos que tienen derechos y que los pueblos, *en todos los casos*, les deben sumisión. Como este supuesto no se puede demostrar, y es inadmisibile, se infiere de ahí, lógicamente, que si el Gobierno nacional interviniera en las luchas domésticas de los Estados, siempre que fuese requerido se expondría á conculcar los principios que la ley de orden público consagra, violando los mismos derechos que ella ha tenido en mira defender.

La ley de orden público, cuyo objeto es combatir la violencia de las facciones contra el derecho constitucional de los Estados, requiere en su ejecución un grande espíritu de justicia y de imparcialidad. Es á la luz del derecho que ella debe ser aplicada, y por lo mismo es indispensable que cada caso que se presente sea debidamente examinado antes de resolverlo. “Entendida y practicada de otro modo,—según lo ha expresado el eminente estadista que debe aplicar esa ley en el presente período,—la ley de orden público no sería, en sustancia, sino una patente de seguridad dada á los abusos más irritantes de los mandatarios seccionales que quedarían virtualmente convertidos en poderes públicos irresponsables.”

Admitida la posibilidad de que un Gobierno seccional pueda llegar á convertirse en una amenaza permanente contra el pueblo, en términos de obligar á éste á defenderse con las armas, se comprende que la ley de

orden público no podría ser aplicada en tales casos sin cometer un crimen ; porque se contribuiría á violar los derechos que la Constitución y esa misma ley garantizan á Estados y ciudadanos. En previsión de ese riesgo, el Poder Ejecutivo desea que se le fijen reglas á las cuales deba conformar su conducta, y que se señale la autoridad federal que declare los casos en que la ley de orden público es ó no aplicable.

El Congreso no puede dictar regla alguna que tenga por objeto garantizar la libertad y eficacia del sufragio popular en los Estados ; porque tales reglas para que llenasen su objeto, deberían afectar necesariamente la legislación de los mismos, y vendrían á tener, por tanto, el carácter de leyes constitucionales sobre asuntos que no han sido delegados al Gobierno nacional. Estas dificultades que presenta nuestra forma de gobierno, no podrán ser remediadas sino por una reforma de la Constitución, y mientras esto no tenga lugar, el sufragio no tiene otra garantía que la que puedan darse por sí mismos los ciudadanos. He ahí por qué la intervención del Gobierno nacional en todos los casos de lucha doméstica en los Estados, vendría á acabar por completo con la libertad del sufragio, produciendo así un mal acaso mayor que el de las revoluciones armadas. Entre los peligros que corre la paz pública dejando expuestos los gobiernos bien constituidos á la violencia de las facciones, y los peligros no menos grandes que corre la libertad si el Gobierno nacional toma á su cargo el sostenimiento de toda clase de gobiernos, aunque violen el sufragio y conculquen los derechos de los ciudadanos, hay un justo medio que consulta la seguridad y la libertad : es reducir la ejecución de la ley de orden público á lo que está destinada, es decir, á la protección del derecho constitucional de los Estados. Para alcanzar este fin, cree vuestra comisión que no se necesita otra regla que la ley de orden público fielmente interpretada, y que la autoridad á quien corresponde decidir los casos que ocurran debe ser el Poder Ejecutivo.

La intervención de la Corte Suprema en estos asuntos sería en extremo perjudicial. Aparte de la inconveniencia de mezclar á un Tribunal de Justicia en cuestiones que afectan á los partidos, salta á la vista que las aplicaciones de la ley de orden público no pueden ser materia de expedientes ni de trámites judiciales. En las luchas

de los partidos, la verdad no es fácil de probar con papeles ; y si el Poder Ejecutivo hubiera de aguardar á que la Corte resolviera conforme á los autos, es muy probable que las cuestiones serían definidas por las armas, antes de que aquel Tribunal dictara sus resoluciones.

La intervención del Gobierno general en las contiendas domésticas de los Estados, puede, en algún caso, traer por consecuencia una guerra general, y siendo ello así, es evidente que el Poder Ejecutivo, que tiene á su cargo la conservación del orden, debe ser el único Juez de esta clase de cuestiones. Por la naturaleza de sus funciones y por la eminencia del puesto, el Presidente de la Unión es el funcionario de mayor responsabilidad, y por eso la opinión lo escoge para que sirva de blanco á todos los tiros de la censura pública, y responda de todos los actos del partido que gobierna. Sobre el Presidente de la Unión debe, pues, recaer en absoluto la responsabilidad de la destrucción de un gobierno seccional bien organizado, cuando, siendo combatido por una facción, él le niega el apoyo que le ofrece la ley de orden público; y de la propia manera sobre ese funcionario debe recaer también en absoluto la responsabilidad por todos los delitos de un mal gobierno cuando lo sostenga contra los pueblos que luchan en defensa de sus derechos.

Las responsabilidades no son eficaces sino cuando se individualizan, y en las cuestiones que se refieren al orden público, y á los intereses de partido, no hay más garantía que la responsabilidad posterior del Jefe del Gobierno ante la opinión.

Mientras la Constitución no se reforme, mientras los partidos no se pongan de acuerdo para fijar las reglas que deban servir de garantía al derecho electoral, el medio que ofrece ménos peligros para la paz de los Estados y la libertad de los ciudadanos, es confiar á la responsabilidad del Poder Ejecutivo la recta ejecución de la ley de orden público. Que él pese en su conciencia los efectos de sus resoluciones, y que justifique ante la Nación y ante el Congreso el uso que haga de las autorizaciones que confiere la ley para defender el derecho contra la violencia.

En virtud de estas consideraciones, vuestra comisión tiene el honor de proponeros la siguiente resolución:

“Dígase al Poder Ejecutivo que el Senado ha visto con satisfacción el Mensaje dirigido al Congreso con

fecha 30 de Mayo último, y que aplaude las ideas expresadas en tan importante documento, en todo cuanto se refiere al respeto que debe tenerse por la libertad electoral. Dígasele además, que el Senado no cree necesaria la expedición de nuevas reglas que complementen las disposiciones de la ley sobre orden público, la cual es suficientemente clara, y que en tal concepto confía en que el Poder Ejecutivo aceptará la responsabilidad de ejecutar dicha ley, justa é imparcialmente, teniendo siempre presente que ella fué dictada para proteger el derecho constitucional de los Estados, contra la violencia de las facciones armadas, y no para apoyar las posibles violencias de los Gobiernos contra los derechos de los pueblos.

“Trascríbasele el presente informe.”

Bogotá, Junio 13 de 1884.

Honorables Senadores.

J. B. GONZÁLEZ G.

---

Honorables Senadores.

Movido el ciudadano Presidente de la Unión por el patriótico temor de que, con el objeto de consolidar el orden público, llegue á ser desvirtuada la forma democrática de nuestra organización política, si la intervención federal en las contiendas locales fuere llevada demasiado lejos, y deseoso de dar cumplimiento estricto á las leyes, ha dirigido á las Cámaras Legislativas su importante Mensaje del 30 de Mayo último, en el cual somete á la consideración del Congreso la solución de dos gravísimos puntos de derecho público, á saber :

1.º Si el Gobierno de un Estado contraría la libre emisión del voto popular, ó lo desvirtúa hasta falsear las opiniones en mayoría, ese Gobierno es el que, conforme á la ley 19 de 1880, asegura el Gobierno nacional á cada Estado ?

2.º Si un Gobierno así constituido no es el que la Nación asegura á cada uno de los Estados, cuál es la autoridad federal que pueda examinar los hechos y declararlo así, y cuáles son los trámites de ese examen y de esta declaratoria ?

Respecto del primer punto, cree vuestra comisión que hay una doble cuestión. En primer lugar, cuando el Gobierno de un Estado desobedece el precepto del artículo 8.º, inciso 1.º de la Carta fundamental de la República, contrariando en la letra de su propia Constitución los principios del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, la fuerza moderadora de la autoridad federal tiene poder bastante para colocar á esa entidad dentro de las condiciones del pacto federal. En segundo lugar, si llega el caso de que no son las instituciones locales las que contrarían aquellos principios, — cuya aplicación es del resorte de la jurisdicción seccional, — sino las autoridades creadas por ellas quienes contrarían, por ejemplo, el voto popular, impiden su libre ejercicio, adulteran sus resultados, ó permiten que se falseen, entonces ese Gobierno local no ha perdido sus títulos al reconocimiento de su legitimidad; no porque fundamentalmente no esté viciado, sino porque los delitos contra el sufragio no son de la competencia del Gobierno general, y sus autores, si bien son agentes ó partes concretas de una administración local, no forman, sin embargo, la entidad abstracta llamada *Gobierno*, ni el fraude cometido por los partidos ó por funcionarios públicos podría conducir á la virtual eliminación de un tren que no puede ser solidario en la consumación del delito. En la primera hipótesis, los Gobiernos locales pueden establecer reglas diversas para elegir sus funcionarios, fijar el período de ellos, y hacer, por último, aplicación discreta de los principios del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. En la segunda, por virtud de la misma obligación de constituirse así, establecen las reglas para el ejercicio del sufragio y las penas en que incurren los que lo violen, sin que la naturaleza de esas reglas y la efectividad ó eficacia de estas penas pongan á un Estado, ó á su Gobierno, como entidad abstracta, fuera de los derechos que tiene como parte integrante de la Unión; porque los hechos de la violación de la libertad, verdad ó pureza del sufragio, si bien socavan el origen de los Gobiernos locales y desvirtúan los principios sobre los cuales deben constituirse los Estados, aparezcan, como delitos, responsabilidad á sus autores, pero no pueden dar margen á eliminar la entidad abstracta de un Gobierno seccional, y este Gobierno tiene, por lo mismo, derecho á la garantía otorgada por la ley 19 de 1880.

Mas si es facil la solución del primer punto ante la letra de las instituciones, no lo es la del segundo, probablemente porque no se concilian en el espíritu la idea de un Gobierno local que viole el derecho de sufragio y deje, por lo mismo, de ser Gobierno republicano, y la de que no haya autoridad competente para declarar que esa violación se ha consumado. Examinadas las disposiciones constitucionales aplicables al caso, vuestra comisión no encuentra alguna en que se atribuya tal conocimiento á ninguna de las tres ramas del Poder federal; porque si el sufragio no fué consagrado sino *en principio* como origen de los Gobiernos locales, y no garantizado expresamente por la Constitución nacional, se hace difícil establecer reglas que directa ó indirectamente lo aseguren, ó procedimientos para averiguar sus violaciones; dificultad que crece con el argumento de que la creación de las autoridades federales mismas, en todos los tres poderes en que se divide el Gobierno general, tiene su origen en el voto popular de los Estados, reglamentado por ellos y ejercido en la forma por ellos instituida.

Vuestra comisión no cree necesario entrar en estos momentos á examinar si la ley vigente sobre orden público implica ó no una reforma en la Constitución, por el sistema de política que ha impuesto, desde su sanción, al Poder Ejecutivo nacional; pues que van transcurridos cuatro años desde que esa ley se expidió, y ninguna Legislatura le ha dado voto de nulidad, á pesar de que en aquellas Corporaciones han predominado opiniones diferentes. Mas si es permitido recordar los hechos de nuestra historia política, bastaría retroceder algunos años para percibir las huellas que el fraude electoral dejó marcadas en forma de agitaciones políticas. Gravísimas y frecuentes fueron las faltas cometidas contra el sufragio antes de la ley de orden público, y ellas no impidieron unas veces que los Gobiernos locales creados por el fraude tuviesen el apoyo de las armas nacionales; así como Gobiernos populares, calificados de usurpadores por la saña de los partidos, cayeron también por la intervención del Gobierno general. En presencia de esas fluctuaciones, la ley de orden público vino naturalmente á formar parte de nuestro derecho escrito, sin aumentar probablemente las proporciones del fraude, ni colocando una vara de hierro sobre los pueblos, porque esto existía sin la ley, — sino reconociendo como el máximo de nuestras desgracias sociales las perturbaciones de la paz,

en las cuales bebemos toda la impureza que relaja nuestras costumbres y el desprecio al derecho, que si no respeta la vida y la propiedad, menos podrá rendir homenaje al voto de los ciudadanos.

Pero para dar eficacia á las disposiciones de la ley sobre orden público, y alejar la contingencia de nuestro modo de vivir político y social, no se hizo clasificación de Gobiernos locales, ni se encargó á autoridad alguna la función de calificar la legitimidad de ellos, porque esta legitimidad se presume, y para que cese es preciso que actos positivos de violación del Pacto federal vengan á infirmarla; pero en este caso los trámites son bien conocidos. En el año de 1882, la ley de orden público era objeto de diversas interpretaciones en los círculos políticos. Ninguna declaración oficial se había hecho acerca de ella, porque los peligros de trastorno del orden habían sido, en los dos años anteriores, demasiado remotos; y el señor doctor Zaldúa, Presidente á la sazón, había dicho, al inaugurar su Administración, lo siguiente:

“Sabido es que el beneficio de los principios no se consigne con establecerlos en las instituciones, sino con darles suficiente garantía para su observancia. Los Estados de la Unión tienen el deber de gobernarse según el sistema popular, electivo y representativo; pero no hay en la Constitución federal disposición que ampare ó asegure el sufragio, no obstante que esa es la fuente única de que pueden emanar Gobiernos que tengan las condiciones que la Constitución establece. Actualmente es posible mantener la letra y hasta una apariencia democrática, al mismo tiempo que se estorbe y aun se haga nugatorio el derecho de sufragio....” Y agregaba luego que para no llevar demasiado lejos la intervención federal en los Estados, “bastaría que en la Constitución nacional se garantizase el derecho de sufragio.”

Mas en la sesión del Senado del 29 de Mayo del año citado, á virtud de interpelación promovida y aceptada, el Ministerio todo del señor doctor Zaldúa hizo declaración expresa de la manera como la Administración, presidida por uno de los Senadores de 1880, más fervorosos sostenedores de la ley de orden público, aplicaría, llegado el caso, esta ley; y esa declaración fué en los términos siguientes:

“Los Gobiernos de los Estados deben ser, con arreglo á la Constitución nacional, populares, electivos y representativos. La creación de cada uno de estos Gobiernos

corresponde al respectivo Estado, de acuerdo con su Constitución. Los Gobiernos que así se establezcan serán reconocidos y acatados por el Poder Ejecutivo, y á ellos les prestará el auxilio que le pidan, en cumplimiento de la ley. Pero pueden también establecerse Gobiernos de hecho en los Estados, cuyo origen sea de un golpe de mano y sin que intervenga para nada la voluntad de los habitantes del Estado. El Poder Ejecutivo desconocerá esos Gobiernos, y caso de ser atacados por los pueblos, no les prestará el apoyo que la ley establece para los legítimos.

“ El Presidente de la Unión considera que los Gobiernos actuales, en todos los Estados, reúnen las condiciones establecidas por la Constitución nacional, y por consiguiente les prestará el auxilio de la fuerza nacional en los términos de la ley sobre orden público.”

Esta declaración fué acogida en el Senado por la unanimidad de los votos, sin distinción alguna de colores políticos; y es hasta hoy la que prevalece, y será la que prevalezca hasta que, como lo indicaba el señor Zaldúa, la reforma en la Constitución nacional garantice el derecho de sufragio y establezca equilibrio entre la efectividad de ese derecho por parte de los poderes públicos, y el sostenimiento de éstos por parte del Gobierno general.

Empero, cualesquiera que sean los vicios de nuestras instituciones escritas, en cuanto se refieran á la seguridad del derecho de los pueblos y al origen del poder público, estamos aún atravesando por una de aquellas épocas en que los pueblos se purifican para consolidarse. Aparte de que ninguna institución humana alcanza perfección absoluta, y el Legislador sólo elige entre males, no podemos nosotros extirpar en un día el vicio que forma, aún durante siglos, en algunos países, parte integrante de su organización.

El fraude en el ejercicio del sufragio ha entrado siempre en el estudio de las ciencias políticas, como el robo y el hurto han sido atendidos al dictar la legislación civil, sin que el primero haya condenado á las Naciones al despotismo, ó los últimos aconsejado la eliminación, ó el desconocimiento del derecho de propiedad.

En el caso presente, tomando en consideración el Mensaje del señor Presidente de la República, vuestra comisión juzga altamente patriótico el sentimiento que dicta palabras de temor sobre la suerte de una democracia federal en que el voto popular queda indefenso, por-

que está encargado á los que tienen interés en defraudarlo, y halla formulada, en los términos precisos, la evidente necesidad de reformar la Constitución.

Atendidas las razones expuestas, vuestra comisión tiene el honor de someter á vuestro ilustrado criterio la siguiente proposición :

“Dígase al Poder Ejecutivo, que el Senado no cree necesaria la expedición de nuevas reglas que complementen las disposiciones de la ley sobre orden público, la cual es suficientemente clara, y que en tal concepto confía en que el Poder Ejecutivo aceptará la responsabilidad de ejecutar dicha ley, justa é imparcialmente, en todo caso, teniendo siempre presente que ella fué dictada para proteger el derecho constitucional de los Estados y mantener la paz de la Nación, conforme al Pacto federal ; y pásese el Mensaje del Poder Ejecutivo, fecha 30 de Mayo del presente año, á la Comisión de reformas constitucionales.”

Bogotá, Junio 17 de 1884.

Honorables Senadores.

ARISTIDES CALDERÓN — CONSTANCIO FRANCO V.

---

## EXPOSICION

QUE PRESENTA EL SENADOR LEONIDAS FLÓREZ AL SENADO  
CON MOTIVO DEL MENSAJE PASADO POR EL PODER  
EJECUTIVO AL CONGRESO, SOBRE LOS DEFECTOS DE  
LA LEY DE ORDEN PÚBLICO.

Señores Senadores.

Tengo ideas preconstituidas sobre la cuestión de orden público, y no permitiéndome mi salud pronunciar un largo discurso en la discusión que sobre esta materia habrá de suscitarse aquí, he dado á mis ideas la forma de exposición, y pido para ellas vuestra benevolencia.

La cuestión de orden público es muy difícil entre nosotros, porque nuestras instituciones fueron las que crearon el desorden, y cuando nos vimos cansados con éste, derivamos de aquellas instituciones otras creadoras del orden. La causa y el efecto no tienen homogeneidad; la

ley de orden público, hija *oficial* de la Constitución, no es hija legítima, ó por lo menos es muy discutible su legitimidad, y de ahí viene que cada vez que ésta nos obliga á entrar en pleitos, es como si nos obligara á entrar en el cáos.

El orden público en Francia, los Estados Unidos, Suiza y otras Repúblicas, está basado en las Constituciones de esos países, y no en un artículo imperativo, sino en inteligentes tramas de donde nace aquel, regular y forzosamente.

La ley de orden público dejó entre nosotros grandes vacíos, y éstos, según la índole de nuestras instituciones, no pueden llenarse sino reformando la Constitución.

Dejar que el Poder Ejecutivo desempeñe solo el papel de fiscalización que dicha ley asigna al Gobierno federal, es más peligroso que dejar que se formen oligarquías en los Estados.

Hé aquí las proposiciones que sugiere la lectura del patriótico mensaje sobre orden público pasado por el Poder Ejecutivo á las Cámaras legislativas.

Al explanarlas hay que rozarse con la soberanía de los Estados.

La soberanía, en su acepción más lata, es la completa posesión del ser, es decir, de todos sus derechos y facultades, y desde este punto de vista la soberanía solo reside en la Nación.

El más soberano de los hombres fué el primero que pisó la superficie de la tierra, porque ejerció sus facultades sin restricciones de ninguna clase. Cuando se formó ya una sociedad, para conservar el orden en ella, cada miembro tuvo necesidad de desprenderse voluntariamente de una parte de su soberanía y delegarla á los jefes de la comunidad, de modo que sólo quedó con una soberanía relativa.

Colombia es una Nación soberana, pero si entrara á formar parte de otra confederación, tendría que delegar poderes, cercenando su soberanía. Esto es lo que sucedió á los Estados: después del pacto federal no pueden emplear para sí la palabra soberanía dándole toda la extensión teórica que tiene.

“Esta cuestión, dice el doctor Justo Arosemena en sus ‘Estudios constitucionales,’ no es, en el fondo, sino de palabras. La soberanía de los Estados es el residuo de poder que queda después que se han definido las autori-

zaciones del Gobierno general, y por lo mismo no tiene ningún sentido propio bien establecido. De ahí es que no pueda, sin referencia á una constitución determinada, fijarse lo que se halle dentro ó fuera de su órbita especial.”

Mas ese mismo sacrificio que hicieron los Estados como partes contratantes, clama porque se respeten las facultades de que no se desprendieron. Las facultades del Gobierno nacional y los compromisos que adquirieron los Estados, están detallados en la Constitución, y todo lo que de ahí pase, que se cercene á los Estados, es usurpación y debilita el pacto.

En Europa hay dos Confederaciones: la del Imperio Alemán y la de Suiza. Hablaré de ellas para buscar lo que en ellas podamos aprender en los puntos que tratamos.

La Confederación Alemana cuenta veintinueve Estados, empezando por el reino de Prusia y terminando por Alsacia-Lorena, agregado el 9 de Junio de 1871, fecha posterior á la Constitución definitiva del Imperio, sancionada el 16 de Abril anterior.

El orden que reina en Alemania es indiscutible, y aunque sí hay alguna tiranía, no se puede negar que ese orden, más que en las bayonetas, se basa en las instituciones.

Los Estados no tienen idénticos derechos, sino al contrario, se notan chocantes diferencias, sobre todo con el de Baviera, que es el más favorecido. Esto depende de que eran verdaderamente soberanos antes de la formación del Imperio, mientras que los nuestros eran soberanos á medias por haber formado ya la misma comunidad social.

En 1867 ya existía la Confederación del Norte, imitación de aquella otra nacida en 1806, llamada Confederación del Rhin de la cual fué Protector y Presidente perpetuo aquel afortunado caudillo que jugó con los tronos europeos, y más con los de aquellos pequeños Estados sobre los cuales tuvo dominio sancionado por la paz de Prestburgo.

En 1813 comenzó á desmoronarse el edificio, y desde que la Prusia empezó á crecer como potencia militar se vió la tendencia federal en Alemania. Idioma, religión y raza ayudaban á la absorción; al fin vino un acontecimiento grande, como la guerra franco-prusiana, y éste decretó la necesidad de la nueva confederación.

El Imperio quedó constituido, pero los Estados no cedieron toda su soberanía.

Al dominio de aquél pertenece:

Todo lo relativo al derecho de burguesía, pasaportes y policía de extranjeros, indigencia, profesiones, colonización y emigración; aduanas, comercio é impuestos fluviales; pesos, pesas y medidas; monedas y papel moneda; bancos, patentes de invención, propiedad literaria, protección del comercio nacional en el extranjero, cónsules, navegación y pabellón nacional en el mar; vías de comunicación, navegación de los ríos que recorren el territorio de más de un Estado, correos y telégrafos; prescripciones en materia civil, fe debida á los actos auténticos, derecho civil, penal, comercial y procedimiento judicial; ejército y marina; policía respecto á las profesiones de medicina y veterinaria, prensa y derecho de asociación.

Los Estados tienen algunas prerogativas militares. Baviera puede legislar sobre indigencia, y este Estado, Wurtemberg y Baden pueden legislar también sobre aguardientes, materia de impuesto nacional.

Sobre los Estados está el poder legislativo, compuesto del Reichstag, Cámara formada con miembros elegidos por el sufragio universal, y el Consejo federal ó Bundersrath, que es otra Cámara cuyos miembros son nombrados por los Estados y el Emperador. Y sobre el mismo poder legislativo está en parte el Emperador.

Si un Estado se subleva, ó no cumple sus deberes, rige el artículo 18 de la Constitución, que dice:

“ Cuando los miembros de la Confederación no llenen los deberes constitucionales, pueden ser obligados por la vía ejecutiva: la ejecución será ordenada por el Consejo federal y cumplida por el Emperador.”

Si hay alguna diferencia entre dos Estados, rige el artículo 76, que dice:

“ Los conflictos entre Estados, que no pertenezcan por su naturaleza al derecho privado, serán dirimidos, á petición de una de las partes, por el Consejo federal. Lo mismo sucede en los conflictos constitucionales para los cuales no haya tribunal especial. La intervención del Consejo será en este caso amigable, y si su decisión no satisface, será arreglado el asunto por una ley federal.”

En Alemania también es solidario el orden público, y el Emperador es quien declara en estado de guerra toda ó una parte de la Nación. La Constitución de 1871 es allá como nuestra ley de orden público aquí, pues el

Gobierno imperial reconoció los Gobiernos existentes entonces en los Estados, aunque en algunos había luchas por dinastías.

Esta imposición es soportable, porque el sufragio se respeta y los ciudadanos se contentan con sus resultados, por adversos que sean.

El primer defecto de nuestra federación consiste en dejar á los Estados la legislación civil y penal, que en Alemania es del dominio federal. Ni aquello se aviene bien con la *igualdad* proclamada como derecho individual, puesto que los ciudadanos de los Estados tienen derechos civiles distintos y son penados de modos diferentes por el mismo delito, ni está de acuerdo con la ciencia constitucional que pide para el Gobierno federal todos los asuntos en que la unidad de procedimiento sea necesaria. ¿Qué sanción puede tener la libertad de sufragio, base de la República, mientras la ley penal esté al arbitrio de las Legislaturas, por ejemplo?

La otra confederación europea es la de Suiza, y me parece el tipo de las confederaciones, exceptuando el defecto apuntado.

Sabido es que nuestra Constitución es una imitación de la de los Estados Unidos de América y ésta lo es de la de Suiza; mas hemos tomado de ellas los principios adjetivos más que los sustantivos; nos fijamos en artículos aislados, que son buenos relativamente, y no en la trama que ellos forman con otros, que es donde está la bondad absoluta.

Llama vivamente la atención el ver cómo se ha formado, crecido y conservado intacta en medio de tantas vicisitudes por que han pasado las naciones de Europa, este país pequeño, relativamente débil y enclavado entre tres potencias codiciosas.

En toda confederación hay algunas causas que estimulan la separación de sus miembros; pero que encuentran freno en otras que tienden á la compactación, que por ser más fuertes y permanentes triunfan. Pero en Suiza, á primera vista, parecen más vigorosas las primeras y solo por el fenómeno constitucional se explica naturalmente el fenómeno de la cohesión.

En Colombia, por ejemplo, son vínculos de unión, lengua, religión, costumbres, comunidad de origen y comunidad de intereses.

En Suiza hay tres lenguas nacionales: la alemana, la

francesa y la italiana, (2.030,792 individuos hablan alemán; 608,000, frances; 169,000, italiano); hay diversidad de religiones, entre las cuales resaltan dos acérrimas enemigas: el protestantismo y el catolicismo; (1.667,109 protestantes, y 1.160,782 católicos); hay dos razas, por lo menos, la germana y la latina; hay tantas costumbres como cantones; y como la confederación se formó por agregaciones voluntarias de Estados, los intereses no son los mismos, así como el origen, pues nada tienen que ver los de Ginebra, república y cantón á un tiempo, sobre la frontera francesa, con los de Schaffouse, que se recuesta sobre la alemana.

A esto debe agregarse que las cuestiones políticas se debaten con ardor y que hay cantones enteramente conservadores y cantones en donde el liberalismo prepondera completamente. En otros están los dos partidos en tal competencia que á veces han alternado en el Poder por un voto de mayoría ó minoría, respectivamente.

Parece, pues, que todas estas diferencias debieran formar una gran fuerza centrífuga de irresistible empuje, que un día haría desaparecer la Suiza del mapa de las naciones, aumentando con sus fragmentos los territorios de Alemania, Francia é Italia, y no faltaría quien viera obrando la lógica en el fondo de este cataclismo político. Pero se observa precisamente lo contrario, esto es, que hay una fuerza centrípeta que ha llevado distintos cantones al seno de la confederación, que los suizos franceses van á pelear al lado de los suizos alemanes contra la Alemania ó el Austria, y que cuando la Francia invade el territorio suizo todo el país se pone de pié como un solo hombre y hay paz y armonía entre los Estados como entre los miembros de una familia patriarcal.

Por qué esta aberración? Por qué Alemania no ha absorbido las tres cuartas partes de la Nación, que poseen su lengua, su raza y sus costumbres? Por qué cada cantón no es un feudo en donde impere una familia protegida por los monarcas fronterizos, sistema á que tanto se presta la naturaleza del país?

Daré la palabra, para contestar, al historiador Ortiz de la Puebla, que llama á los suizos los primogénitos de la libertad.

“La razón de este fenómeno la hallaremos en la base constitutiva del Estado, en la federación, que dejando libre desahogo á todas las capacidades, impide la dicta-

dura de la estirpe germánica. Cómo, pues, á pesar de tendencias tan opuestas no degeneraron en feudos ó tiranías locales, se explica considerando que allí la soberanía del pueblo es absoluta, tanto como la independencia individual.

“Es de la naturaleza del régimen federativo el dejar, en cuanto le concierne al municipio, plena y entera libertad, el cual vive independiente del partido, éste independiente del cantón, y éste de la confederación, en todo aquello que no toque á los intereses generales. De aquí la diversidad de instituciones políticas y civiles de todos los cantones, los cuales, así como se dijo al pactar *uno para todos y todos para uno*, así ninguno de ellos procura invadir la jurisdicción de los otros, sintiendo todos el deber de concurrir á la defensa del derecho común, y lo que hace de Suiza un Estado sólido é invulnerable es la conciencia de su fuerza, conciencia que deriva del derecho inalienable de la asociación. Ningún Estado podría, sin provocar un conflicto en Europa y una heroica resistencia en Suiza, atacar á la Suiza bajo pretexto de anexión, aunque lo fuese bajo el nombre de nacionalidad. Antes que ser el suizo prusiano, francés ó italiano siente que es un hombre, y un hombre libre, en consecuencia, de agregarse á aquel grupo que más que otro le parezca homogéneo. El vínculo federativo descansa sobre la libertad individual ó colectiva, que ningún Gobierno de Europa garantiza y respeta como el de Suiza.”

El lazo federativo es, en verdad, lo que ha creado en aquel país esa cohesión que admira; pero ha sido la federación, no como se quiera, sino la que se practica en Suiza. Mejor dicho, es del conjunto de sus instituciones de donde resulta esto que á primera vista parece anomalía.

Traslademos nuestra legislación á Suiza y el país reventará en pedazos en la primera elección acalorada. Que el personalismo se imponga, que la fuerza pública intervenga en las elecciones, que el Presidente trate de supeditar al Congreso, y se verán la anarquía, la guerra y la miseria allí donde hoy todo es orden, paz y progreso.

Para llegar á esé resultado práctico en Suiza, ha sido necesario combinar la soberanía de los cantones con la soberanía nacional, y sacar la resultante anhelada; y quitar al Poder Ejecutivo la dirección política para trasladarla al Parlamento.

Veamos las delegaciones que han hecho los Estados al Gobierno federal.

A éste corresponde:

1.º Garantizar las Constituciones cantonales al tenor del artículo 6.º de la federal;

2.º Sancionar las convenciones que tengan lugar entre los cantones (artículo 7.º), ó los tratados entre éstos y el extranjero (artículo 9.º);

3.º Celebrar tratados y alianzas con los países extranjeros, declarar la guerra y hacer la paz (artículo 8.º);

4.º Conceder ó no permiso á los cantones para tener más de trescientos hombres armados (artículo 13);

5.º Arreglar las diferencias que se susciten entre los cantones (artículo 14), y prestar auxilio á los Gobiernos de estos que lo soliciten contra levantamientos interiores, é intervenir de hecho cuando el Gobierno amenazado no alcance á invocar el socorro, ó cuando la revuelta comprometa la seguridad de la Suiza (artículo 16);

6.º Proveer á todo lo concerniente al ejército federal. (En tiempo de guerra, porque en paz es prohibido el ejército permanente conforme al artículo 13);

7.º La alta vigilancia sobre policía de selvas y construcción de diques (artículo 24), legislación sobre caza, pesca (artículo 25) y caminos de hierro (artículo 26);

8.º Vigilar y auxiliar la instrucción pública al tenor del artículo 27;

9.º Estatuir disposiciones generales sobre trabajo de fábricas (artículo 34), y vigilar las operaciones de las agencias de emigración;

10.º Loterías (medidas concernientes á ellas);

11.º Correos y telégrafos, vigilancia sobre caminos y puentes;

12.º Legislación sobre monedas, billetes de banco, pesas y medidas y pólvoras, (artículos 38 á 41);

13.º Sancionar las leyes cantonales sobre el establecimiento y sobre los derechos electorales, que poseen en materia comunal los ciudadanos establecidos en el cantón (artículo 44);

14.º Naturalización de extranjeros y nacionalidad suiza (artículo 44);

15.º Fijar el *maximum* de derechos de cancillería que deben pagar los individuos que se establezcan en los cantones (artículo 45);

16.º Fijar las reglas á que deben someterse los suizos residentes en otros cantones que los de su origen, en cuanto tiene relación con sus derechos políticos y civiles (artículo 48);

17.º Hacer ejecutar el principio de libertad de conciencia (artículo 49), y aprobar la erección de obispados en territorio suizo (artículo 50);

18.º Proteger el derecho de matrimonio civil (artículo 54);

19.º Sancionar las leyes cantonales sobre los abusos de la prensa y estatuir lo conducente á reprimir los abusos contra las autoridades federales (artículo 55);

20.º Legislar sobre capacidad civil, derecho comercial, propiedad literaria y artística y persecución por deudas (artículo 64);

21.º Señalar los casos de pérdida de los derechos políticos (66) y legislar sobre extradición entre los cantones (67);

22.º Legislar sobre policía contra las epidemias y epizotias que presenten peligro general (69);

23.º Expulsar del territorio suizo á los extranjeros que comprometan la seguridad del país (70);

En una palabra, de competencia del Gobierno federal son los deberes que exigen unidad de acción para todo el país. Los cantones fijan las reglas que deben observarse para no dañarse mutuamente. Lo demás es del dominio cantonal.

Dentro del dominio de la República los cantones tienen más libertad que nuestros Estados para elegir su forma de gobierno, que bien puede ser representativa, como sucede en la mayor parte, ó completamente democrática, como sucede en algunos donde el pueblo se reúne en la plaza pública á dictar sus leyes.

Dentro del límite de la libertad religiosa, pueden los cantones legislar y aun auxiliar los cultos, y elegir, como si se tratara de magistrados, sus pastores, ya protestantes, ya católicos, según el caso.

Con tal que la instrucción pública sea obligatoria, gratuita y esté colocada exclusivamente bajo la dirección de la autoridad civil, pueden los cantones legislar sobre ella y hacer los nombramientos que á bien tengan.

No siendo para objetos políticos pueden los cantones celebrar tratados entre sí como soberanos distintos; y aun para objetos de economía pública, policía, &c. pueden también celebrarlos con el extranjero y mantener relaciones oficiales con él por el intermedio de una de las ramas del gobierno federal (el Consejo federal).

Pero lo que más llama la atención en Suiza, es el

modo como está asegurado el orden público. Allá es tan solidario como aquí, allá los cantones no pueden tener más de trescientos hombres sobre las armas, y sin embargo, á nadie se le ha ocurrido dudar de su soberanía. Esto contesto á los que hacen el cargo de que la ley de orden público es una reacción contra la soberanía de los Estados. Esta, como ya vimos, es de resorte, y son aquellos más soberanos quizá teniendo su paz asegurada, que estando sujetos á motines y revoluciones diarias.

Una revolución puede tener distintos motivos, justificables unos é inadmisibles otros; y los más generales son: 1.º la Constitución del Estado, ó sea protesta de una parte del pueblo contra este código; 2.º una ley violatoria de los derechos de los ciudadanos; 3.º violación de la Constitución ó la ley por las autoridades superiores, atacando los derechos del pueblo; y 4.º odiosidades políticas, ambiciones personales, pasiones, &c. que impeñen con frecuencia á las minorías al extremo de lanzarse á la guerra, para supeditar la legítima acción de las mayorías.

En Suiza se parte de este principio: contra la mayoría no hay razón. Por qué? Porque las mayorías tiránicas son allí imposibles por la moralidad de las costumbres, la rigidez de las instituciones y la representación de las minorías.

Los tres primeros motivos de revuelta ya mencionados no pueden invocarse en Suiza. Una Constitución cantonal no puede ser mala, porque para regir necesita la sanción de la Confederación, y esta no la sanciona sino cuando no encierra nada contrario á la Constitución federal, que asegura el ejercicio de los derechos políticos conforme á uno de los dos sistemas republicanos, *el democrático ó el representativo, y que haya sido aceptada por el pueblo y pueda ser revisada cuando la mayoría absoluta de los ciudadanos lo pida.*

Esto ordena el artículo 6 de la Constitución federal, y más adelante el 85, al hablar de los negocios que son de competencia de la Asamblea federal, dice: "7.º La garantía de las Constituciones y del territorio de los cantones, la intervención, á consecuencia de esta garantía &c." y el 102, al enumerar las atribuciones del Consejo federal, dice: "3.º El velar por la garantía de las constituciones cantonales."

El recurso, pues, de proclamar que la Constitución es

mala, de que abusan con tanta frecuencia los partidos para revolucionarse, es inadmisibile en Suiza. Si la Constitución rige, es porque ha sido dictada por la mayoría del pueblo, y si tiene defectos, el camino más corto para corregirlos es el de la revisión, que está garantizada. En algunos cantones, como en el de Ginebra, la revisión es obligatoria cada quince años. Á nadie se ocultará la sabiduría de esta medida.

Una ley violatoria de los derechos de los ciudadanos es imposible, porque en unos cantones son los ciudadanos mismos directamente quienes hacen las leyes, y en los otros existe el derecho de *referendum*, es decir, el de someter la ley á votación popular, si cierto número de ciudadanos, que no siempre es la mayoría, lo exige. En el cantón de Ginebra se ha aplicado dos veces el *referendum*: la primera, tratándose de una ley que concedía pensión á un individuo que no la merecía, ley que fué abrogada en vista tan sólo del número de firmas recogidas para la petición del *referendum*; y la segunda, tratándose de un ferrocarril de vía estrecha. No conozco ejemplo de una ley violatoria de los derechos individuales que haya habido necesidad de abrogar por medio de este sabio recurso.

Más si existiere esa ley y en el cantón donde se expidiere no hubiere el derecho de *referendum*, el remedio directo sería ocurrir á la autoridad federal, quien, conforme al artículo 5 de la Constitución, garantiza "*la libertad y los derechos del pueblo y los derechos constitucionales de los ciudadanos,*" garantía que hacen efectiva las leyes federales.

Existiendo estos recursos pacíficos y seguros, ¿sería justificable una revolución que tuviera por origen la causa enunciada?

Una violación de hecho de los derechos individuales, proveniente del Poder Ejecutivo, es muy remota, á causa de que este poder es plural en los cantones y de que es responsable. Si tuviere lugar, la reparación mejor sería el hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados delincuentes, y si el Poder Legislativo se hiciere cómplice ó encubridor, queda siempre el recurso de apelar á la autoridad federal.

La cuarta causa de las enunciadas es la única que subsiste. Si las malas pasiones se levantan para derrocar un gobierno, si los miembros de una minoría se confa-

bulan para imponer su voluntad, es necesario emplear la fuerza y no dejar que vacile un momento la legitimidad, porque si esto sucediera vendría inmediatamente la demoralización política á ocupar un puesto en el sistema gubernamental.

Si no hay causa justa para hacer una revolución, ella no tiene razón de ser y se debe disponer todo para sofocarla sin dejarle siquiera probabilidades de triunfo.

Esto es lo que ha hecho el pueblo suizo.

Si se trastorna el orden público en un cantón, el Gobierno de él debe pedir auxilio en el acto á los cantones vecinos y al Gobierno federal, que están obligados á presérselo inmediatamente.

Si no tiene tiempo ó modo de pedir ese auxilio, entonces la autoridad federal interviene de hecho, y cuando la revuelta comprometa la seguridad general, la intervención es ineludible.

Este es, á mi modo de ver, el único medio de evitar las guerras civiles sin dejar peligros que á la larga puedan ser más caros que una revolución.

Las revoluciones son un pleito entre una parte del pueblo y el Gobierno, pleito que se decide por la fuerza á falta de un juez imparcial y suficientemente poderoso para dar ejecutoria á sus sentencias. ¿Será mejor elegir como árbitro la fuerza, más bien que un Gobierno respetable que está naturalmente interesado en el bienestar del país, cómo el Gobierno federal? Decir que sí, es meternos por el deshecho que conduce á la anarquía; consagrar en las instituciones el principio contrario, es marchar por la senda de la paz, que es la misma del progreso.

Ahora, veamos qué dice nuestra Constitución á este respecto.

Los Estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos de 27 de Febrero de 1855, 11 de Junio de 1856, 13 de Mayo de 1857, 15 de Junio del mismo año, están sometidos al Gobierno general en los siguientes negocios :

1.º Las relaciones exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz;

2.º La organización y el sostenimiento de la fuerza pública al servicio del Gobierno general;

3.º El establecimiento, la organización y administración del crédito público y de las rentas nacionales;

4.º La fijación del pié de fuerza en paz y en guerra, y la determinación de los gastos públicos á cargo del Tesoro de la Unión;

5.º El régimen y la administración del comercio exterior, de cabotaje y costanero, de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras, arsenales, diques, y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes á la Unión;

6.º El arreglo de las vías interoceánicas que existan, ó que se abran en el territorio de la Unión, y la navegación de los ríos que bañan el territorio de más de un Estado ó que pasen al de una Nación limítrofe;

7.º La formación del censo general;

8.º El deslinde y la demarcación territorial de primer orden con las naciones limítrofes;

9.º La determinación del pabellón y escudo de armas nacionales;

10.º Todo lo concerniente á naturalización de extranjeros;

11.º El derecho de decidir las cuestiones y diferencias que ocurran entre los Estados con audiencia de los interesados;

12.º La acuñación de moneda, determinando su ley, peso, tipo, forma y denominación;

13.º El arreglo de los pesos, pesas y medidas oficiales;

14.º La legislación y el procedimiento judicial en los casos de presas, represas, piratería ú otros crímenes, y en general, de los hechos ocurridos en alta mar, cuya jurisdicción corresponda á la Nación conforme al derecho internacional;

15.º La legislación judicial y penal en los casos de violación del Derecho internacional; y

16.º La facultad de expedir leyes, decretos y resoluciones civiles y penales respecto de los negocios ó materias que, conforme á este artículo y al siguiente, son de competencia del Gobierno general.

Son también de competencia, aunque no exclusiva de ese Gobierno, las materias siguientes:

1.º El fomento de la instrucción pública; 2.º el servicio de correos; 3.º la estadística y la carta ó cartas geográficas ó topográficas de los pueblos y territorios de los Estados Unidos; y 4.º la civilización de indígenas.

Esto dicen los artículos 17 y 18 de la Constitución, y antes el 16 se expresa en estos términos :

“ Todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no deleguen los Estados expresa, especial y claramente al Gobierno general son de la exclusiva competencia de los mismos Estados.”

Los artículos 17 y 18 no hablan en lo relativo al orden público sino de las diferencias que puedan ocurrir entre los Estados, luego el orden público interno es asunto de la exclusiva competencia de los mismos Estados.

Este argumento es concluyente, si se atiende sólo á la sección 3.<sup>a</sup> de la Constitución ; pero si se recuerda que ese Código no tiene la armonía de todos los de su clase, por el modo como fué formado, puesto que la mayor parte de sus artículos fueron dictados en el Parlamento mismo por distintos Diputados, y si se examina más adelante, en vista de otras disposiciones incongruentes con las de esa sección tercera, entrará por lo menos la duda en el espíritu sobre si el Gobierno general tiene en el fondo otras atribuciones que las apuntadas.

La letra de la Constitución es muy clara á este respecto. Aún se debe agregar que al hablar de los derechos y deberes de los Estados, éstos se comprometen únicamente, en lo relativo al orden público, á deferir y someterse á la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre ellos, á guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen á suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado y á no permitir en sus territorios enganches ó levás que tengan por objeto turbar la paz pública de otra Nación ó Estado.

Pero adelante, hablando en el artículo 66 sobre las atribuciones del Presidente de la Unión, enumera entre éstas la de “ velar por la conservación del orden general,” que sirvió de apoyo á la intervención del Gobierno en la revolución del Tolima del año de 1879.

¿Pero qué extensión puede y debe razonablemente dársele á la palabra *velar* en este caso? Es que simplemente se le ordena al Presidente de la República que *trate* de mantener el orden público sin darle los medios para ello? Entonces la atribución citada sería una burla ó un disparate, porque no puede llamarse de otro modo la acción de decirle á una autoridad, cuide usted de que esto marche en orden, y al mismo tiempo atarle los brazos cuando llegue el momento de cumplir el mandato.

¿Es sólo por el orden de toda la Nación por lo que tiene que velar el Presidente, de modo que no debe inter-

venir para restablecerlo sino cuando esté turbado en todo el ámbito de los nueve Estados? Tampoco se comprendería esta disposición, puesto que turbado el orden en un Estado sufre todo el mecanismo social. Ya por la experiencia hemos visto que cuando esto sucede, los otros Estados, principalmente los fronterizos, están en la expectativa de conflictos, armados y listos para el combate, sufre el comercio, y en una palabra, hay todo, menos lo que técnicamente se llama orden. Por otra parte, ¿qué se llamaría revolución general? Aquella en que hay levantamientos armados en todos los Estados? La revolución del 76 fué general, y sin embargo en dos Estados no hubo lo que nosotros llamamos pronunciamientos. ¿Aquella que se dirige contra las autoridades federales? Pero las de los Estados son al mismo tiempo dependientes de aquellas y pueden tomarse bajo distintos aspectos como federales también. Y, en fin, ¿si no es el desorden en todos los Estados lo que constituye una revolución general, quién es el llamado á fijar el número que debe constituirlo?

No se puede negar que estas son reflexiones fuertes, mas por otra parte existe siempre la letra de la Constitución: velar no es facultad de intervenir con fuerza armada, y si los convencionales de Rionegro hubieran querido darle esta significación á la palabra, habrían dicho algo relativo al asunto no sólo en las facultades del Poder Ejecutivo sino en las del Poder Legislativo, que es lo más natural.

Ahora compáginense, si se puede, las siguientes disposiciones con los resultados de una revolución local.

*“Las autoridades de los Estados lo son también del orden federal, en todo lo que requiera mando ó jurisdicción, y deben por tanto cumplir, bajo estricta responsabilidad, que les exigirán los altos poderes federales, conforme á esta Constitución y las leyes de la materia, los deberes que aquellos les impongan segun sus facultades.”* (Artículo 20.)

*“El Poder Judicial se ejerce por el Senado, por una Corte Suprema federal, por los Tribunales y Juzgados de los Estados, &c.”* (Artículo 69.)

*“Son atribuciones de la Cámara de Representantes : 3.ª Cuidar de que los funcionarios y empleados públicos al servicio de los Estados Unidos desempeñen cumplidamente sus deberes, y requerir al agente respectivo del*

Ministerio público para que intente la acusación del caso contra los que incurrieren en responsabilidad," (Art. 53.)

"Son atribuciones del Ministerio público: 1.<sup>a</sup> Cuidar de que todos los funcionarios públicos al servicio de la Unión desempeñen cumplidamente sus deberes." (Art. 74.)

"Las autoridades de cada uno de los Estados tienen el deber de cumplir y hacer que se cumplan y ejecuten la Constitución y las leyes de la Unión; los decretos y ordenes del Presidente de ella y los mandamientos de los Tribunales y Juzgados nacionales." (Artículo 9.)

Cuando una facción se ha levantado en un Estado, con cualquier pretexto, justo ó injusto, y forma batallones y libra combates, y la autoridad legítima vacila al empuje de la fuerza bruta, es cuando se debe pedir la aplicación de los artículos precedentes, para demostrar que ellos no tienen significación práctica mientras el orden no sea solidario en toda la Nación.

La anarquía reina. Los revolucionarios tienen autoridades establecidas, y el Gobierno de derecho también: ¿cuáles son las legítimas? ¿Cuáles son "las del orden federal, las que deben cumplir, bajo estricta responsabilidad que les exigirán los altos poderes federales, los deberes que aquellos que les impongan según sus facultades?" Serán los del Gobierno? Mas si el Gobierno sucumbe en la lucha, su legitimidad desaparece. Serán los de los revolucionarios? Entonces el derecho y la legitimidad nacen en el torbellino de la fuerza bruta, y no en las urnas á que convida la ley.

Cuál es el juez competente, el juez nacional ¿el que recibió la autoridad de un motín en la plaza pública ó el que nombró constitucionalmente el Gobierno que vacila y que casi no tiene autoridad real?

Entre unos y otros empleados, ¿cuáles son los que deben cumplir la Constitución, á cuáles debe vigilar el Ministerio público y contra cuáles debe hacer proceder la Cámara de Representantes?

Pero se dirá que el Gobierno general debe esperar el resultado de la lucha para reconocer las nuevas autoridades. Mas mientras tanto en una sección de la República no habrá habido autoridades federales, no se habrán cumplido las leyes ni los decretos nacionales, se habrá pisoteado la Constitución, las garantías individuales habrán estado al arbitrio de los caudillos y la justicia habrá estado anulada ó habrá habido dos justicias.

En ese Estado se ha fusilado, se ha robado, se han cerrado las imprentas, no ha habido libertad, ni seguridad, ni nada de esos preciosos derechos de que habla el artículo 15 de la Constitución, y sin embargo el reconocimiento y la garantía de ellos por parte del Gobierno general y del de los Estados es la “base esencial é invariable de la Unión.”

La anarquía ha reinado en esa sección, no se han cumplido las leyes ni la Constitución, no ha encontrado con quién entenderse el Poder Ejecutivo nacional, el alarma se ha extendido por todo el país, el comercio ha recogido sus velas, la industria ha volado para otras regiones, y sin embargo, el Presidente de la República tendrá que decir al Congreso en su Mensaje anual, como dijo una vez, que el “orden federal no se ha alterado, aunque en un Estado han sucedido acontecimientos desagradables.” Este será el epíteto más fuerte que podrá dársele á la anarquía en el presente caso, porque de otro modo el Presidente tendría que decir qué había hecho de aquel inciso de la Constitución que le manda “velar por la conservación del orden federal,” y el Congreso, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que componen el Gobierno general, tendrían que preguntarse á sí mismos cómo habían interpretado el reconocimiento y la garantía de los derechos individuales, que es la base esencial é invariable de la Nación.

Entre las BASES DE LA UNIÓN está, además, la que marca el artículo 8 de la Constitución :

“ En obsequio de la integridad nacional, de la marcha expedita de la Unión y de las relaciones pacíficas entre los Estados, estos se comprometen : 1.º A organizarse conforme á los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable . . . . ”

Y á cualquiera se le ocurriría preguntar si está organizado así un Estado presa de la revolución. La respuesta afirmativa sería una burla sangrienta.

Pero suponiendo que el Gobierno general deba esperar el resultado de la lucha para tener autoridades en la sección revolucionada y para hacer que ésta se organice conforme á los principios que enuncia el artículo 8 de la Constitución, se tropezaría con la dificultad de que las revoluciones no son como un soplo que apenas se ha sentido cuando se extingue, sino que antes bien pueden prolongarse indefinidamente, lo que es más natural, porque la

reacción nunca se hace esperar largo tiempo. Y entonces ¿cómo podría compaginarse la abstención del Gobierno general con esa obligación que tienen los Estados de constituirse conforme á los principios de gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable?

Y si triunfa la revolución y es una minoría quien la ha hecho, tenemos socavados los fundamentos de la República, pues la Constitución vendrá á reconocer el atentado. ¿Y qué popularidad será la de una minoría? qué electividad la de los campos de batalla? qué alternabilidad la de la fuerza, y qué responsabilidad la de los intrusos?

Hé aquí cómo la Constitución de 1863 por falta de unidad de plan, da lugar á contradicciones inauditas. Y esas contradicciones han sido notadas desde el día en que se expidió y han dado lugar á conflictos de consideración desde dos años después. La letra del texto es clara tratándose del orden público; ella manda la abstención del Gobierno general en las revoluciones locales; pero el espíritu de él es claro también y ordena la intervención. Por eso las opiniones á este respecto han sido siempre tan distintas, por eso hemos visto, al llegar á este punto, á los miembros de un mismo partido ó de una misma fracción discutir acaloradamente. Y para marcar más la discordancia, véanse las opiniones de dos eminentes estadistas.

El Presidente de la República decía en su Mensaje de 1881 al hablar de la ley de orden público:

“Debo aseguraros que la ley que garantiza el mantenimiento de la paz pública en todo el territorio de Colombia ha obtenido la sanción de los buenos ciudadanos, sin embargo de que no pueda considerarse demasiado compatible con el espíritu del régimen constitucional establecido por la Convención de 1863.”

Y el doctor Justo Arosemena dice en su “Estudio sobre las Constituciones de la América latina”:

“Dejar que en los Estados se entronice el desorden por incapacidad de sus gobiernos para conjurarlo, es caminar en un sendero diametralmente opuesto al que se propone la *federación*; y por eso nada vemos más contrario al sistema mismo que se quiso desarrollar en la Constitución de Rionegro, que el principio de no intervención en los Estados durante sus interminables revueltas fomentadas considerablemente en virtud de aquel otro princi-

pio que los autoriza para mantener fuerza pública en número indefinido.”

Véase, pues, cómo hasta los hombres que pudieran llamarse autoridades sobre este asunto, discuerdan completamente en su opinión.

Esto qué prueba ?

Prueba que la Constitución de Rionegro da lugar á dudas sinceras.

Y es sobre una de estas dudas sobre lo que está basada la ley de orden público de 1881, que rige actualmente y que á la letra dice así :

“El *Gobierno nacional asegura á cada uno de los Estados de la Unión la forma de Gobierno republicano en los términos establecidos en la Constitución federal, é impedirá toda tentativa de invasión contra cualquiera de ellos, así como también toda violencia doméstica contra el Gobierno de cualquier Estado, siempre que en este último caso la intervención del Gobierno nacional sea solicitada por la Legislatura del Estado ó por el Poder Ejecutivo en receso de ésta.*”

El Congreso de 1880 se vió impulsado á legislar sobre el orden público, por una gran necesidad social. No era un partido el que pedía la reforma, eran todos los hombres honrados, los intereses comprometidos en la paz, la industria y el porvenir de la Nación.

El Congreso tenía atras un pasado tenebroso, un cuadro borroneado en sangre desde 1865, una federación sin base sólida y estable, y al frente vió las esperanzas que en él fincaba el país cansado de luchas desastrosas.

¿Qué había de responder al clamor general que pedía paz como primer elemento de progreso ?

Mas al abrir la Constitución encontró la inaudita contradicción de que hemos hablado : la letra decía una cosa y el espíritu otra. Dudó, y si se hubiera tratado únicamente de doctrina, habría dejado el punto en suspenso hasta una reforma general de las instituciones. Pero esto hubiera sido tardío é inseguro ; las llagas de la federación pedían un cauterio inmediato. La historia de 1863 á 1880, con todas sus sombras, fué lo que vino á animar, á decidir al Congreso, que al fin se echó encima la responsabilidad de interpretar la Constitución.

Cuatro años de paz han justificado luégo la medida. Pero ¿ es seguro que la ley de orden público sea permanente ?

Nó.

Y nó, por tres razones.

Primera, porque tiene de base una duda constitucional, y ésta no es base sólida.

Segunda, porque es ley simplemente, y las leyes duran lo que el capricho ó el interés de los partidos poderosos, que varían frecuentemente con las naturales oscilaciones de la política.

Y tercera, porque es incompleta, y en algunos casos podría prestarse al establecimiento de feudos y tiranías locales.

Para hacer benéfica permanentemente la disposición de la solidaridad del orden público, se necesita reformar la Constitución y complementarla, como lo examinaré en seguida.

Dicha ley, según se ha visto, hace inconvencibles los Gobiernos legítimos de los Estados; mas de un Gobierno legítimo puede derivarse uno espúreo con malos manejos eleccionarios oficiales, y entonces la garantía justísima de existencia que tuvo el primero la tendrá el segundo, y aquí quedan socavados también los fundamentos de la República.

Pongamos un ejemplo. El Gobierno A es popular, electivo, representativo, alternativo y responsable. Es legítimo, ó mejor dicho, de derecho. Una facción se levanta contra él y el Gobierno federal lo sostiene. Aquí se ve el triunfo del derecho sobre la violencia, en lo que consiste la salud de la República. Se ha aplicado la ley de orden público y se ha logrado su objeto primordial.

Mas el Gobierno A, valido del ejército y del tesoro, impone otro Gobierno como sucesor, llenando todas las fórmulas de la ley. El Gobierno B, ó sea este engendro oficial, ¿ tiene derecho de existir contra la voluntad del pueblo á quien el fraude ganó las elecciones? Evidentemente nó. El pueblo se levanta para derrocar el Gobierno espúreo; mas ha olvidado que ese Gobierno espúreo tiene un respaldo de granito, que es la ley de orden público y su justísima cólera se estrella contra las bayonetas del ejército federal.

¿ Qué recurso le queda al pueblo ?

Ninguno. Tiene que resignarse al envilecimiento de una oligarquía, porque es tan fácil llenar fórmulas para ocultar orígenes impuros !

Ese Gobierno puede violar las garantías individuales y el Gobierno federal no tendrá recursos constitucionales

para llamarlo al orden, y puede imponer leyes que se presen á fundar un feudalismo y nadie podrá poner dique á sus pretensiones.

Es necesario, pues, primero aclarar y explicar en qué consiste la popularidad, electividad, representación, alterabilidad y responsabilidad de los Gobiernos de los Estados, si no bastan las definiciones del derecho, y cuándo debe el Gobierno general intervenir para que se llenen debidamente esas condiciones, si no satisface lo que disponen los artículos 51 y 72 de nuestra carta fundamental.

Segundo, es preciso que el Gobierno general tenga los medios de hacer efectiva la garantía de los derechos individuales de los ciudadanos y no dejarlos como hoy están á la merced de los gobernantes locales que pueden burlar á este respecto la Constitución, y la han burlado, en efecto, repetidas veces, sin que se les haya podido hacer efectiva la responsabilidad.

Es necesario, en tercer lugar, que no haya duda en la aceptación de la Constitución, que es la base de la vida política de los pueblos, y que á este efecto sea sometida á la aprobación de los ciudadanos, quienes por mayoría absoluta puedan pedir la reforma.

Y por último, para evitar las malas leyes, para dar un paso más hácia la democracia y para que no se puedan confabular nunca los altos poderes contra los asociados, es indispensable que exista en el pueblo el derecho de *referendum*; es decir, que cuando un determinado número de ciudadanos lo pida, la ley pase por el tamiz de la conciencia popular.

Este es un derecho de apelación que deben tener los partidos para evitar la protesta de las revoluciones.

¿Qué es una revolución de ideas?

Es una discordancia entre un grupo de ciudadanos y una ley, discordancia que por no tener juez que la dirima llega al terreno de las armas.

¿Y qué juez más natural, más honrado que el pueblo mismo, es decir, la mayoría absoluta de los ciudadanos?

Supongamos que una Asamblea expide una ley que perjudique al Estado, sin que toque en nada á la Constitución nacional. Conforme á esta Constitución no será el caso previsto por el artículo 72 en que la Corte Suprema suspende dicha ley, porque esto sólo puede tener lugar cuando la ley sea violatoria de la Constitución y leyes de la Unión. Entonces, qué recurso le da la paz al

pueblo? El de esperar la reunión de la próxima Legislatura? Más esa Legislatura tiene el mismo personal y deja intacta la ley. Entonces, aguardar hasta las nuevas elecciones. Así pasarán dos años en que la ley habrá surtido sus malos efectos, y aun este último recurso puede en algunos casos no ser definitivo.

Para aclarar más este asunto, veamos un ejemplo práctico.

Una ley electoral dice:

“El escrutinio de los votos emitidos para miembros de la Legislatura lo hará una Junta compuesta del Presidente del Jurado que escrutó los votos en la capital del círculo electoral, de los Alcaldes de los distritos que componen dicho círculo y del Jefe departamental ó una persona que éste designe; y el escrutinio de los votos emitidos para Presidente del Estado lo hará la Asamblea legislativa.”

Aquí está una ley que es la base sólida de una oligarquía.

Sabiéndose lo que comunmente se llama *escrutinio* entre nosotros y sabiéndose que el Presidente del Estado nombra los Jefes departamentales, y estos los Alcaldes, no será difícil caer en la cuenta de que con una ley semejante, se establece un círculo vicioso en que quedará ahogada la soberanía popular.

La existencia de esta ley es inverosímil?

La mejor respuesta que á esta duda se podría dar sería abrir varios códigos de años pasados y leerlos. Más, basta con la posibilidad de que esa ley exista para que el argumento no pierda su fuerza.

Ahora bien, qué recurso le queda al pueblo en nuestro régimen actual contra la abominable oligarquía que se establezca sobre el pedestal de esta ley?

Pedir su derogatoria á la Asamblea? Tanto equivaldría á pedir á un bastardo que condenara su origen impuro. Pedir la suspensión de ella á la Corte Suprema? Este tribunal diría que la citada ley no ataca ni la vida, ni la propiedad, ni la libertad de palabra, de prensa, de industria, &c. ni ninguno de los derechos garantizados en el artículo 15 de la Constitución, aunque el derecho de sufragio sea tan sagrado como los demás, y que por tanto el asunto no es de su incumbencia.

Examínese y se verá que en este caso no le queda al pueblo otra salud que apelar al sombrío recurso de la revolución.

Y la revolución es sangre y ruinas y miseria y anarquía. Mas todo eso vale muy bien la libertad.

No hay que apurar al pueblo hasta ese extremo. Presentarle el fusil es impulsarlo á la barbarie. La civilización le presenta la urna, la urna que es el símbolo de la democracia y la solución de todos los problemas políticos. Es preciso, pues, darle los medios para que en caso dado pueda reemplazar la bayoneta con la urna, la fuerza con el derecho.

Eso es lo que significa el *referendum*.

Entre nosotros, para darle eficacia, se debería poner el plebiscito bajo la vigilancia de la autoridad nacional.

En el caso apuntado, existiendo aquel derecho, la oligarquía quedaría aplastada sin estruendo bajo las urnas populares. Y este sería el ejemplo más viril para los otros pueblos y la mejor muestra de educación social.

Ya que los conflictos entre los gobiernos y los partidos son ineludibles, es preciso civilizarlos y alejar todas las probabilidades de la guerra. Sustituir á ese árbitro sangriento que se llama la guerra, otro más justo, más lógico y pacífico, que se llama el pueblo.

El remedio que algunos individuos creen haber encontrado para este caso, que consiste en interpretar la ley de orden público dejando al Poder Ejecutivo la facultad de apoyar los Gobiernos que él crea que tienen las condiciones constitucionales, y dejar caer á los que crea que les faltan, es inadmisibile por inconstitucional y por peligroso.

Los Estados hicieron sus delegaciones y luégo en artículo terminante prohibieron á los Poderes públicos ejercer facultades que no les hayan sido expresa, clara y terminantemente concedidas.

Ante esta doctrina ¿qué pueden argüir los partidarios de que el Poder Ejecutivo tenga la facultad apuntada?

Aceptar ésta sería echar por tierra completamente la soberanía de los Estados, que ya ha recibido golpes terribles. Por evitar tiranías locales se caería en una tiranía nacional. Por evitar oligarquías en los Estados podría venir una oligarquía en el Gobierno federal. En fin, sería entrar de lleno en el camino de la dictadura.

Es preciso recordar cuánta suma de poder tiene nuestro Ejecutivo para hallar lo peligroso de semejante teoría.

En la ley de orden público es el *Gobierno general* quien asegura y quien impedirá, y no el Poder Ejecutivo;

y bien sabido es que el Gobierno nacional se compone de tres Poderes.

La ley se refiere en este caso á una doctrina constitucional. Es verdad que nuestras instituciones no establecen procedimiento ninguno, para que llegado el caso de un conflicto, cuando se presenten dos Gobiernos en un mismo Estado, el Gobierno federal pueda mostrar cuál es el constitucional. Mas antes de llegar ese conflicto sí puede ese Gobierno hacer lo que se pide y para eso sí hay procedimiento en la Constitución.

Este Código pide que los Gobiernos seccionales sean *republicanos, populares, electivos, alternativos y responsables*. ¿Cómo se echa abajo un Gobierno que no tenga estas condiciones, que son á las que se refiere la ley de orden público? Cumpliendo la Constitución. Si la de un Estado ó la ley ordenan algo en contrario, esa Constitución ó esa ley deben ser suspendidas por la Corte Suprema, anuladas por el Senado, y el Poder Ejecutivo hará que estas decisiones no queden escritas. Así, todas las tres ramas del Gobierno federal tienen intervención en el cumplimiento de las condiciones que garantiza la ley de orden público.

Mas puede ocurrir el caso de que en teoría un Gobierno local tenga esas condiciones y en el hecho no, porque no se den garantías prácticas al sufragio. ¿En este caso el Gobierno federal puede derrocar á los gobernantes que así proceden? No. Y la culpa de esto no la tiene la ley de que hablamos, sino la Constitución, por no garantizar el derecho de sufragio y poner sanción á esa garantía. A la ley no se la puede hacer decir lo que no dice. Nuestra Constitución es incompleta, es mala á este respecto, pero tenemos que conformarnos con sus errores mientras no se le reforme.

Hay que distinguir entre Gobierno y gobernante. El Gobierno puede tener todas las condiciones que se quiera, y el gobernante no tenerlas. La ley puede ser buena y malo el ejecutor. En este caso no hay más remedio que hacer efectiva la responsabilidad que nuestra Constitución le impone. Mas el Congreso no puede en una decisión mandar lo que no manda la ley ó no dice la Constitución. La ley de orden público no es, como creen algunos, panacea universal; ella no puede decir más que el Código de donde nació. Y yo pregunto: ¿la Constitución da al Poder Ejecutivo nacional la facultad de

examinar las condiciones de los Gobiernos locales para declararlos legítimos ó ilegítimos? Evidentemente no, y si no muéstrase el artículo pertinente. ¿Y si la Constitución calla en un asunto tan importante en que está comprometido el resto de soberanía que quedó á los Estados, cómo va á hablar la ley?

Ahora veamos el peligro.

Nosotros tenemos un individuo que se llama Presidente de los Estados Unidos de Colombia, que empieza á funcionar el 1.º de Abril siguiente á su eleccion, que es la más pomposa del país, puesto que en ella toma parte directa la universalidad de los electores, de las Legislaturas y de los miembros de la representación nacional, y que tiene estas atribuciones: dar las disposiciones convenientes para la cumplida ejecución de las leyes; cuidar de la exacta y fiel recaudación de las rentas nacionales; negociar y concluir los tratados y convenios públicos con las naciones extranjeras, ratificarlos y canjearlos, previa la aprobacion del Congreso, y cuidar de su puntual observancia; celebrar cualesquiera convenios ó contratos relativos á los negocios que son de la competencia del Gobierno de la Unión, sometiéndolos á la aprobación del Congreso para llevarlos á efecto, salvo que las estipulaciones en ellos contenidas se hayan prefijado en una ley; declarar la guerra cuando la haya decretado el Congreso, y dirigir la defensa del país en caso de una invasión extranjera, pudiendo llamar al servicio activo, si fuere necesario, la milicia de los Estados; dirigir las operaciones de la guerra como jefe superior de los ejércitos y de la marina de la Unión; nombrar para todos los empleos públicos de la Unión las personas que deban servirlos, cuando la Constitución ó las leyes no atribuyan el nombramiento á otra autoridad; remover de sus destinos á los empleados que sean de su nombramiento; presentar á la Cámara de Representantes, en el primer día de sus sesiones anuales el Presupuesto de rentas y gastos de la Unión, y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro; cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente, promoviendo por medio de los que ejercen el ministerio público, el juzgamiento de los delinquentes y el despacho de los negocios civiles que se ventilen en los tribunales y juzgados de la nación; impedir cualquiera agresión armada de un Estado de la Unión contra otro de la misma, ó contra una nación extranjera; cuidar de que el Con-

greso se reuna el día señalado por la Constitución, dando con oportunidad las disposiciones necesarias para que los Senadores y Representantes reciban los auxilios que para su marcha haya señalado la ley; conceder patentes, garantizando por determinado tiempo la propiedad de las producciones literarias, de las invenciones útiles aplicables á nuevas operaciones industriales ó á la perfección de las existentes; nombrar, con aprobación del Senado, los Secretarios de Estado, los empleados superiores de los diferentes departamentos administrativos, los Agentes diplomáticos, y los jefes militares cuyo nombramiento le corresponde; conceder cartas de naturalización con arreglo á la ley; expedir patentes de corso y de navegación; presentar al Congreso, en los primeros días de sus sesiones ordinarias, un informe escrito acerca del curso que hayan tenido durante el último período los negocios de la Unión, y sobre la situación actual de ellos, acompañando las Memorias que son de cargo de los Secretarios de Estado; dar á las Cámaras Legislativas los informes especiales que soliciten, siempre que no versen sobre las negociaciones diplomáticas que á su juicio requieran reserva; velar por la conservación del orden general, y desempeñar las demas funciones que le estén atribuidas por la Constitución y las leyes.

El Presidente de la República francesa, que es en las repúblicas el jefe que tiene más poder conforme á sus Constituciones, es elegido por las Cámaras reunidas en Asamblea nacional, para un período de siete años, es reelegible y es reemplazado por medio de nueva elección y en el intervalo por el Consejo de Ministros. Es responsable en el caso de alta traición, acusado por la Cámara de Diputados y juzgado por el Senado (Constitución, artículo 6 y Ley constitucional de 16 de Julio de 1875, artículo 12). Promulga las leyes y vela por su ejecución. Puede presentar proyectos. Dispone del ejército y nombra á todos los empleados civiles y militares. Negocia y ratifica los tratados, dando cuenta á las Cámaras. Con el asentimiento de éstas declara la guerra. Convoca extraordinariamente las Cámaras y puede prolongar sus sesiones por un mes. Declara la clausura de éstas. Nombra libremente sus Ministros y se comunica con las Cámaras por medio de mensajes que son leídos por un Ministro en la tribuna.

Hay dos grandes puntos en que se diferencian las atri-

buciones del Presidente de la República francesa de las del de Colombia, y que dan á aquel mas poder *relativo*. La ingerencia que tiene en el Cuerpo legislativo, puesto que con la aquiescencia del Senado puede disolver la Cámara de Diputados ; y la que ejerce tambien en el Poder Judicial, puesto que tiene el derecho de gracia, es decir, de reformar las sentencias de los Tribunales ordinarios.

Y sin embargo, á pesar de estas ventajas, hoy el Presidente de Colombia ejerce *positivamente* un poder mas fuerte y mas extenso, relativamente, que el de Francia. Su influencia sobre los acontecimientos, la política y los hombres, es mayor también que la del Jefe de la República francesa.

Esto no se explica si se comparan las atribuciones escritas, según las cuales el Presidente en Colombia no debiera ser más que un mayordomo del Congreso, á quien debe rendir cuentas y ante quien es responsable, no solo en el caso de alta traición como en Francia, sino en todos aquellos en que viole la ley. Mas al ir á los hechos se ve que las atribuciones escritas son nada junto á las usurpadas, á las violaciones de la ley, á las interpretaciones, á las reglamentaciones y á la influencia que por otras distintas causas de que luégo hablaré tiene el Presidente sobre el país.

Aquí no hago cargo á ningún individuo, sino á todo el país, pues él, por no hacer efectiva por el conducto constitucional, la responsabilidad de los gobernantes, ha sancionado con su silencio los abusos que luégo han venido á constituir un sistema práctico que aprovecha naturalmente todo individuo llegado al poder, porque aumenta sus medios de dominio.

Aquí podría poner numerosísimos ejemplos, mas bastarán para el efecto algunos generales.

En materia de crédito público, el Presidente impone su voluntad.

En cuestión de pagos, aunque sean los ordenados terminantemente por la ley, el Presidente tiene un veto incontestable, y es el *no hay con qué* del Tesorero, lo que se presta admirablemente á las injusticias nacidas de simpatías ó antipatías.

En cuestión de vías de comunicación, cada vía se conoce con el nombre de un Presidente y no con el del Congreso que expidió la ley ó el del Diputado que la propuso, porque el Presidente, como poseedor indirecto

del Tesoro, fomenta lo que le viene en voluntad para dejar memoria de su Administración.

En materia electoral, la inclinación del Presidente es decisiva por los numerosos medios que tiene para sacar adelante su opinión, la que aunque se manifieste en forma de consejos, es ineludible, porque el consejo es fórmula tras de la cual está la fuerza.

La independencia legislativa es ideal, puesto que el Presidente tiene tantos medios de corrupción. Para qué enumerarlos? Para qué confesar que el carácter está perdido en el país? Quién creería que ha habido Representante que se venda por \$ 800 y luego se jacte de haber recibido la mitad de su precio y no haber cumplido el contrato?

Ahora, las mismas atribuciones constitucionales, dada la desmoralización á que las continuas guerras han conducido al país, la dificultad para hacer efectiva la responsabilidad y los medios escandalosos que constitucionalmente hay que emplear para conseguir este fin, son peligrosos en manos de un solo hombre.

En una república nueva como Colombia, que ha sido asolada por tantas guerras y en donde no faltan diariamente elementos de discordia, el ejército es necesario como elemento de orden, y en todo país el ejército debe estar bajo el mandato del Presidente. El principio es intachable. Mas la medalla tiene un reverso: ese mismo ejército creado y mantenido como elemento de orden puede ser, y es con frecuencia, elemento de dictadura.

Las atribuciones 7.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 14.<sup>a</sup> que da la Constitución colombiana al Presidente, que consisten en hacer los nombramientos de empleados que no estén atribuidos á otra autoridad y hacer las remociones que á bien tenga entre los empleados de su dependencia, que son tan numerosos por la naturaleza misma de las cosas, y tan importantes, pues entre ellos están los secretarios de estado, agentes diplomáticos, jefes militares &c. &c., son necesarias, pero pueden ser peligrosas porque al mismo tiempo que los empleos son los medios naturales de administración, pueden serlo también de corrupción.

Buena es la alternabilidad republicana, pero es malo tocar en el extremo: y si la causa de las remociones fuera siempre el respeto á aquel sagrado canon, sería perdonable el ver con tanta frecuencia dejar acéfalas las oficinas sin que se pueda conservar en una memoria viva,

y no solamente en los archivos, la tradición de las resoluciones y decretos. Al empleado no se le pregunta para qué sirve, sino cuál es su opinion, y ay! del que la tenga contraria á la del Presidente porque no le valdrán ni su honradez, ni su prescindencia de la política, ni la versación en los negocios de su oficina. Los empleos repartidos por el Presidente no son con frecuencia prueba de aptitudes sino premios de servicios, y así vemos á veces á los hombres buenos sólo para el campo de batalla ó para los trabajos de la agricultura, en el bufete de los magistrados donde se necesita, no valor ni fuerzas físicas, sino inteligencia y doctrina.

Esa inmensa falanxe de empleados que tenemos son un peligro permanente para la paz pública mientras dependan de un solo individuo que pueda á su antojo removerlos ó promoverlos según sus servicios políticos. Cuando se trata de los principios hay que basar estos sobre los hechos, y al tratarse de los hombres no se debe olvidar nunca su natural ambición. El Presidente tiene que buscar popularidad y tiende á ensanchar el campo de su dominio, y es, pues, lógico que use los medios buenos para ello, entre los cuales se encuentra el de hacer de los empleados un ejército compacto, aguerrido, fiel, que proteja su línea de defensa.

El Tesoro está administrado directamente por el Presidente, puesto que él nombra al Tesorero mismo. La responsabilidad que en los malos manejos pueda haber, es casi ilusoria, conocida como es la influencia que, por la naturaleza de nuestra política, puede tener el Presidente en la elección de los miembros del Congreso, sus jueces constitucionales. Y un tesoro de 6.000,000 de pesos en manos de un solo hombre es un peligro inminente y un cebo que se pone á la ambición personal.

Con el tesoro, el ejército y los empleados del Presidente hay base suficiente no solo para una dictadura sino aún para ir mas adelante en el camino de la tiranía. A esto debe agregarse que las tres cuartas partes de la población colombiana son enteramente pasivas, pues se componen de labradores, gente ignorante y sencilla que nada sabe de cuestiones gubernamentales; que en el país no hay aún suficiente sanción y que hasta hoy no se ha visto causa, por desacreditada que sea, que no reuna numerosos partidarios y levante ejército.

Nuestros Presidentes hasta hoy han pasado de virtuosos.

Aquí no se ha presentado aún el caso de una dictadura seria, porque no hemos tenido un hombre de la verdadera estofa de los dictadores. El General Melo era un caudillo demasiado vulgar, y el General Mosquera, á pesar de sus instintos militares, había recibido una educación republicana y el día en que trató de imponerse á la Nación, dudó, no tuvo el valor suficiente para dar el golpe de Estado de una vez, hizo las cosas á medias y sucumbió. Mas los mismos inmorales medios que hubo necesidad de emplear para cambiar el curso de los acontecimientos, tales como la corrupción de la Guardia colombiana, prueban cuán fuerte estaba el Presidente con los recursos de que disponía. No hemos tenido verdaderamente un dictador, pero eso no prueba que no podamos aún tenerlo. La corrupción política puede avanzar, y en ese caso lo prudente es prevenir los males. No nos fijemos solamente en el pasado, sino meditemos en el porvenir.

La atribución 20.<sup>a</sup> que consiste en “desempeñar las demás funciones que le están atribuidas por la Constitución y las leyes,” es simple en su enunciación pero tiene una amplitud extraordinaria en su fondo. En efecto, las leyes dejan comunmente una grande esfera de acción al Presidente, la mayor parte son de autorizaciones que se le dan, otras le ordenan reglamentarlas, muy raras son verdaderamente imperativas. El Código fiscal le permite al Presidente abrir créditos adicionales al Presupuesto, en que puede emplear la más amplia libertad, pues no hay temor de que el Congreso no los legalice. El Presidente crea y suprime empleos, aumenta y disminuye sueldos, y por último tiene la facultad de expedir decretos, que abusivamente pueden violar la Constitución misma, que tienen fuerza de ley mientras no se reúnan los votos de cinco Legislaturas que los anulen, ó lo haga el Congreso mismo, según el artículo 25 de la Constitución. Y es tan difícil en nuestro sistema actual reunir esos cinco votos ó la mayoría del Congreso contra una disposición del Poder Ejecutivo!

Hé aquí cómo las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo vienen á ser un peligro para las instituciones, principalmente cuando el magistrado es susceptible de ambición.

Lo repetimos, en todo país las grandes atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo tienen defectos, pero éstos son mayores en los países que comienzan la vida republi-

cana, que han sido largo tiempo presa de disturbios intestinos, que tienen necesidad de un ejército permanente, y en donde la sanción social no tiene aún la fuerza irresistible que tiene en los países civilizados.

Sin embargo, en estos mismos se ve que la República siempre ha perecido bajo un golpe de Estado que ha tenido por principal fundamento la acumulación de fuerzas y poderes en un solo hombre que ha visto su ambición despertada, sus deseos excitados y que ha acabado por perder la cabeza en el vértigo del mando.

Ejército, empleados y tesoro son elementos necesarios para la vida y la paz de las naciones, pero son espadas de dos filos que según de quien dependan pueden ser auxiliares del progreso y la paz, ó herir de muerte las instituciones bajo el imperio de la fuerza.

Recordemos que legislamos no para una época determinada sino para todo el porvenir. No olvidemos que si el ciudadano que hoy está al frente del Gobierno posee grandes virtudes cívicas, y es incapaz de abusar de su posición, puede no suceder lo mismo más tarde y ser Presidente de la Unión un hombre ambicioso que haga uso de todas las atribuciones delicadas en beneficio propio.

Si hoy diéramos al Poder Ejecutivo la facultad de decir cuáles Gobiernos de Estados son legítimos y cuáles no, le daríamos una fuerza mas grande que la que le prestan hoy el tesoro, el tren de empleados y el ejército.

Déseme esta facultad y un hombre ambicioso y atrevido en el Poder, y se verá que el "Imperio de los Andes," de que hablan las crónicas de 1867, es un hecho cumplido á vuelta de un golpe de Estado.

Nuestro Presidente es, como dijo álguien, el mismo Virey de la Colonia, en cuanto á poder, con otro nombre. Si en vez de recortar este poder lo aumentamos, más tarde tendremos que arrepentirnos al ver comprometida la salud de la República.

Imaginemos que el Poder Ejecutivo en vez de estar presidido por un hombre virtuoso lo estuviese por un ambicioso vulgar, que no es imposible, puesto que aquí no se eleva con frecuencia al mérito sino á la intriga, tanto que hemos visto presidiendo las Cámaras á hombres encausados por graves delitos; figurémonos que un hombre de esta clase llega al solio de la Nación, que sucederá?

Que si quiere imponer un sucesor y formar una oligarquía, si quiere perpetuarse en el poder reformando la Constitución no tendrá sino que enviar á cada Estado un individuo que se proclame gobernador, que le pida auxilio, y él dirá que el Gobierno intruso es el legítimo, y es seguro que no le faltarian defectos que poner al de derecho.

¿Podríamos poner en manos de un individuo un poder que no tiene ni el Congreso, representante de toda la Nación?

Eso sería la mayor de las locuras. Sería un suicidio.

Antes de expedirse la ley de orden público el ejército era, para valirme de una comparación clara, un cañón de gruesa artillería con el cual el Presidente mataba gobiernos seccionales ó revoluciones contra éstos, según su voluntad. La ley de orden público puso puntería á ese cañón y la dirigió únicamente contra los revolucionarios, salvando los Gobiernos de los Estados. Si hoy diéramos al Poder Ejecutivo la facultad de que hablo, equivaldría á dejarlo en la libertad en que estaba antes, de matar Gobiernos ó revoluciones á voluntad, ó mejor dicho, equivaldría á derogar la salvadora ley.

Conforme á la letra y al espíritu de ésta el Poder Ejecutivo debe intervenir en favor de todo Gobierno que lo solicite. El Poder Ejecutivo no tiene libertad para escoger entre dos Gobiernos. Y cuáles son los legítimos? Esto lo dice claramente el *uti possidetis* de 1881. Los Gobiernos legítimos son los existentes. Nosotros estamos á este respecto como están en Alemania. Los Gobiernos que reconoció allí la Constitución de 1871 son los legítimos.

Resumiendo lo dicho resulta :

Que el patriótico mensaje pasado por el Poder Ejecutivo en previsión de anómalas situaciones en los Estados no puede tener por ahora respuesta satisfactoria por exigir ésta la reforma de la Constitución.

Que la ley de orden público no tiene base sólida y que mientras la solidaridad de ese orden no sea un canon constitucional, habrá dudas en la aplicación de la ley, llegado el caso.

Que, como no tiene sanción práctica ninguna la garantía de los derechos individuales y el del sufragio no está reconocido siquiera en las instituciones como uno de estos, tendremos que sufrir las consecuencias de la falta

de previsión de los legisladores de Rionegro, mientras no hagamos una reforma general.

Que el Poder Ejecutivo en caso de revolución local no tiene facultad ninguna de declarar cuál Gobierno es legítimo y cuál no.

Que la garantía que el Gobierno federal da á los Estados de que sus Gobiernos tendrán las condiciones que exige la Constitución nacional no puede ser llevada á efecto sino suspendiendo la Corte Suprema y anulando el Senado las constituciones ó las leyes seccionales que pequen contra dichas condiciones.

Que dejar al Poder Ejecutivo la facultad de declarar la legitimidad ó ilegitimidad de los Gobiernos de los Estados es ilegal y peligroso y es además echar por tierra completamente la soberanía que los Estados se reservaron al pactar la federación.

Alguien hizo la vulgar comparación de nuestra Constitución con una puerta trancada por dentro, y por vulgar que sea, es concluyente. Para abrir la puerta hay que romperla. Y ya estamos tan cansados de buscar llaves para la Constitución, que nada tendrá de raro que un día haya que romperla también.

La necesidad impone, y la necesidad de la reforma se hace cada vez más apremiante.

Si en ella hay demoras, si el pueblo no ve que sus representantes se ocupan en ella, no tardará el día en que un caudillo afortunado ó un Presidente atrevido, la proclame y la lleve á efecto.

Si esto sucediera, mejor sería la dictadura del Congreso, mejor sería un golpe de Estado dado por el pueblo mismo ó por sus legítimos representantes.

Hoy mismo la situación es tan apurada que la siguiente proposición tenía entusiasta apoyo en algunos miembros de una de las Cámaras:

*El Senado de los Estados Unidos de Colombia*

Considerando:

Que es una necesidad pública la reforma de la Constitución nacional;

Que esa necesidad se hace cada día más apremiante y no tardará la hora en que un ciudadano atrevido, investido del Poder Ejecutivo, rompa con su voluntad y las

bayonetas la valla que opone para dicha reforma el artículo 92 del mismo Código;

Que el pueblo no será libre, feliz y soberano mientras el orden público no esté asegurado de un modo permanente y sin dar lugar á la formación de oligarquías en los Estados;

Que todos los esfuerzos hechos para reformar la Constitución, conforme al artículo 92, han sido estériles;

Que la actual generación no puede vivir siempre encadenada al imposible que en mala hora forjaron los convencionales de Rionegro;

Y que si alguna dictadura es aceptable, siendo necesaria, es la del pueblo mismo por sí ó por medio de sus representantes,

#### Resuelve:

Excítase á la honorable Cámara de Representantes para reunirse con el Senado en Congreso el día... del presente mes, con el objeto de discutir esta proposición:

“El Congreso se declara constituido en Convención constituyente para el efecto de reformar la Constitución nacional.”

La escribí, y no la presenté porque á tiempo me vino la justa observación de que ese modo de reformar la Constitución, no estando previsto en ella misma, era violatorio del juramento que todos los Senadores prestamos al tomar posesión de la curul. Se trataba de una opinión, y los Senadores somos inmunes en las nuestras, pero la responsabilidad moral no se puede eludir.

Hablo con esta franqueza para que se vea hasta dónde puede impeler la necesidad de la reforma, y sobre todo de que el orden público quede asegurado de un modo permanente y sin peligro de los derechos del pueblo.

Ojalá más tarde no veamos aprobada la misma proposición.

Aquí no he hablado sino de la necesidad de una reforma, de la posibilidad de aceptar el *referendum* y de los peligros de dejar cierta facultad al Poder Ejecutivo; mas, muchos folletos se podrían escribir sobre la necesidad de otras reformas, y si el patriotismo y la ciencia entraran á reconstruir nuestro edificio constitucional, probable es que no quedara en él piedra sobre piedra.

Y por qué si hay tal clamor por la reforma no se ha llevado ya á efecto?

Por una razón muy sencilla: porque como no hay un proyecto de Constitución discutido ya y aceptado por la prensa de los partidos, las Asambleas han tenido miedo de entrar en lo *indefinido*.

Para que haya paz, para que la Constitución sea pancea de todos nuestros males, es preciso que en lo posible sea aceptada por todos los partidos, y el medio es que todos ellos la confeccionen.

La necesidad de la reforma allanará las dificultades que este método presenta á primera vista.

Si logramos que los miembros del actual Congreso elijan treinta ciudadanos competentes, que pertenezcan á los tres bandos políticos en que está actualmente dividido el país, diez por cada uno, para que poniéndose de acuerdo escriban un proyecto de Constitución, ya habremos dado el paso principal en tan difícil empresa.

Ya habrá una base autorizada de discusión; la prensa razonará sobre las modificaciones que se deban hacer, y la Convención que convoquen las Legislaturas de los Estados hará lo demas.

En vista de lo que antecede, y de que el Poder Ejecutivo actual sólo quiere una regla fija de conducta, autorizada por las Cámaras, puesto que otras Administraciones han interpretado de modos diferentes la ley de orden público, modifíco la proposición presentada por la comisión á que pasó el Mensaje del Poder Ejecutivo, en los siguientes términos :

El Senado cree :

1.º Que el Mensaje del Poder Ejecutivo ha sido dictado por el más acendrado patriotismo y que en él brillan la buena fe y el sincero deseo de administrar el país del mejor modo posible;

2.º Que para cumplir, llegado el caso, la ley de orden público, se debe partir del hecho de la legitimidad de los actuales Gobiernos seccionales ;

3.º Que el Poder Ejecutivo nacional no tiene facultad ninguna, ni por la Constitución ni por la ley, de declarar cuáles Gobiernos de los actuales son legítimos ó no;

4.º Que esta facultad solo la tiene el Gobierno federal, de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución nacional y el inciso 5.º del artículo 51 ;

5.º Que para llenar los lamentables vacíos de la Constitución y la ley respecto del orden público, que pueden

dar lugar a la formación de oligarquías en los Estados, es necesario reformar la Constitución nacional ; y

6.º Que no se podrá pronto, como no se ha podido hasta hoy, hacer esta reforma del primer modo que indica el artículo 92 del mismo Código.

En consecuencia :

Excita á las Asambleas de los Estados á que usen del segundo medio que indica el mismo artículo 92, y al efecto soliciten del Congreso la convocatoria de una Convención nacional que se reunirá el año entrante ;

Excita á la Cámara de Representantes á que acuerde reunirse con la del Senado el 30 del presente mes á fin de nombrar por mayoría absoluta de votos treinta ciudadanos notables por su ciencia, juicio y patriotismo, pertenecientes á los tres partidos que hay en el país — radical, independiente y conservador,—á fin de que, atendiendo las aspiraciones del país, escriban un proyecto de constitución que sea aceptable en lo posible por todos los ciudadanos; y

Excita al Poder Ejecutivo á que facilite á dicha comisión los medios de hacer las publicaciones que crea convenientes, para lo cual el Senado espera votar de acuerdo con la Camara en el Presupuesto la partida necesaria.

El proyecto de constitución deberá estar preparado para el mes de Febrero próximo venidero.

Honorables miembros del Senado.

LEONIDAS FLÓREZ.

Bogotá, Junio de 1884.