

DIEGO URIBE VARGAS

EVOLUCIÓN POLÍTICA
Y CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA



servicio publicaciones facultad derecho
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE MADRID



Agencia Española de Cooperación
Internacional (AECI)

6

Colección
ESTUDIOS Y TEXTOS

I

DIEGO URIBE VARGAS

EVOLUCIÓN POLÍTICA
Y CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA

Instituto de Derecho Comparado
Universidad Complutense de Madrid
1996

IMPRESO EN ESPAÑA

SERVICIO DE PUBLICACIONES. FACULTAD DE DERECHO
Ciudad Universitaria - 28040 MADRID

I.S.B.N.: 84-86926-99-8

Depósito Legal: M. 3.693-1997

Imprime: Gráficas Arias Montano, S. A.
MÓSTOLES (Madrid)

SUMARIO

Páginas

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. Antecedentes del Constitucionalismo colombiano	15
CAPÍTULO II. Primera página jurídica de la Independencia ..	23
CAPÍTULO III. Los primeros pronunciamientos	31
CAPÍTULO IV. Constituciones provinciales	45
CAPÍTULO V. La gran Colombia	63
CAPÍTULO VI. La nueva Granada	97
CAPÍTULO VII. La Confederación Granadina	125
CAPÍTULO VIII. Los Estados Unidos de Colombia	133
CAPÍTULO IX. La Regeneración	155
CAPÍTULO X. La República Democrática	183
CAPÍTULO XI. Tendencias socialistas en la Constitución	195
CAPÍTULO XII. Constitución plebiscitaria y reformas del Frente Nacional	211
CAPÍTULO XIII. La Constitución bloqueada	249
CAPÍTULO XIV. La Constitución de 1991	265
BIBLIOGRAFÍA	299
ACTAS - COMPILACIONES - DOCUMENTOS	306
ANEXO.—CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA	307
PREÁMBULO. El pueblo de Colombia	309
TÍTULO I. De los principios fundamentales	311
TÍTULO II. De los derechos, las garantías y los deberes	313
TÍTULO III. De los habitantes y del territorio	333
TÍTULO IV. De la participación democrática y de los partidos políticos	337

TÍTULO V. De la Organización del Estado	341
TÍTULO VI. De la rama Legislativa	347
TÍTULO VII. De la rama Ejecutiva	365
TÍTULO VIII. De la rama Judicial	379
TÍTULO IX. De las elecciones y de la organización electoral .	389
TÍTULO X. De los organismos de control	393
TÍTULO XI. De la Organización Territorial	401
TÍTULO XII. Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública	417
TÍTULO XIII. De la reforma de la Constitución	431
DISPOSICIONES TRANSITORIAS	433

INTRODUCCIÓN

En la rica bibliografía del Profesor Diego Uribe Vargas, se plasma cumplidamente la coherencia de una vida entregada al servicio del estudio del Constitucionalismo y Derecho Internacional, así como su irrenunciable vocación de político activo en las filas del Partido Liberal Colombiano.

Como catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, su magisterio en las aulas, en las tribunas y en los foros internacionales, ha continuado la brillante escuela constitucionalista colombiana iniciada por Tulio Enrique Tascón, seguida por su maestro Yepes. Ambas enriquecidas con caracteres propios por Uribe, precisamente por su contribución a la búsqueda de la paz —a través del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como posible—, relativizando los problemas, buscando soluciones basadas en el predominio del Derecho, aunando tradición, obviando lo negativo e incorporando ideas de la democracia social y del liberalismo presentes en la actual Constitución colombiana de 1991.

Como ha afirmado el mismo Uribe, «la fidelidad al Derecho y el respeto a las normas jurídicas... han configurado la mejor herencia de España», tan presente en la estructuración del nacionalismo colombiano.

La congruencia, la evolución y el pensamiento del Profesor Uribe, se decanta en dos vertientes, el Derecho Internacional y el Constitucionalismo. Ya manifiesto en la primera obra publicada Panamericanismo democrático 1958¹, y el Referéndum 1967², seguida por Temas de diplomacia e historia 1983³, y alumbrado la evolución de su pensamiento en 1987, Solución pacífica de conflictos internacionales 1987⁴, sin olvidar la preocupación por los temas de la región al abordar en 1984, La transformation du systeme intermeri-

¹ *Bases para una transformación del sistema intercontinental.* Ediciones Nuevo Signo, 1958.

² Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1967.

³ Biblioteca Popular, Bogotá, 1983.

⁴ *La Paz es una tregua.* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987. 2.ª edición, 1988.

caín 1984⁵, y el *Le groupe de Contadora et la paix en Amerique Centrale* 1985⁶, y Los últimos derechos de Colombia en el Canal de Panamá 1993⁷. Finalizando esta constante bibliográfica con su última obra publicada Gustavo Ramírez - Precursor de la conciencia ecológica 1995⁸, recuerdo a su padre, ejemplar precursor de la defensa del medio ambiente, tema preocupante objeto de múltiples estudios contemporáneos y que afecta al futuro de las generaciones venideras.

La dedicación desde su cátedra de la Universidad Nacional y en cualquier foro local o internacional por el Derecho Constitucional abarca desde 1967 con su obra el Referéndum 1967⁹, ya mencionada, a su preocupación por los Derechos Humanos manifestada en su libro *El defensor de los Derechos Humanos* 1977⁹, La tercera generación de Derechos Humanos y la Paz 1986¹⁰, *Le troisieme generation des droits de l'homme et la paix*¹¹.

El primer Congreso Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional celebrado en Madrid (1951), tuvo una singular importancia. No sólo por los temas en él tratados, el tiempo y la circunstancia de su convocatoria, la perfecta organización y las consecuencias prácticas derivadas de sus sesiones de las que se derivaron la creación de instrumentos que cara al futuro hicieron posible una efectiva cooperación jurídica entre los países participantes.

Así los Convenios de Doble Nacionalidad entre España y seis países Hispanoamericanos, la creación del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional (I.H.L.A.D.I.) y las consecuencias que la perduración del mismo han tenido en el desarrollo de una política congruente con el sentido jurídico de nuestros pueblos, traducida «por la fidelidad al Derecho y el respeto de las normas jurídicas».

Los viejos maestros y los jóvenes universitarios trabajaron con rigor científico sobre ponencias elaboradas con tiempo sobre: La fundamentación del orden jurídico internacional, Doble nacionalidad, La plataforma submarina, etc.

Bustamante Rivero, Yanguas Messia, Mario Amadeo, Barcía Trelles, Federico de Castro, Azcárraga, Fraga, Luna, García Arias, Yepes y Uribe junto a su maestro.

De ahí salió, por iniciativa del Profesor Fraga Iribarne, la Colección de Constituciones de Hispanoamérica, espléndido material de trabajo sobre la

⁵ Editions A. Pedone, París, 1984.

⁶ Editions A. Pedone, París, 1985.

⁷ Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1993.

⁸ Ediciones Tercer Mundo, Bogotá, 1995.

⁹ Bogotá, 1977.

¹⁰ Plaza y Janés, Bogotá, 1980. 2.ª edición: Plaza y Janés, Bogotá, 1986.

¹¹ Editione Ciem, París, 1985.

evolución del constitucionalismo Hispanoamericano, y que pese a los avatares y las circunstancias aún sigue como una obra de esencial consulta.

Un prólogo por un especialista del país analiza la evolución constitucional del mismo.

En 1977, se edita la primera edición de *Las constituciones de Colombia*.

Un prólogo de Manuel Fraga hace una valoración del Constitucionalismo colombiano con acertadas referencias al español, y aportaciones de experiencias personales con los líderes jurídicos y políticos colombianos que en aquellos años encontraban en España, lejos de la lucha política, el remanso y hasta la posibilidad de encuentros que se tradujeron en acuerdos fecundos para el futuro, como los Pactos de Benidorm y Sitges.

En mi propio recuerdo está la presencia de Laureano Gómez, el verbo enardecido de Guillermo León Valencia, enriquecido posteriormente con López Michelsen, Pastrana, Bethancourt, Gaviria, etc.

La segunda edición de las *Constituciones de Colombia* es de 1985, y en ella resplandece la valiosa aportación que a la *Historia del Constitucionalismo Hispanoamericano*, y en particular al Colombiano ha realizado el Profesor Uribe en su intento de dar coherencia a una *Historia Constitucional* debatida entre dos posiciones muy radicales, la conservadora y la liberal, que aun partiendo de la base esencial del respeto al Derecho, como una constante histórica, su modelo de convivencia, no logra integrar en un proyecto común una sociedad heterogénea, plural en lo político, lo religioso y lo étnico, y que oscila en el predominio de tesis inmovilistas con persistencia de anacronismos y privilegios, excluyentes de amplios sectores sociales, o bien, la renovación como un torrente que arrasa y excluye valores que son esenciales del ser nacional.

La gran crisis en que se debate Colombia, país grande, hermoso, rico, culto, con una sociedad que trabaja y se esfuerza por tener un equilibrio que sus fuerzas políticas no pudieron ofrecer a todo lo largo del pasado siglo y que termina «con dos guerras civiles espeluznantes» y con la pérdida en 1903 de lo que hoy es Panamá.

A ello ha dedicado Diego Uribe los estudios científicos a que antes hemos hecho referencia.

Ya en la Constitución de 1886, con la que termina el siglo, se manifiesta un cierto continuismo Constitucional que va preparando el camino a las nuevas ideas y a los nuevos problemas que el siglo XX va a traer.

La reforma en 1936 de la Constitución de 1886, aunque de difícil aceptación, y como afirmó Caro pese a todo, unió «ese cuerpo político llamado Patria». En ella se introducen nuevas ideas sociales que modernizan los viejos esquemas recogiendo una preocupación de carácter económico-social, a la vez que aborda el tema religioso, salvando el Concordato de 1887.

La reforma Constitucional de 1945, bajo la Presidencia de Lleres Camargo,

introduce como novedad el sistema electivo de los Senadores, partiendo en la reforma social ya iniciada.

Todo ello no es suficiente. Nuevos hechos, nuevos líderes, radicalizan las luchas entre los grandes bloques de conservadores y liberales. Fuertes movimientos de masas provocan la misteriosa muerte de Gaitán dando origen a una de las mayores crisis políticas colombianas.

La dictadura de Rojas Pinilla y el movimiento populista que la sostiene hace reaccionar a la clase política colombiana, y siguiendo su tradición legalista y republicana, se logra salvar la legitimidad Constitucional.

Ese patrimonio político, que es la República Constitucional lleva a los pactos de Benidorm y Sitges, donde liberales y conservadores, son auténticos Pactos de Estado salvan lo esencial, colaboran en la pacificación, no sin superar dificultades en la aplicación práctica. Pero sí facilitan la modernización del Estado, introduciendo los parámetros de una Administración eficaz, dando paso a las planificaciones económicas, adecuando el Concordato a las orientaciones del Vaticano II, en resumen, superando los antagonismos del liberalismo a ultranza a la vez que se frena la socialización extrema.

Esta evolución magistralmente estudiada en toda la coherente obra científica del Profesor Uribe se plasma en la Constitución de 1991. No dudando en calificarla en una de sus últimas monografías La Constitución de 1991 y el ideario liberal, como la incorporación al texto constitucional del ideario liberal depurado de la conflictividad de otros tiempos, sin olvidar la influencia de la Constitución Española de 1978 que tanto impacto ha producido, en la teoría y en la práctica del Constitucionalismo Hispanoamericano —tema éste de reflexión para un comparatista, que quizá sea prematura por cuanto que lo que tiene de innovador no es valorable su eficacia hasta un mayor desarrollo en su aplicación práctica—, y ello, no solamente en lo filosófico político como en lo partidista, por cuanto que en el proceso de elaboración de la misma ha tenido una parte muy importante como Delegatorio a la Asamblea Nacional Constituyente, por votación popular, siendo uno de los principales redactores de la misma y formando parte de la Comisión Especial Legislativa.

Con razón ha podido decir Ricardo Sánchez que la Constitución de 1991 «es hija de la más grande crisis nacional de los últimos treinta años».

Crisis en la que se han puesto de relieve la universalización de los problemas económicos; los nuevos modelos de relaciones internacionales; el desarrollo de las formas de Cooperación; la incorporación de grandes masas a los movimientos sociales tendentes a lograr una sociedad más justa, más solidaria, en el robustecimiento en el Estado de Derecho Democrático aspirando a que los Derechos Humanos no sean una mera enunciación, sino el ejercicio normal en el desarrollo de una sociedad plural, responsable y libre.

Agotadas las dos ediciones anteriores de las Constituciones de Colombia, y al sentir la necesidad de hacer una tercera edición, se ofrece hoy al estudioso esta Evolución política y constitucional de Colombia y en la que va incorporado el estudio de la edición de 1977, el enriquecimiento que supuso la de 1985, editadas por Ediciones Cultura Hispánica, y esta tercera producto de una colaboración entre la Facultad de Derecho y Ediciones Cultura Hispánica.

Tenía que ser así, porque el profesor Uribe Vargas es Profesor visitante del Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Complutense de Madrid, desde su fundación, que ahora ha hecho treinta años.

Él ha conocido las tres etapas de este primer Instituto Universitario y ha sido en los últimos quince años permanente colaborador en los cursos del mismo.

En ese Aula de América que es el Aula del Instituto, ha ido desarrollando magistralmente, junto con otros ilustres constitucionalistas (Gallo, Moncayo, Sagües, Zúñiga, Barragán, Vega, etc.), la evolución del Derecho Comparado Hispanoamericano, pero en particular el estudio del Constitucionalismo Colombiano y la génesis y desarrollo de la Constitución de 1991.

El estudio que antecede al texto Constitucional condensa y completa de manera espléndida, no solamente una obra personal y coherente, sino el esfuerzo de fidelidad a unos valores esenciales y permanentes que perduran en los textos comentados y que configuran el futuro de un pueblo, que se debate en buscar su propio puesto en el concierto de los países —que formando una Comunidad unida por la Fe, la Lengua y el Derecho— merece un futuro de esperanza en la que la dignidad de la persona humana —sin perder sus raíces y equilibrio— desarrolle una sociedad justa y solidaria, salvaguardando sus valores nacionales en el marco de la cooperación internacional.

Tomás Salinas Mateos*

* Presidente del Comité Español de Derecho Comparado. Miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado. Miembro de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

La historia constitucional de un país, no puede circunscribirse al resumen cronológico de los Institutos Jurídicos que paulatinamente han trazado su contorno, ni enfocarse como reportaje periodístico, donde el autor destaca caracteres sensacionalistas, o antepone criterios particulares. América hispana tiene estirpe y raíces propias. Su discurrir no es el episodio de ideas itinerantes ni de sucesos improvisados. El continente ha generado su lento pero firme proceso civilizador, con ideas precursoras, sacrificios heroicos, y generaciones teleológicamente identificadas en la grandeza de tal designio. Recortar personajes, o acondicionarlos a la óptica contemporánea, es actitud muy distante de la verdadera función de quien desea penetrar el tiempo y la circunstancia de los artífices de las repúblicas desprendidas del tronco hispánico. La caricatura propia de los días inmediatos a la independencia, así como la interpretación fraudulenta de hechos y episodios, quedan de lado, cuando se intenta buscar la esencia prístina de la nacionalidad colombiana, y los elementos informadores de su cultura, raza e historia.

La misma clasificación que suele darse a los distintos períodos en que se subdivide el período colonial, la Independencia y la República, adolece del defecto de pretender desarticular fenómenos indisolublemente ligados, sin que la exclusión de unos, sea posible para la cabal inteligencia del conjunto. Es más fecunda la tarea del verdadero científico, que con profundo sentido de la responsabilidad, abarca la secuencia historiográfica como un todo encadenado sin permisivas soluciones de continuidad, que traducen visiones comprometidas. De ahí la importancia de situar el estudio de la organización constitucional colombiana, no al am-

paro de perspectivas coyunturales, sino aproximándonos de manera fiel a la realización política, como contexto integral e indisoluble.

Las constituciones de Colombia analizadas a la luz de la técnica jurídica, o sometidas a la crítica rigurosa de la exégesis, sin la perspectiva de los antecedentes, y de aquellos protagonistas que en unos casos los encarnaron y en otros les impusieron su propia dinámica, sería labor incompleta, quizá útil para el jurista erudito, pero de ninguna manera al alcance de quien a través de la historia de las instituciones pretende descubrir las huellas dactilares de la personalidad de la nación, su pasado, el presente, y los hechos que preparan el futuro.

En el caso de Colombia, la fidelidad al derecho y el respeto a las normas jurídicas constituye la mejor herencia que recibimos de España. En otros lugares, tal vez prevalecieron mayores arranques de aventura; ímpetu de conquista y sueño de audaces descubrimientos. En cambio, lo que ha permanecido inalterable en la vida de la República es su devoción a los principios legales, y a lo que me atrevería a calificar como—mesianismo constitucional—; que no es otra cosa sino la creencia popularmente sentida de que los cambios y las revoluciones se cumplen a través de estatutos reglamentarios, aunque en ocasiones el anhelo de los constituyentes, se encuentre muy lejos de acortar con simples normas la distancia entre el ideal perseguido y los hechos circundantes.

Es claro que la conquista y la colonia tuvieron el sello indeleble de la juridicidad y que las leyes de Indias son monumento a la tradición hispánica, inspirada en el respeto a la dignidad humana. José María de Ots Capdequí nos recuerda la jerarquía normativa, así como el enlace entre el Derecho Español Histórico y el Indiano¹ Lo cierto es que para

¹ «En la Ley 2, Tit. 1, Lb. 2 de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, promulgada en 1680, al fijar el orden de prelación de los cuerpos legales aplicables en estos territorios, se decía: “Ordenamos y mandamos que en todos los casos, negocios y pleitos en que no estuviere decidido, ni declarado lo que se debe proveer por las leyes de esta Recopilación, o por cédulas, provisiones y ordenanzas dadas y no revocadas para las Indias, y las que por nuestra orden se despacharen, se guarden las leyes de nuestro Reino de Castilla conforme a la de Toro.”»

«La Ley de Toro que aquí se alude es la primera de una importante colección de ochenta y tres leyes sancionadas en la ciudad castellana de Toro, en una reunión de Cortes celebrada el año 1505. En esta Ley, la primera de las de Toro, se reproduce, con algunas alteraciones, otra del Ordenamiento de Alcalá de Henares promulgada en 1348, bajo el reinado de Alfonso XI, que establecía el siguiente orden de prelación de las fuentes del derecho castellano, vigentes en aquel momento: 1. El Ordenamiento de Alcalá; 2. Los Fueros Municipales; 3. El Fuero Real, si se probaba su uso; y 4. Las Siete Partidas del Rey Don Alfonso el Sabio.»

José María de Ots Capdequí, *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias*. Editorial Losada, pág. 79. Buenos Aires, 1945.

Colombia tal espíritu legalista traduce el hondo anhelo de justicia que ha permanecido inalterable, y que la historia de las constituciones sirve para corroborar, enalteciendo a los mandatarios, e individualizando honrosamente a la República dentro del conjunto de los países del Hemisferio.

La obra de los teólogos a quienes estuvo confiada la polémica acerca de los títulos de Conquista, no sólo refleja el espíritu misional y la preocupación de los monarcas por la suerte de los vasallos ultramarinos, sino que tal conducta distingue la gesta peninsular del carácter de simple empresa privada², para responsabilizar al Estado de la realización de los fines superiores que justificaban la presencia de España en el Nuevo Mundo.

Por extrañas que aparezcan a los ojos de nuestro tiempo algunas de las instituciones concebidas en la Corte en defensa de los nativos, y las polémicas suscitadas en el propio Consejo de Indias, lo cierto es que en los teólogos del siglo XVI bullía la tradición platónica y aristotélica que a partir de Santo Tomás nutrió definitivamente la Escolástica. El que las leyes fuesen la garantía de buen gobierno y éstas constituyeran la expresión del bien común, materializan principios filosóficos predominantes. La violación y burla que en ocasiones sufrieran los mandamientos provenientes del Rey y del Consejo, de ninguna manera demeritan la inspiración generosa que los hizo posible. La misma magnitud de la obra colonizadora explica, aunque en ocasiones no disculpe, la transgresión de tales preceptos, o la mala interpretación de su humanitario espíritu.

Platón en *El Político*, afirma: «En ningún caso se puede ser más sabio que las leyes»³ y agrega: «La monarquía vinculada en normas escritas que llamamos leyes, es la más perfecta de las seis formas de gobierno. Sin ley, en cambio, la más perversa, la más insoportable para vivir en ella»⁴. No cabe duda que el sabio ateniense, desencantado de los reyes filósofos exaltados por él en *La República*, buscase al final de sus días, fundamento de la autoridad más sólido que la simple condición moral del Príncipe. Ello explica que por elevado que fuese el concepto acerca de los monarcas en el momento de cumplirse la empresa conquistadora, teólogos y juristas volvieran la mirada a las enseñanzas de Platón, en *Las Leyes*, su obra póstuma.

«Juzgó, escribe Platón (refiriéndose a Darío) conveniente regir bajo

² Al respecto, vale la pena recordar las órdenes consignadas en el testamento de la Reina Isabel de Castilla en relación con el trato y protección a los indios.

³ Platón, *El Político*, pág. 70. Trad. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955.

⁴ *Idem*, pág. 76.

leyes impuestas por él mismo, introduciendo una cierta igualdad, y sujeto a la norma legal el tributo que Ciro había prometido a los persas, estableciendo entre todos ellos benevolencia y comunidad y atrayéndose al pueblo con dinero y con dones»⁵. No podría faltar al referirnos a las fuentes clásicas que nutrieron el espíritu que hizo posible las leyes de Indias, la noción del bien común que Aristóteles incorpora a la ciencia política y que le sirve para distinguir las diferentes formas de gobierno. El Estagirita, afirma; «La Constitución de un Estado es la organización regular de todas las magistraturas, principalmente de la magistratura que es dueña y soberana de todo. En todas partes el gobierno de la ciudad es la autoridad soberana: la Constitución misma es el gobierno»⁶.

La definición aristotélica nos permite establecer clara diferencia entre la idea tecnicista de algunos autores contemporáneos y el origen antiguo de la palabra. Aristóteles sostiene que el ordenamiento regular de las magistraturas, y el conjunto de todas ellas conlleva una forma de Estado, siempre que existan la población y el territorio. Donde quiera que la potestad implique organización regular que englobe «magistratura que sea dueña y soberana de todo» aquélla podrá adoptarse como sinónimo de Constitución.

Don José María Samper, figura destacada de la política en el siglo XIX, afirma como acápite de su Derecho Público Interno, las siguientes palabras, que traducen a cabalidad el espíritu de la época, donde la perspectiva histórica aun impedía juzgar con imparcialidad la obra de España. «Si el Derecho Civil dice, era especial en muchas partes, y embrollado y confuso en todas las colonias hispanoamericanas, como que en realidad era un derecho de Indias, más que un derecho español, menos pudo decirse hasta 1810 que hubiese en estos países, así como no lo había en España, un derecho constitucional, pero ni siquiera simplemente público. Todo fue obra de la revolución, y en rigor de verdad el primer principio proclamado, fundamento de toda organización constitucional, fue el de la autonomía neogranadina, esto es, del derecho de las provincias del Nuevo Reino de Granada a darse y mantener un gobierno propio; derecho que, abiertamente negado por la Metrópoli, sólo podía ser obtenido a mérito de la revolución o la fuerza»⁷.

Las opiniones de J. M. Samper traslucen la influencia decimonónica de considerar sólo como constitución aquellos textos normativos to-

⁵ Platón, *Las Leyes*, pág. 112, tomo I. Trad. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1960.

⁶ Aristóteles, *La Política*, pág. 89. Trad. Editorial Iberia. Madrid, 1954

⁷ José María Samper, *Derecho Público Interno de Colombia tomo I* página 11. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Bogotá, 1951.

mados a imagen de la de Filadelfia y difundidos como emblema de lucha por la Revolución Francesa. Se confundía la forma con el fondo, sin desentrañar el verdadero sentido de la palabra y el linaje histórico y filosófico que la circunda y define.

En contradicción con tal criterio, el Doctor Alfonso López Michelsen cuando reclamó en 1949 la conveniencia política de conmemorar la Real Cédula de 17 de julio de 1549, expedida en Valladolid, que erigió la Real Audiencia de Santa Fe, desmembrándola de la de Santo Domingo⁸, y que debía abarcar las provincias del Nuevo Reino, Santa Marta, Río de San Juan, Popayán lindando con Quito, Guayana o Dorado y Cartagena, sostiene que tal hecho constituye el origen de la nación colombiana. dicha afirmación no debe tomarse como audacia intelectual o esguince en demérito de otras efemérides del historial patrio. Por el contrario; surge como fruto de honda convicción filosófica. La distribución de las magistraturas, representa para él verdadero punto de partida de nuestra organización política, y base para el desenvolvimiento de su progresivo contorno.

Dice el Presidente López Michelsen: «No sólo se organizó desde esa fecha por primera vez la entidad política que debía con los siglos dar origen a la actual República de Colombia, sino que fue también desde entonces cuando comenzaron a difundirse entre nosotros los beneficios de la civilización cristiana, y cuando de un pueblo bárbaro, compuesto de indios desnudos, antropófagos y polígamos, la sociedad de esta parte de América comenzó a transformarse en una organización cristiana y democrática en donde al poder del omnímodo cacique se sustituyó el

⁸ «Desde que el General Ximénez de Quesada descubrió y pobló esta tierra del Nuevo Reino de Granada, que fue en el año treynta y siete, hasta el año cinquenta, siempre fue sufragana de la Audiencia de Santo Domingo, donde yban con las apelaciones que se ynterponian de los Gobernadores y de sus juezes y hera tan larga la navegación que desde el Nuevo Reyno a Sancto Domingo ay, y de tantos peligros y rriesgos, así de agua como de tierra, que muchas personas perdían su justicia e la dexaban perder, y pasaban por muchas fuervas y agrauios e sin justicias que no solos los gouernadores peros sus thenientes y cualesquier alcaldes los hazian, e solo por no ponerse a una larga y peligrosa ytineracion, porque desde la cybdad de Sancta Fee a la de Cartagena ay casi dozientas leguas, que todas o las mas dellas se caminan por el Río Grande de la Madalena, por donde es más peligroso el caminar que trauijoso, rrespecto de su gran corriente y veloces rraudales que en el ay que muchas vezes hazen trastornar las canoas y ahogarse y perderse todo lo que ellas va; y para yr desde Cartagena a Sancto Domingo se avía de atrauezar vn golfo que enmedio ay, que no se nauega con todos tiempos ni con la facilidad que haziea otras partes de todo lo qual, y de otros muchos yncombenientes fue ynformado el Rey y el Real Consejo por manos de procuradores y personas que para hefecto embiaron los vezinos del Nuevo Reyno.»

Fray Pedro de Aguado, *Recopilación Historial Resolutoria del Nuevo Reino de Granada*.

concepto del derecho público. Es también, pues, esta fecha, por excelencia, la fiesta del derecho colombiano». Y agrega, para confirmar la vocación jurídica que ha sido impronta de la nacionalidad desde sus inicios: «Fue solamente cuando se les enseñó a los indios el concepto cristiano de la dignidad humana cuando comenzó a concebirse el Estado como un poder limitado por derechos naturales, inherentes a la condición de criatura racional de sus sujetos. Estos mismos derechos naturales fueron los que, con criterio afrancesado, y deficientemente enumerados, se enunciaron como derechos del hombre en nuestras declaraciones de independencia»¹⁰.

Vicente D. Sierra, argentino, al ocuparse de capitanes y encomenderos en la misión evangelizadora refrendada en las Bulas pontificias, coincide en otorgarle importancia a la constitución de la Audiencia: «Las bases jurídicas sobre las cuales se afianzó la obra de la conquista tuvieron, por lógica consecuencia, que asentar un sentimiento de la justicia que fue uno de los sostenes esenciales de la estructura institucional que España construyó en el Nuevo Mundo, y de la que fue alto exponente el régimen de las Reales Audiencias»¹¹.

Si se aceptan los postulados de la Escuela Sociológica del Derecho, necesariamente tenemos que colegir que el fenómeno jurídico es inherente a toda sociedad humana y que no podría darse la circunstancia de sociedades sin derecho, así como conjuntos normativos sin relación con espacio y tiempo determinados. Ello implica aceptar que las instituciones precolombinas existieron como imperativo del medio social, aunque no se hubiese tenido clara conciencia de su realidad y menos aun, alcanzaran manifestación escrita. Sin embargo, el punto que interesa a nuestro estudio, no es desconocer la vigencia de normas de conducta—tanto individuales como colectivas— en la época anterior al descubrimiento¹², sino destacar el hecho de que la conquista fue acontecimiento inspirado por conjunto de valores trascendentes, dentro de los cuales, el mandamiento jurídico, como expresión del bien común, representó la más alta y pertinaz característica.

¹⁰ Alfonso López Michelsen, *El Prejuicio Anti-español*. Cuestiones Colombianas (Ensayos), pág. 106. México, 1955.

¹¹ *Idem*, pág. 106.

¹² Vicente D. Sierra, *Así se hizo América*, pág. 110. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1955.

¹³ «La Ley 1, Título 2, Libro 2, de la Recopilación de Indias, reza textualmente: «Las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía... y que no se encuentren con nuestra sagrada Religión... y siendo necesario, por la presente las aprobamos y confirmamos» (Jorge Basadre, *Los Fundamentos de la Historia del Derecho*. Lima, 1956).

Sin contradecir la existencia de mandamientos legales precolombinos, antes bien, elogiándolos¹³, podemos aceptar la aseveración, de que el nacimiento de la Real Audiencia de Santa Fe, como entidad jurídica autónoma —suma de poderes legislativos, judiciales y administrativos—, implica el encuadramiento de la conducta de la Corona en unos preceptos positivos, que inspirados en la ley natural, reglamentaron la relación entre oficiales y vasallos.

Las mismas palabras del doctor López Michelsen hacen claridad sobre la materia. «En un mundo en donde la ambición, la crueldad, la codicia desgarraban una sociedad en formación, el Monarca impone como supremo gobierno un tribunal de justicia para que las cosas públicas estén —como dice Mendoza— “en manos de letrados, cuya profesión eran letras legales, comedimiento, secreto, verdad, vida llana y sin corrupción de costumbres”. Con la creación de la Audiencia el capricho de los conquistadores se sustituyó por la ley general. Se impuso un límite a los desmanes de las fuerzas militares, se señaló una órbita de derecho y por vez primera en nuestra historia comenzó a gobernarse a nombre de una entidad geográfica; a legislarse a nombre de una comunidad, a administrarse justicia con sujeción a normas preexistentes a los hechos que se juzgarían»¹⁴.

¹³ Luis Duque Gómez afirma: «Para hacer un estudio sistemático de las formas de juridicidad que existían entre las poblaciones prehispánicas de Colombia, es necesario acudir a los numerosos testimonios consignados sobre la materia en crónicas, diarios de viaje, informes, etc., de los siglos XVI, XVII y XVIII, fruto de la observación directa de los autores entre las agrupaciones de nativos. Para el caso del pueblo chibcha, los relatos de Castellanos, Jiménez de Quesada, Oviedo, Piedrahíta, Rodríguez Freile, Simón Aguado, Zamora y otros, constituyen prueba fehaciente de la existencia no solamente de una noción aproximada de justicia entre estos indígenas, sino también de normas estructuradas que regulaban la vida entre los asociados, y que, al lado de sus concepciones religiosas, han servido a los historiadores para colocar a los chibchas en el grupo de las llamadas altas culturas que florecieron en la América antigua... La nación chibcha produjo un héroe de carne y hueso, Nemequene. Este personaje forjaba la constitución de un verdadero imperio a la llegada de los peninsulares... A él se atribuyen las normas morales que regían entre los Muisca a la llegada de los españoles. El estudio de su estructura constituye un importante capítulo del derecho colombiano. Nemequene unificó y promulgó las normas consuetudinarias que de manera anárquica imperaban entre los distintos señoríos que sometió bajo su gobierno. Su código no quedó escrito, pero de su vigencia hay testimonios incontrovertibles que sirven para considerarlo como uno de los conjuntos de normas jurídicas y de principios morales más adelantados de los tiempos precolombinos. El código de Nemequene estableció: 1. Un régimen de privilegios, según las categorías sociales, políticas y religiosas. 2. Un conjunto de normas de carácter fiscal. 3. Un sistema punitivo para reprimir las relaciones incestuosas las excentricidades sexuales los delitos contra la propiedad, el homicidio, las relaciones extramaritales, etcétera.»

Historia Extensa de Colombia, vol. I, tomo I, págs. 115 y ss. Academia Colombiana de Historia. Bogotá 1965.

¹⁴ Alfonso López Michelsen, *op. cit.*, págs. 116 y 117.

Acerca de la apreciación transcrita y que su autor complementa en numerosos estudios concernientes a la materia¹⁵, el Catedrático Jacobo Pérez Escobar, pretende establecer distinción entre el nacimiento de la Audiencia, como antecedente de la nación colombiana, de lo que podría calificarse como origen del Estado. Aquí vuelven a repetirse los argumentos ya invocados, en el sentido de no admitir el concepto de constitución para nada diferente de los modelos posteriores a la independencia norteamericana. Al respecto, escribe Pérez: «Por otra parte hacemos una distinción nítida entre la nación y el Estado colombiano. La primera sí tiene sus orígenes en la época precolombina y se conforma y delinea luego en la Colonia, a través de las instituciones creadas por la Corona para su administración como la Real Audiencia de Santa Fe que se instaló en 1550 dando comienzo realmente al régimen colonial en la Nueva Granada»¹⁶.

El fragmento transcrito de Platón, y que en buena medida repercutió en los autores romanos de la edad de oro, es el de aceptar que existe constitución del Estado cuando hay organización regular de las magistraturas y principalmente «de la magistratura que es dueña y soberana de todo». En tal sentido, sea que la Constitución persiga fines plausibles, como el interés de la colectividad, o sólo ambiciones o metas particulares, su existencia no depende del nombre con que se le apellide, sino de la naturaleza de las competencias que otorgue, limite o distribuya. Tal concepto se hace aún más claro a la luz de la doctrina del derecho natural que inspirara a los legisladores de Indias y que predominó durante la Colonia.

De tal manera concebido el orden social, sería defecto de óptica el sustraer como antecedente del constitucionalismo colombiano, la sólida y arraigada tradición hispánica, así como los primeros ordenamientos que le abrieron paso a la concepción del Estado inspirada en los bienes superiores de la justicia y la equidad. Es cierto que nacimos como parte integrante de la monarquía española, pero no lo es menos, que aquélla supo, a través de los moldes jurídicos, ir trazando los perfiles de lo que más tarde sería conglomerado de naciones civilizadas, dentro del cual, Colombia ha sido la más celosa abanderada de la tradición legalista.

¹⁵ Alfonso López Michelsen, *Introducción al Estudio de la Constitución de Colombia*. Editorial El Liberal. Bogotá, 1945.

La Estirpe Calvinista de Nuestras Instituciones. Bogotá, 1945.

¹⁶ Jacobo Pérez Escobar, *Derecho Constitucional Colombiano*, págs. 82 y 83. Editorial Horizontes. Bogotá, 1974.

CAPÍTULO II

PRIMERA PÁGINA JURÍDICA DE LA INDEPENDENCIA

El proceso emancipador ofrece tal variedad de matices y complejas circunstancias, que los intérpretes intentan, cada cual dentro del ámbito de su propia visión de los acontecimientos, determinar influencias y trazar el cuadro de las Indias en el momento de iniciarse la separación de la Metrópoli. Fácilmente pueden distinguirse dos grandes vertientes o tendencias para indagar los móviles y la ideología que influyeron en los próceres. Por un lado, quienes creen que las conmociones ocurridas en el Socorro, Santa Fe, Cartagena, etc., fueron el resultado de las ideas de la Enciclopedia y del influjo que subrepticamente ejercieron sobre los criollos; el movimiento de independencia norteamericana y la revolución francesa. En la otra orilla militan los que consideran las causas intrínsecas de la revolución, incluyendo la coyuntura política por la cual atravesaba España desde el momento de la abdicación de Carlos IV, la tragicomedia de Fernando VII y la aparición de Napoleón Bonaparte, como árbitro de la política peninsular, manejando como marionetas al Soberano, al Príncipe de Asturias y al Valido Manuel Godoy.

Abelardo Forero Benavides ha escrito con pluma ágil un volumen orientado a relacionar la historia patria con la universal¹. «La escena de Bayona, dice, en la que Fernando VII pierde su corona, al conocerse en América, inicia el proceso de la independencia y estimula en los criollos el propósito de crear juntas similares a las de España y con el mismo derecho con que aquéllas fueron organizadas, al producirse el vacío monárquico»².

¹ Abelardo Forero Benavides, *Cuatro coches viajan hacia Bayona*, página 7. Bogotá, 1967.

² *Idem. Ibidem.*

La crisis originada por la ausencia de autoridad, debía producir en España, como en efecto ocurrió, no sólo el esfuerzo nacional para repeler a los invasores, sino para dar cauce político a aspiraciones populares represadas. No cabe duda que habían transmontado también los Pirineos, no sólo los uniformes galoneados del ejército napoleónico, sino las ideas revolucionarias que desde 1789 sacudían a Francia. Lo que no tenía explicación aceptable para quienes conservaron por siglos fidelidad a la Corona y obediencia a las instituciones legítimas, era la interrupción brusca del régimen de gobierno, que por la torpeza de los mismos soberanos y la audacia del usurpador, se conjugaban para producir el eclipse del imperio.

Forero Benavides es más contundente en el diagnóstico: «El imperio francés comenzó a desmoronarse en Bayona. Y allí se desmoronó también el imperio de los Borbones. La traslación de la corona del Borbón incapaz al Bonaparte escéptico —con la mala conciencia del intruso y del usurpador—, rompió el vínculo de España con sus colonias de América. Desaparecido bajo los cortinajes del castillo de Valancay el Rey Fernando VII, se operaron en su orden tres fenómenos; la rebeldía popular en España. La creación de juntas encargadas de mantener el patrimonio del Rey cautivo. Y el ejemplo seguido en América. Se propuso la creación de juntas similares, leales al Rey, pero inspiradas en el convencimiento de que los albaceas de sus heredades americanas, debían ser los criollos, ya mayores de edad»³.

La respuesta de la Península en los meses de mayo y junio fue la de los pronunciamientos insurreccionales por parte de las juntas patrióticas, que en unos casos reasumían los poderes soberanos abdicados en Bayona y en otros se organizaban para la resistencia a los franceses. Oviedo, Valladolid, Badajoz, Sevilla, Valencia, Lérida y Zaragoza a nombre de Juntas Supremas Provinciales reemplazaron a las antiguas autoridades gravemente quebrantadas en decoro y prestigio. Las propias palabras utilizadas en muchas ciudades de la metrópoli, se verán reproducidas con fidelidad en nuestros cabildos en el momento del grito emancipador. «La Junta General de este Principado, habiendo reasumido la soberanía por hallarse sin gobierno legítimo» (Asturias). «La Suprema Junta de Gobierno del Principado de Cataluña reasume en sí toda la autoridad soberana y la que ejercían todos los Consejos y Juntas Supremas de Su Majestad» (Cataluña).

A los territorios de ultramar, las noticias de los sucesos peninsulares llegaron con la lentitud propia de la época, agravada por la irregu-

³ *Idem*, pág. 11.

laridad de los escasos bajeles que se daban a la mar en momento de tanta turbulencia política. En la Nueva Granada no constituyó acontecimiento afortunado para España por la arrogancia del personaje, el que fuese Juan José Pando y Sanllorente, altivo Capitán de Fragata, el que desembarcara en Cartagena como enviado de la Junta de Sevilla, en el mes de agosto de 1808. La narración hecha por él de los levantamientos provinciales y la conducta de los españoles frente a Bonaparte, estimularon, simultáneamente, los sentimientos populares de imitación a lo ocurrido en la Metrópoli y por el otro, la adhesión espontánea a la figura de Fernando VII.

La solicitud formulada por Sanllorente, en Junta de Notables efectuada en Santa Fe en presencia del Virrey Amar y Borbón el 5 de septiembre, tenía por objeto proclamar la fidelidad a Fernando, declarar la guerra a los invasores y solicitar colaboración pecuniaria para la resistencia. José Manuel Restrepo, al comentar la reunión, dice: «Varios americanos ilustrados que había en ella pensaban hablar sobre el insulto que la de Sevilla hacía a estos pueblos, llamándose Suprema de España e Indias, sin otra representación que la voluntad de los miembros que la componían, mas no se les dio tiempo, y hubiera sido peligroso el solicitarlo porque se les habría tenido como revoltosos»⁴. Por extraña paradoja los documentos traídos por Sanllorente encarnaban el legitimismo y la revolución. El pronunciamiento de los cabildos y el respeto a la jerarquía dinástica. El nacionalismo español, pero también el nacionalismo americano. No fue entonces extraño que al lado de la generosidad de los granadinos en sus contribuciones económicas a la causa, en el espíritu ciudadano se avizoraran cambios profundos y conmociones latentes.

Los mismos sucesos españoles los aceleraron. La victoria bonapartista terminó por dominar las Andalucías. El Consejo de Regencia, como mal menor, y aceptado sólo en los lugares en manos de los patriotas como la Isla de León, insistió en volver la mirada hacia el mundo americano para conformar unas cortes con representación de los dominios ultramarinos. Esfuerzo tardío y contradictorio. Mientras se llamaba a los súbditos de allende el océano en los momentos de dificultad y peligro, simultáneamente se reprimía con la fuerza los pronunciamientos populares, que imitando los de España, habían comenzado a sucederse.

El 22 de enero de 1809 la Junta Central declaraba en Sevilla mediante

⁴ José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución en Colombia*, tomo I, página 102. Editorial Bedout. Medellín, 1969.

Decreto circular: «Que los dominios de España en las Indias no eran ya propiamente colonias o factorías, como los de otras naciones, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española y debían figurar en la Junta Central por medio de sus correspondientes diputados, nombrando uno cada virreinato y capitanía general»⁵.

Lo que interesa a nuestro estudio es la incidencia de los acontecimientos peninsulares en la vida de la Nueva Granada, y de manera singular, la forma como reaccionó la opinión pública cuando llegaron a su conocimiento. Manuel José Forero en la *Historia Extensa de Colombia*, dice: «Hemos mencionado el 12 de junio, pues esa fue una fecha importantísima en los anales de la organización de la patria. A las 8 de la mañana concurrieron los mayores funcionarios de la jerarquía civil a una solemne misa del Espíritu Santo ofrecida, por el piadoso Cabildo, para implorar el don de consejo en las elecciones destinadas a señalar quién debería someterse a sorteo con los candidatos de otras provincias granadinas para acudir a Sevilla en representación del Nuevo Reino»⁶.

El que la suerte no hubiese acompañado a Camilo Torres, a Joaquín Camacho, ni a Luis Eduardo de Azuola, personajes sobresalientes de la intelectualidad criolla, y que la representación hubiese recaído finalmente en el Mariscal de Campo don Antonio de Narváez, quien ni siquiera concurrió a las deliberaciones de Sevilla, no le resta significación al acontecimiento ni a sus protagonistas. Germán Arciniegas al referirse al *Memorial de Agravios* escrito por Torres en representación del Cabildo de Santa Fe a la Suprema Junta Central de España, sostiene: «posiblemente sea éste de todos los documentos contemporáneos en América, el que en una forma más universal defiende la causa de la liberación y echa las bases de la unidad continental en el plano de la independencia»⁷.

A diferencia de reacciones bullangueras, el *Memorial de Agravios* del Cabildo de Santa Fe, escrito por Torres en tono mesurado, estilo castizo, energía conceptual y altura de propósitos, indica la manera como los colombianos hemos acometido a través de la historia los grandes cambios

⁵ «Desde este momento españoles americanos, os veis elevados a la dignidad de hombres libres: No sois los mismos de antes encorvados bajo un yugo más duro mientras más distantes estabais del centro del poder mirados con indiferencia, vejados por la codicia y destruidos por la ignorancia. Tened presente que al pronunciar o al escribir el nombre del que ha de venir a representaros en el congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, ni de los gobernadores están en vuestras manos.» Proclama del Consejo de Regencia a los Americanos, de 4 de febrero de 1809.

⁶ Manuel José Forero, *La Primera República*, pág. 141. *Historia Extensa de Colombia*, volumen V. Bogotá, 1966.

⁷ *Colombia. Itinerario y Espíritu de la Independencia*, pág. 147. Editorial Norma. Cali, 1969.

de la política y de las instituciones. Torres no era demagogo. El pueblo de Santa Fe prefería utilizar inicialmente, frente al escarnio de la política española, el alegato jurídico para reclamar los derechos de los americanos y reprochar la desigualdad y el trato discriminatorio que les propinaban las autoridades. Puede parecer extraño a quienes juzgan hoy la historia con los prejuicios de Georges Sorel o las tácticas de la rebelión abierta, que el preludeo del *Grito Emancipador* fuese un Memorial sopesado y extenso con el cual se reclamaban los derechos del pueblo. La lógica y el razonamiento parecieron más adecuados a la sociedad granadina, firme en la defensa de las prerrogativas de Fernando VII, pero a la vez consciente del profundo cambio revolucionario que exigían las instituciones vigentes, cuando la distancia entre los criollos y chapetones desmentía en la práctica el sentido igualitario de las primitivas leyes de Indias.

Se lee en el acápite del Memorial de Agravios: «Señor: desde el feliz momento en que se recibió en esta capital la noticia de la augusta instalación de esa Suprema Junta Central, en representación de nuestro amado Soberano el Señor Don Fernando VII, que se comunicó a su Ayuntamiento, para que reconociese este centro de la común unión, sin detenerse un solo instante en investigaciones que pudiesen interpretarse en un sentido menos recto, cumplió con este sagrado deber, prestando el solemne juramento que ella le había indicado; aunque ya sintió profundamente en su alma, que, cuando se asociaban en la representación nacional los diputados de todas las provincias de España, no se hiciese la menor mención, ni se tuviesen presentes para nada los vastos dominios que componen el imperio de Fernando en América, y que tan constantes, tan seguras pruebas de su lealtad y patriotismo acababan de dar en esta crisis»⁸. El memorialista más adelante alega, la desigualdad en la representación, como índice del trato discriminatorio infringido a los americanos; pero, decía, en medio del justo placer que ha causado esta real orden, el Ayuntamiento de la capital del Nuevo Reino de Granada no ha podido ver sin profundo dolor que, cuando de las provincias de España, aun las de menos consideración, se han enviado dos Vocales a la Suprema Junta Central, para los vastos, ricos y populosos dominios de América, sólo se pida un diputado de cada uno de sus reinos y capitanías generales, de modo que resulte una tan notable diferencia, como la que va de nueve a treinta y seis»⁹.

No cabe duda que el alegato en torno de la representación política no tenía justificación distinta que la de reforzar el reclamo a favor de la

⁸ *Memorial de Agravios* (20 de noviembre de 1809). Citado por Germán Arciniegas, *op. cit.*, pág. 48.

⁹ *Idem*, pág. 50.

igualdad ciudadana entre criollos y chapetones, que constituye el nervio del documento. Camilo Torres como muchos otros de los firmantes del Memorial a nombre del Cabildo, representaba esa clase social de hijos de españoles con varias generaciones de arraigo al suelo americano, que sufrían a diario el tratamiento vejatorio frente a los recién llegados. De ahí que el reclamo por la igualdad de derechos entre criollos y peninsulares dibuje ya aquel acento de revolución burguesa que va a tener la causa emancipadora en el Nuevo Reino de Granada, y que a la postre no fue sino el trasunto fiel de los revolucionarios franceses del estado llano, frente a la sociedad clasista del Antiguo Régimen.

«Las Américas —continúa Torres—, Señor, no están compuestas de extranjeros a la nación española. Somos hijos, somos descendientes de los que han derramado su sangre por adquirir estos nuevos dominios a la Corona de España; de los que han extendido sus límites, y le han dado en la balanza política de Europa, una representación que por sí sola no podría tener. Los naturales conquistados y sujetos hoy al dominio español, son muy poco o son nada en comparación de los hijos de europeos, que hoy pueblan estas ricas posesiones. La continua emigración de España en tres siglos que han pasado, desde el descubrimiento de América: la provisión de casi todos sus oficios y empleos en españoles europeos, que han venido a establecerse sucesivamente, y que han dejado en ella sus hijos y su posteridad; las ventajas del comercio y de los ricos dones que aquí ofrece la naturaleza, han sido otras tantas fuentes perpetuas, y el origen de nuestra población. Así, no hay que engañarnos en esta parte. Tan españoles somos, como los descendientes de Don Pelayo, y tan acreedores, por esta razón, a las distinciones, privilegios y prerrogativas del resto de la nación, como los que, salidos de las montañas, expelieron a los moros y poblaron sucesivamente la Península; con esta diferencia, si hay alguna, que nuestros padres, como se ha dicho, por medio de indecibles trabajos y fatigas, descubrieron, conquistaron y poblaron para España este Nuevo Reino.

«Seguramente que no dejarían ellos por herencia a sus hijos, una distinción odiosa entre españoles y americanos; sino que, antes bien, creerían que con su sangre habían adquirido un derecho eterno al reconocimiento, o por lo menos, a la perpetua igualdad con sus compatriotas»¹⁰.

Quizás el acento que le otorga al Memorial de Agravios matiz global, sustrayéndolo de simple disputa de parroquia, sea el referente a las condiciones generales de las provincias ultramarinas, sin que la voz de Torres encarne sólo a los neogranadinos, sino a la pluralidad de las re-

¹⁰ *Idem*, pág. 53.

giones. «En cuanto a la riqueza de este país y en general de los de América, el Cabildo se contenta con apelar a los últimos testimonios que nos ha dado la misma Metrópoli.» Ya hemos citado la declaración de la Suprema Junta de Sevilla, su fecha en 17 de junio de 1808. En ella pide a las Américas: «La sostengan con cuanto abunda en su fértil suelo tan privilegiado por la naturaleza.»

«En otro papel igual que parece publicado en Valencia, bajo el título de Manifestación Política, se llama a las Américas “El patrimonio de la España y de la Europa toda”. “La España y la América (dice V. M. en cualquier circular de enero del corriente a todos los Virreyes y Capitanes Generales) contribuyen mutuamente a su felicidad”. En fin, ¿Quién hay que no conozca la importancia de las Américas por sus riquezas? ¿De dónde han manado esos ríos de oro y plata que por la pésima administración del gobierno, han pasado por las manos de sus poseedores, sin dejarles otra cosa, que el triste recuerdo de lo que han podido ser con los medios poderosos que puso la Providencia a su disposición, pero de que no se han sabido aprovechar?»¹¹.

Los ecos del Contrato Social de Rousseau no dejan de percibirse con perfiles nítidos, cuando en el Memorial de Agravios se consignan las siguientes palabras: «La ley es la expresión de la voluntad general, y es preciso que el pueblo la manifieste. Este es el objeto de las Cortes; ellas son el órgano de esta voz general. Si no oís, pues, a las Américas, si ellas no manifiestan su voluntad por medio de una representación competente y dignamente autorizada, la ley no es hecha para ellas, porque no tiene su sanción. Doce millones de hombres con distintas necesidades, en distintas circunstancias, bajo diversos climas, y con diversos intereses, necesitan de distintas leyes. Vosotros no las podéis hacer, nosotros nos las debemos dar»¹².

En el curso de la independencia de los territorios ultramarinos, y casi con unanimidad acompasada al ritmo de las nuevas circunstancias, los cabildos representaron la fuerza motriz de la insurgencia y el símbolo de la nueva legitimidad instaurada. Dejando para más adelante el análisis cuidadoso de los pronunciamientos en el Nuevo Reino de Granada, debe recalcar la voz admonitoria de don Camilo Torres cuando consigna en el Memorial de Agravios las siguientes palabras: «Por los mismos principios de igualdad han debido y deben formarse en estos dominios Juntas provinciales compuestas de los representantes de sus cabildos, así como los que se han establecido, y subsisten en España. Este es un punto de la ma-

¹¹ *Idem*, pág. 54.

¹² *Idem*, pág. 60.

yor gravedad, y el cabildo no lo quiere ni puede omitir. Si se hubiese dado este paso importante en la que se celebró en esta capital el 5 de septiembre de 1808, cuando vino el diputado de Sevilla para que se reconociese la Junta, que se dijo Suprema, hoy no se experimentarían las tristes consecuencias de la turbación de Quito. Ellas son efecto de la desconfianza de aquel Reino en las autoridades que lo gobiernan. Temen ser entregadas a los franceses, y se quejan por esto de la misteriosa reserva del gobierno en comunicar noticias, de su inacción en prepararse para la defensa, y de varias prevenciones injustas de los que mandan, con los españoles americanos. Todo esto estaría precavido con que el pueblo viese que había un cuerpo intermediario de sus representantes, que velase en su seguridad».

Los historiadores coinciden en señalar el siguiente, como uno de los párrafos de más arraigada inspiración patriótica y también advertencia de lo que podría sobrevenir al no prestarse oídas al requerimiento del Cabildo. «Por otra parte, Señor, ¿qué oposición es ésta, a la que América tenga unos cuerpos que representen sus derechos? ¿De dónde han venido los males de España, sino de la absoluta arbitrariedad de los que mandan? ¿Hasta cuándo se nos querrá tener como manada de ovejas al arbitrio de mercenarios, que en la lejanía del pastor pueden volverse lobos? ¿No se oirán jamás las quejas del pueblo? ¿No se les dará gusto en nada? ¿No tendrá el menor influjo en el gobierno, para que así lo devoren impunemente sus sátrapas, como tal vez ha sucedido hasta aquí? Si la presente catástrofe no nos hace prudentes y cautos, ¿cuándo lo seremos? ¿Cuando el mal no tenga remedio? ¿Cuando los pueblos cansados de opresión no quieran sufrir el yugo?»¹⁴.

Comentando el Memorial de Agravios Guillermo Valencia en oración panegírica, exclama: «He aquí sintetizado, señores, todo el programa político de la emancipación. Realizar esta fórmula, que hoy nos parece tan natural y sencilla costará la vida a óptimos hijos de América; suscitará heroísmos que lindan con lo inverosímil, sembrará de luto, de lágrimas y sangre la vasta tierra colombiana»¹⁵.

De todas maneras, el Memorial de Agravios tuvo en el ámbito neogranadino la fuerza moral del requerimiento justo. En cuanto al estilo mismo de la protesta, confirmó la manera mesurada, pero enérgica, austera y firme, valerosa y franca, que caracterizó el itinerario heroico de los fundadores de la nacionalidad.

La primera página jurídica de la Independencia estaba escrita.

¹³ *Idem*, págs. 64 y 65.

¹⁴ *Idem*, pág. 66

¹⁵ Guillermo Valencia, *Discursos*, tomo I, pág. 135. Biblioteca Colombiana, VII. Instituto Caro y Cuervo. Bogotá, 1973.

CAPÍTULO III

LOS PRIMEROS PRONUNCIAMIENTOS

Quito dio la primera voz en el Virreinato. La instalación de una Junta de Gobierno, apellidada «Suprema» con jurisdicción sobre las Provincias de Guayaquil, Popayán y Panamá si voluntariamente querían unirse, fue la respuesta, tanto a la ineptitud del Presidente Ruiz de Castilla, como al espíritu de «fronda». El juramento, dice Restrepo, que hizo la Junta y que exigió a cada uno de los empleados y corporaciones fue de—obediencia y fidelidad a Fernando VII como su Rey y Señor natural—, de adherirse a los principios de la Junta Central; de no reconocer jamás la dominación de Bonaparte, ni la de rey alguno intruso; en fin, de hacer todo el bien posible a la nación y a la patria observando la constitución que acababa de darse¹.

Este histórico 10 de agosto de 1809 tuvo sabor de imitación a lo ocurrido en la Península a raíz de los acontecimientos de Bayona. Pero osenta, además, perfiles de independencia, al asumir el mismo pueblo la conducción de sus destinos. Amar y Borbón en acto evidentemente contradictorio, decidió emplear la fuerza contra la Junta de Quito. «Corrió, dice Luis Martínez Delgado, la primera sangre de la independencia en nuestro país, cuando milicianos de Pasto atacaron a los quiteños, noticia que acabó con la Junta de Quito y permitió al Conde Ruiz de Castilla volver al poder»².

Entretanto Caracas sufría también los primeros sacudimientos revolucionarios. Miranda había contribuido a crear clima de insurgencia

¹ José Manuel Restrepo, *Op. Cit.*, págs. 108 y 109, tomo I.

² Luis Martínez Delgado, *Causas de la Independencia*. Curso Superior de Historia de Colombia (1781-1830), tomo I, pág. 288. Academia Colombiana de Historia. Biblioteca Eduardo Santos, vol. 2. Bogotá, 1950.

y libertad. La cautela en el lenguaje para disimular las verdaderas intenciones, llegó hasta el extremo de que el nuevo gobierno se apellidase a sí mismo «Junta Suprema Conservadora de los Derechos de Fernando VII». «Se reunió el Ayuntamiento, dice el Acta, con motivo de la fundación eclesiástica del día de hoy Jueves Santo y principalmente con el de atender a la salud pública de este pueblo que se halla en total orfandad no sólo por el cautiverio del Señor Don Fernando VII, sino también por haberse disuelto la Junta que suplía su ausencia en todo a lo tocante a la seguridad y defensa de sus dominios invadidos por el Emperador de los franceses, y demás urgencias de primera necesidad, a consecuencia de la ocupación casi total de los reinos y provincias de España, de donde ha resultado la dispersión de todos o casi todos los que componían la citada junta, y por consiguiente el cese de sus funciones. Y aunque según las últimas o penúltimas noticias derivadas de Cádiz parece haberse sustituido otra forma de gobierno con el título de Regencia, sea lo que fuere de la certeza e incertidumbre de este hecho, y de la nulidad de su formación, no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque no ha sido constituida por el voto de estos fieles habitantes cuando han sido ya declarados, no colonos sino partes integrantes de la Corona de España»³.

En el Acta del 19 de abril de 1810 se consagra además lo siguiente: «En cuyo caso el derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar los medios de su conservación y defensa, y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme a los mismos principios de la sabia constitución primitiva de la España y a las máximas que ha enseñado y publicado en innumerables papeles la Junta Suprema extinguida»⁴.

Conservando, inclusive, la similitud idiomática que caracteriza los pronunciamientos de independencia en fenómenos de rigurosa sincronización, el Ayuntamiento hizo comparecer a quienes debían prestar el juramento de rigor, en los siguientes términos: «Guardar, cumplir y ejecutar y hacer que se guarden, cumplan y ejecuten todas y cualesquiera órdenes que se den por esta Suprema Autoridad soberana de estas provincias, a nombre de nuestro Rey y Señor Don Fernando VII (que Dios guarde) injustamente cautivo por la traidora nación francesa, sosteniendo los derechos de la patria, del Rey y de la religión.»

³ José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo I, página 204. Ministerio de Educación. Dirección de Cultura y Bellas Artes. Caracas 1953.

⁴ *Idem. Ibidem.*

Se ha dicho con propiedad que la primera y más importante manifestación de la solidaridad americana fue el grito emancipador y el concurso que a él prestaron, sin reparar en el lugar de nacimiento, quienes se identificaban con la causa de la independencia. No hubo uno sólo de los primeros pronunciamientos en que no se invitara a las provincias vecinas y a otras ciudades y comarcas a sumarse a la conducta adoptada. En tal forma puede observarse, que el clima era propicio para el cambio y que la revolución había encontrado coyuntura favorable. La Junta Suprema de Caracas el 27 de abril de 1810, y ello sirve para corroborar lo anterior, se dirigió a los ayuntamientos de todas las capitales de América invitándolos a forjar la grande obra de confederación americana-española. «Una es nuestra causa, una debe ser nuestra divisa; fidelidad a nuestro desgraciado monarca; guerra a su tirano opresor; fraternidad y constancia.» El Movimiento Juntista, tal como lo apellida Javier Ocampo López⁵ abarcó ámbito superior al del Virreinato. No deben omitirse los de Chuquisaca y La Paz de indiscutible influencia en la causa precursora. Es cierto que en cada comarca existieron modalidades propias, y perfiles que en ocasiones llegan a entusiasmar a los historiadores locales, como si se tratara de hechos aislados. Todo el proceso está marcado de acontecimientos alternados, que van desde la fidelidad a la Regencia, hasta el grito autónomo y libertador, como lo veremos enseguida.

La condena y represión de los hechos de Quito dejaron en el Nuevo Reino de Granada honda huella y en particular, en la Capital. Aparición de pasquines en lugares públicos. Prisión de numerosos ciudadanos. El Canónigo don Andrés Rosillo encabezando personalmente la lucha; son índices del terreno preparado desde la publicación por don Antonio Nariño de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el 15 de diciembre de 1793 y que hubo de costarle toda suerte de infortunios.

La circunstancia de arribar a Cartagena dos Comisarios representantes del gobierno de la Regencia; don Antonio Villavicencio y don Carlos Montúfar, con el encargo de obtener el reconocimiento y afianzar la autoridad del Consejo, acelera en buena medida el clima de ebullición patriótica de las ciudades más importantes del Nuevo Reino. En el mes de mayo el pueblo de Cartagena arrebató a los Comisarios Regios la prerrogativa que el Gobernador don Francisco de Montes, debería ejercer conjuntamente con el Ayuntamiento el gobierno de la ciudad. Consti-

⁵ Javier Ocampo López, *El Proceso Ideológico de la Emancipación*, páginas 42 y 43. Tunja, 1974.

tuía avance y se abría ya la brecha dentro de la monolítica concepción autoritaria del poder tradicional. Indalecio Liévano Aguirre⁶ le otorga a este hecho el simple carácter de enfrentamiento entre las familias representativas de la oligarquía criolla y las autoridades españolas, con prescindencia de las fuerzas realmente populares. Sobre el particular, debemos recabar el hecho del cual nos ocuparemos con mayor detalle, de que la independencia hispanoamericana tuvo raíces burguesas, que fueron los Cabildos quienes impulsaron el proceso de la autonomía, primero, y más tarde, el de la emancipación.

Cosa igual iba a ocurrir en el Socorro y en Santa Fe donde las gentes de mayor valía, descendientes de españoles educados en los principales colegios de la época, servirían de fuerza motora del grito libertario, hasta vincular al pueblo a la causa de la independencia y confundirla e identificarla con el destino de sus propias vidas.

A la ciudad del Socorro, en el Nuevo Reino de Granada, le corresponde el honor de haber dado el 10 de julio de 1810 el paso más valeroso hacia la autonomía, suscribiendo el Acta de Independencia donde se reemplazaban las antiguas autoridades. No es hecho casual el que esta ciudad hubiese jugado en la historia papel tan significativo. Horacio Rodríguez Plata, con argumentos incontrovertibles, reclama para esa, su patria chica, el título de «Precursora entre las ciudades proceras de Colombia».

Si hacemos memoria del movimiento comunero ocurrido entre 1780 y 1782, debemos aceptar que de allí partió la era de las grandes transformaciones que rompieron el «orden hispano» fundado por los Austrias y defendido por los Borbones. Es cierto que los móviles de la insurrección comunera fueron en apariencia de carácter económico y de reclamo contra la política arbitrista de la Corona. La agricultura y el comercio llevaban la peor parte. La industria se veía limitada bajo la amenaza de nuevos tributos. Al leer la 16.ª Capitulación de Zipaquirá, relativa a la conducta despótica e imprudente de los Visitadores, Rodríguez Plata la califica como acto eminentemente político de rebeldía contra el Estado⁷. La polémica sobre el alcance de la revuelta comunera y el carácter económico y político del mismo ha dividido por años la historiografía colombiana. Pueden citarse nombres ilustres en ambas concepciones. Germán Arciniegas califica las capitulaciones

⁶ Indalecio Liévano Aguirre, *Los Grandes Conflictos Sociales y Económicos de nuestra Historia*, tomo III, págs. 132 y ss. Ediciones Nueva Prensa. Bogotá.

⁷ Horacio Rodríguez Plata, *Los Comuneros*, pág. 137. Curso Superior de Historia de Colombia, tomo I. Academia Colombiana de Historia. Biblioteca Eduardo Santos, vol. 2. Bogotá, 1950.

como el primer documento dictado por el pueblo como reclamación de sus derechos y rechazo de la autoridad española⁸, Pero quizá el argumento más contundente, nos lo ofrezca Eduardo Posada: «Claro que si hubiesen triunfado los comuneros, el resultado habría sido la independencia. Al entrar a Santa Fe habrían constituido un gobierno general autónomo, como ya lo tenía en sus secciones, pero no habiendo coronado la empresa, no es fácil saber los propósitos de todos ellos. Las revoluciones son al principio tan sólo una protesta, un movimiento demoleedor, sin plan ni programa bien definido; la victoria les hace crecer las alas y las vemos llegar a eminencias que ellas mismas no soñaron»⁹ Armando Gómez Latorre la eleva a la categoría de única revolución social de nuestra historia¹⁰.

Lo cierto es que el espíritu de libertad de los comuneros revive y cristaliza con caracteres perdurables en el Acta de Independencia del Socorro suscrita diez días antes del pronunciamiento de Santa Fe. En dicho documento, se destacan los siguientes párrafos: «La Providencia del Socorro, siempre fiel a su legítimo Soberano y constantemente adicta a la causa nacional, ha sufrido por el espacio de un año al Corregidor José Valdés Posada, que con su actividad y celo sin igual ha querido sostener entre nosotros las máximas del terror y espanto dignas del infame favorito Godoy. A la justa indignación de los habitantes de esta Villa y de los lugares circunvecinos que se auxiliaron brilló por fin la noche del día 9». «La sencilla narración de estos hechos manifiesta claramente que el Corregidor Valdés, como procesado por la justicia, no pudo ni debió después que se le anunció su delito, usar de la fuerza militar, si hubiese contado con el poder de las leyes y con la autoridad del Tribunal a donde se le dijo que se había ocurrido»¹¹. El viejo espíritu legalista se mantenía a ultranza, y permaneció tan arraigado en el ánimo de los patriotas, que por doquier encontramos alusiones al quebrantamiento de los deberes que la justicia impone a los gobernantes, como justificación de la revuelta.

La parte medular del Acta de Independencia se condensa en los siguientes párrafos: «Restituido el pueblo del Socorro a los derechos sagrados e imprescriptibles del hombre, por la serie de sucesos referida, ha depositado provisionalmente el gobierno en el muy ilustre Cabildo,

⁸ Germán Arciniegas, *op. cit.*, pág. 10.

⁹ Cfr. Horacio Rodríguez Plata, *op. cit.*, págs. 148 y 149.

¹⁰ Armando Gómez Latorre, *Enfoque Social de la Revolución Comunera*. Biblioteca Colombiana de Cultura, vol. 9. Bogotá, 1973.

¹¹ Horacio Rodríguez Plata, *La Antigua Provincia del Socorro y la Independencia*, pág. 35. Biblioteca de Historia Nacional, vol. XCVIII. Bogotá 1963.

a que se han asociado seis individuos, que lo son: el Doctor José Ignacio Plata, Cura de Simacota; el Doctor Pedro Ignacio Fernández; Don Miguel Tadeo Gómez, Administrador de Aguardientes; Don Ignacio Carrizosa; Don Javier Bonafont, y Don Acisclo Martín Moreno, para que les ayudasen al desempeño de multitud de asuntos y negocios en que deben ocuparse, para defender la patria, de las medidas hostiles que tomará el Señor Virrey de Santa Fe contra nosotros, como lo hizo contra los habitantes de la ilustre ciudad de Quito. Pero hallándonos unidos por estrechos vínculos de fraternidad con los ilustres Cabildos de las muy nobles y leales ciudades de Vélez y Villa de San Gil, y siendo comunes nuestros intereses por la respectiva situación geográfica, determinó, en Cabildo abierto, que se comuniquen esta Acta a los dichos ilustres cabildos convidándoles a que manden dos diputados para deliberar sobre el plan y modo de gobierno que debemos establecer»¹².

No cabe duda acerca de que este documento se conoció en Santa Fe el 20 de julio, igual que los de Cali y Pamplona, contribuyendo de manera eficiente a las labores que con sigilo y firmeza preparaban los ediles, estimulados por el miedo a la represión. La infidencia de algún funcionario cercano al Virrey sobre una lista de personalidades a las cuales se debería detener preventivamente y de los procesos cuya instrucción se dejaba en manos de los Oidores Alba y Frías, activó en Acevedo y Gómez, Jorge Tadeo Lozano, Camilo Torres, Francisco José de Caldas, José María Carbonell y tantos otros, la urgencia de precipitar los sucesos, los cuales tuvieron como pretexto la llegada de don Antonio Villavicencio a la Capital. Tomás Rueda Vargas en párrafo afortunado sobre los episodios ocurridos en Santa Fe y la mezcla de realidad y leyenda que cada autor suele agregarle como fruto de la imaginación, dice: «Demos, pues, por sucedido el 20 de Julio. Y no ahondemos en sus causas; quedemos en lo del florero y las bofetadas que al cabo es más poético y bonito como antecedente que la vulgar toma de La Bastilla o el despacible derrocamiento de la monarquía española, y situémonos unas semanas después, ya con el Virrey y la Virreina en camino, con todo el país alborotado, y con una sociedad evidentemente colonial, a quien se le cayó en unas horas mucho más de lo que pensaba derribar, y se halló de la noche a la mañana delante de una situación que la miraba a los ojos- como diciéndole: ¿Y usted qué era lo que quería?»¹³.

¹² *Idem. Ibidem.*

¹³ Tomás Rueda Vargas, *Visiones de Historia*, pág. 20. Edición de la Caja de Crédito Agrario. Bogotá, 1973.

Arturo Abella, en su importante libro intitulado *El Florero de Llorente*, observa: «El 20 de julio de 1810 no es el punto de partida de la historia nacional. Es apenas una etapa. La

Lo que interesa a nuestro estudio es el análisis jurídico-político del Acta de Independencia como contribución al desarrollo del derecho constitucional. No cabe duda que el pronunciamiento en la Capital adquiriría proporciones mayores, ya que no se trataba sólo de hechos ocurridos dentro del marco de ciudades medianas o pequeñas, sino de la propia sede del Virreinato y de la Audiencia. Hay autores que consideran que el punto de partida del constitucionalismo en la etapa independiente, se halla en el Acta del 20 de julio. Su mismo encabezamiento, implica por sí sólo modificación acerca del fundamento de la autoridad y ejercicio del gobierno. «En la ciudad de Santa Fe, a 20 de julio de 1810, y hora de las 6 de la tarde, se juntaron los S.S. del M.I.C., en calidad de extraordinario, en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública y proclamado por su diputado el señor Regidor Don José Acevedo y Gómez para que le propusiese los Vocales en quienes el mismo pueblo iba a depositar el Supremo Gobierno del Reino; y habiendo hecho presente dicho señor Regidor que era necesario contar con la autoridad del actual Jefe, el Excelentísimo señor Don Antonio Amar, se mandó una diputación compuesta del Señor Contador de la Real Casa de Moneda, Don Manuel de Pombo, el Doctor Don Miguel de Pombo, y Don Luis Rubio, vecinos, a dicho señor Excelentísimo, haciéndole presentes las solicitudes justas y arregladas de este pueblo, y pidiéndole para su seguridad y por las ocurrencias del día de hoy pusiese a disposición de este Cuerpo las armas, mandando por lo pronto una compañía para resguardo de las casas capitulares, comandada por el Capitán Don Antonio Baraya. Impuesto su Excelencia de las solicitudes del pueblo, se prestó con la mayor franqueza a ellas. En seguida se manifestó al mismo pueblo la lista de los sujetos que había proclamado anteriormente, para que unidos a los miembros legítimos de este cuerpo (con exclusión de los intrusos Don Bernardo Gutiérrez, Don Ramón Infiesta, Don Vicente Rojo, Don José Joaquín Álvarez, Don Lorenzo Marroquín, Don José Carpintero y Don Joaquín Urdaneta), se deposite en toda la Junta el Gobierno Supremo de este Reino interinamente, mientras la misma Junta forma la Constitución que afiance la felicidad pública, contando con las nobles provincias, a las que en el instante se les pedirán sus diputados, firmando este cuerpo el reglamento para las elecciones en dichas provincias, y tanto éste como la Constitución de Gobierno de-

mayoría de los críticos han dicho que ahí comienza nuestra vida jurídica y civilista. Y no es exacto. Más bien ahí comienzan los golpes de Estado o de cuartel de la "Primera República". Ahí comienzan los ciento cincuenta años de fracasos institucionales; los ciento cincuenta años de anormalidad hispanoamericana», pág. 15. Colección Bolsilibros. Bedout, vol. 8, s. f.

berán formarse sobre las bases de libertad e independencia respectiva de ellas, ligadas únicamente por un sistema federativo, cuya representación deberá residir en esta capital, para que vele por la seguridad de la Nueva Granada, que protesta no abdicar los derechos imprescriptibles de la soberanía del pueblo a otra persona que a la de su augusto y desgraciado Monarca Don Fernando VII, siempre que venga a reinar entre nosotros, quedando por ahora sujeto este nuevo Gobierno a la Superior Junta de Regencia, interin exista en la Península, y sobre la Constitución que le dé el pueblo»¹⁴.

La extraña mezcla de adhesión a la persona del Rey con el dogma de la soberanía popular, constituye la manera híbrida como penetran en la conciencia pública los nuevos símbolos sobre los cuales se edificarían las bases políticas de la República. El solo nombre de Fernando VII tuvo tanto en la Península como en América, la fuerza mágica de aglutinar multitudes y conmover la sensibilidad popular. El deseado» por extraña paradoja de la historia, vio pasar por sus manos los momentos más dramáticos de la monarquía, pero también las más afectuosas y sinceras muestras de la admiración pública. El infortunio sirvió para nimbar la personalidad que su solo nombre proyectaba en los dominios ultramarinos. La fidelidad a Fernando VII no ha sido el único caso en la historia de nuestro país, en que el pueblo aguarda pacientemente la ocasión de reparar la injusticia o exaltar a quien ha sido víctima de tortuosas maquinaciones. En este caso, se entremezclan de manera admirable las virtudes caballerescas del alma hispana, con los ideales revolucionarios. Bien lo ha escrito Vicente D. Sierra: «Cuando se inició el proceso de la independencia de lo último que se desprendió América fue de sus sentimientos de lealtad a la Corona, al punto que para iniciar la revolución fue necesario que el nombre del Rey sirviera de bandera- hasta darse el caso paradójico de que el imperio se disgregó exhibiendo como propósito un legitimismo que constituía la razón misma de ser del imperio»¹⁵.

Observadores críticos de nuestros primeros pasos hacia la gesta emancipadora estiman que la adhesión al Rey sustrae el elemento separatista indisoluble a la independencia. Hay que ir más al fondo de los hechos, que a la construcción gramatical, para entender lo ocurrido el 20 de julio en Santa Fe, y que en cierta medida no fue sino el eco de anteriores y valerosos pronunciamientos. Reconocer a Fernando VII sometido a la Constitución, era más que el tránsito a la monarquía limi-

¹⁴ Cfr. Germán Arciniegas, *op. cit.*, pág. 77.

¹⁵ Vicente D. Sierra, *op. cit.*, pág. 111.

tada y liberal. Fue la partida de nacimiento de la República, cuando el pueblo reasumía los poderes soberanos. El texto del juramento contenido en la propia Acta, es elocuente del espíritu cauteloso que pretendía calmar los escrúpulos dinásticos, bajo el ropaje de fórmulas que a la postre sólo confirmaban la causa libertadora. «Entretanto se recibió juramento a los señores Vocales presentes, que hicieron en esta forma, a presencia del M.I. Cabildo y en manos del Señor Regidor primer Diputado del pueblo Don José Acevedo y Gómez, puesta la una mano sobre los santos Evangelios y la otra formando la señal de la cruz, a presencia de Jesucristo crucificado dijeron: "Juramos por el Dios que existe en el cielo, cuya imagen está presente y cuyas sagradas y adorables máximas contiene este libro, cumplir religiosamente la Constitución y voluntad del pueblo expresada en esta Acta, acerca de la forma del gobierno provisional que ha instalado; derramar hasta la última gota de nuestra sangre para defender nuestra sagrada religión C. A. R., nuestro amado Monarca Don Fernando VII y la libertad de la patria; conservar la libertad e independencia de este reino en los términos acordados, trabajar con infatigable celo para formar la constitución bajo los puntos acordados, y en una palabra, cuanto conduzca a la felicidad de la patria»¹⁶.

Tal vez el jurista que precisa en forma más clara los argumentos en favor de considerar el Acta de la Independencia como constitución embrionaria, sea Eduardo Fernández Botero, quien alega contener los siguientes puntos:

Primero.—«Una afirmación de la soberanía. Y no de cualquier clase sino de la "popular e imprescriptible"... de la Nueva Granada —dice—, que protesta no abdicar de los derechos imprescriptibles de la soberanía del pueblo...»

Segundo.—«Dispone que las provincias elijan sus diputados y que la Junta Suprema dé el reglamento para esas elecciones.»

Tercero.—«Preceptúa que una especie de gobierno —con todos los poderes— quede depositado en la misma Junta mientras se hace una constitución "que afiance la felicidad pública"».

Cuarto.—«Este anuncio de elecciones reglamentadas para que las provincias formen una Constituyente no es escueto. Se anuncian las bases primordiales, aunque generalísimas de esa constitución:

- a) Libertad e independencia de ellas (las provincias).
- b) Sistema "federativo".

¹⁶ Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe (20 de julio de 1810).

- c) Representación residente en esta capital.
- d) Representación cuya finalidad de fondo se expresa así: "...para que vele por la seguridad de la Nueva Granada".
- e) Unión de los americanos y de los europeos.
- f) Castigo de los delincuentes.
- g) Lista de las personas elegidas y proclamadas en quienes con el Ilustre Cabildo ha depositado el Gobierno Supremo del Reino»¹⁷.

Para Pérez Escobar el Acta de Independencia significa la proclamación del liberalismo como doctrina política en la Nueva Granada¹⁸. Otros autores más cuidadosos del formalismo reservan para instrumentos posteriores como la Constitución de Cundinamarca de 1811, la auténtica categoría de primer Instituto Normativo de la República. Sin embargo, la naturaleza de una constitución no se mide por las prolijas disposiciones reglamentarias que contenga, ni en razón de la nomenclatura del articulado. La esencia de la revolución política está contenida en el acto de 1810, y la creación del nuevo gobierno, sometido a pautas y derroteros precisos, ofrece rasgos inequívocos del estado de derecho a imagen de los modelos foráneos ya en boga por aquella época. Una Junta que gobierna, el soberano sometido a la Constitución bajo condiciones tan explícitas como el venir a la Nueva Granada, la felicidad de los ciudadanos como meta del poder público. En fin, el desconocimiento de tres siglos de dinastía de derecho divino, constituyen la revolución, y el documento que los proclama, base indiscutible de nuestro derecho republicano.

La impaciencia de algunos juristas por ver reproducidas en nuestro medio las cláusulas del constitucionalismo clásico no justifica demeritar el contenido del Acta del Cabildo Abierto de Santa Fe. Puede esgrimirse, y es argumento válido, que la Capital del Virreinato no encarnaba la totalidad de la opinión pública de tan vastos dominios, y que la monarquía conservaba todavía numerosos partidarios. Las constituciones políticas han representado siempre, más que la expresión de hechos presentes la prefiguración de anhelos colectivos. En tal sentido, el puñado de patriotas que suscribió el Acta de Independencia tomó en sus manos la responsabilidad de impulsar el proceso emancipador y defenderlo frente a la incomprensión de los propios y la ferocidad de los enemigos.

Indalecio Liévano Aguirre en posición reivindicatoria del papel que jugaron los líderes populares el 20 de julio, condena a los representan-

¹⁷ Eduardo Fernández Botero, *Las Constituciones Colombianas Comparadas*, tomo I, pág. 4. Editorial Universidad de Antioquía. Medellín, 1964.

¹⁸ Jacobo Pérez Escobar, *op. cit.*, pág. 96.

tes de la burguesía criolla, a quienes según él sólo movían intereses particulares, muy distantes de la verdadera causa separatista. «Los compromisos pactados en la noche del 20 de julio, dice, no implicaron, como suele pensarse una declaración de independencia, sino que ellos se limitaron a institucionalizar el gobierno de responsabilidad compartida entre el Virrey y los grandes voceros del establecimiento criollo. En esa alianza, acordada a espaldas del pueblo, los dos socios se beneficiaban mutuamente: El Virrey continuaba de jefe del gobierno, previa declaración de que el Nuevo Reino reconocía a Fernando VII y al Consejo de Regencia de España, y los Notables criollos ingresaban en la administración, como Miembros de la Junta Suprema, para compartir el poder con quien representaba a la Corona y servía de símbolo a las relaciones de dependencia entre los Dominios y la Metrópoli»¹⁹. No cabe duda que el papel que Liévano le otorga a José María Carbonell y a la Junta Popular de San Victorino, tuvo efectos decisivos en la salida del Virrey y para impedir que desfalleciera el temple revolucionario de los amotinados. Pero lo cierto es que la independencia fue iniciada por la burguesía criolla y ello constituye característica uniforme del siglo XIX. Los bastiones del feudalismo y la concepción absoluta del poder fueron abatidos, tanto en Francia como en los dominios españoles de América, por una clase adinerada que asumió la responsabilidad de la independencia ligando a ella su destino. De ninguna manera quiere ello decir que el pueblo hubiese estado definitivamente ausente. Quizás la mayor obra de los próceres fue la de extender el sentimiento independentista a quienes permanecían atados a los viejos símbolos de la servidumbre y del poder personal. López Michelsen, escribe, en forma tal vez exagerada: «El movimiento de independencia, como la revolución europea que transformó las monarquías de absolutas en constitucionales, no fue ni con mucho de origen popular. Fue una de tantas conspiraciones frondistas, dirigidas por elementos de la oligarquía criolla, patrióticamente inspirados, pero a la cual las clases bajas y populares fueron completamente extrañas»²⁰.

El fenómeno asumió caracteres similares en Venezuela. No sólo los primeros episodios de los cabildos, sino la lucha contra la reconquista estuvieron encabezados por aquella juventud intelectual que consiguió contagiar a la totalidad de los estamentos sociales del espíritu libertario y comprometerlos integralmente. Gil Fortoul, en la Historia Constitucional, exclama: «Fue, sobre todo, obra de un grupo de hombres su-

¹⁹ Indalecio Liévano Aguirre, *op. cit.*, pág. 163, tomo III.

²⁰ Alfonso López Michelsen, *op. cit.*, pág. 38.

periores, resueltos los unos a conservar en la independencia su privilegio de clase oligárquica, deseosos otros de incorporarse en la misma oligarquía, convencidos todos, sin embargo, de que su obra, por incompleta que fuese, contenía ya las bases perfectibles de la futura república democrática»²¹. De ahí que pretender disminuir el proceso de la independencia, o la iniciación del mismo, por el origen o la alcurnia de sus promotores, esté en contradicción con la realidad histórica. De la misma manera que la clase criolla necesitó del concurso del pueblo para su empresa, el intento de exaltar la presencia de José María Carbonell y de otros dirigentes en los sucesos del 20 de julio, lejos de modificar el carácter de la revolución que se iniciaba, confirma, engrandeciéndolo, el concurso de gentes que inicialmente apáticas, sólo despertaron al calor de la arenga de los tribunos y de la fuerza contagiosa de la causa libertadora, a la cual rindieron de consuno, los influyentes y los desposeídos, el noble tributo de sus vidas.

Una polémica que suscita el interés de la crítica, es la de situar dentro del justo término la actitud de los próceres, y precisar los antecedentes intelectuales de la emancipación. Ha sido costumbre por largo período, reconocer que la filosofía de la Enciclopedia, y particularmente los autores franceses, constituyen la fuente próxima donde se nutrió el espíritu de la primera generación libertadora. Tulio Enrique Tascón, lo afirma, sin traer a cuento otros procesos ideológicos²². La concepción más vulgarizada, la que ha sido repetida por decenios, es la de colacionar la publicación de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Don Antonio Nariño, con los primeros brotes de independencia. El hilo conductor de la revolución fue aquél que de manera subrepticia llegó a manos de los neogranadinos a través de la literatura revolucionaria de 1789.

Sin embargo, en los últimos tiempos, y gracias a la investigación erudita de Monseñor Rafael Gómez Hoyos, se han vuelto los ojos a factores ambientales y a la propia filosofía jus naturalista enseñada por centurias durante la época colonial en claustros y colegios del Nuevo Reino. «Revaluar la ideología tradicional de los próceres y reconocer el probable influjo de doctrinas foráneas, sin exageraciones que deformen la imagen de lo que fue la Revolución granadina; remontar el pulso del viejo pensamiento hispánico hasta sus más puros hontanares, para hallar teorías políticas que permanecían latentes, pero con honda raigambre en la conciencia de juristas y letrados, y con necesarias derivaciones lógicas, aunque sin menoscabo de la importancia de las modernas co-

²¹ José Gil Fortoul *op. cit.*, tomo I, pág. 252.

²² Tulio Enrique Tascón, *Historia del Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá, 1953.

rrientes del dieciocho; estudiar las tradiciones de libertad política de España, cruzadas por nuevas directrices filosóficas que influyeron en el proceso de la transformación política de 1810, en una palabra, escrutar el origen de las inquietudes intelectuales de la generación revolucionaria»²³, es el programa que el autor se traza en libro tendente a demostrar que el fenómeno de insurgencia de los cabildos, no fue otra cosa sino el de retroversión de la soberanía a las fuentes originarias.

Siguiendo las enseñanzas de la Escuela Española del siglo XVI, Gómez Hoyos insiste en sostener que los sucesos peninsulares permitieron al pueblo reasumir derechos que la abdicación de Carlos y de Fernando habían dejado expósitos. Cita en defensa de tal criterio, las siguientes palabras de Francisco Suárez: «La comunidad civil perfecta es libre por derecho natural y no está sometida a ningún hombre fuera de sí misma, sino que toda ella tiene el gobierno de sí misma, el cual, si no se cambia, sería democrático»²⁴. La transferencia de esta potestad, que para Suárez es una premisa dialéctica, permite suponer la reversibilidad, cuando circunstancias particulares lo imponen. Uno de los párrafos en los cuales edifica más sólidamente la hipótesis el historiador Gómez Hoyos, es mediante el enlace de la doctrina Suareziana con el pensamiento del Cardenal Belarmino. Para este último, el pueblo nunca traslada su autoridad al gobernante, sin retenerla «in habitu». Así podría deducirse que los pronunciamientos de Cartagena, el Socorro, Cali, Santa Fe, etc., no fueron otra cosa sino la retroversión de la soberanía por el pueblo en el momento en que la vacancia de la Corona había permitido que en España las Juntas Supremas hiciesen lo propio. El Doctor Darío Echandía, al referirse a esta interpretación del 20 de julio²⁵, reconoce la posibilidad de que las normas del derecho natural, de tan hondo arraigo en la Colonia, se convirtiesen por fuerza de los acontecimientos en reivindicaciones revolucionarias. Rafael Uribe Uribe, confirma: «Los españoles habían transmitido la noción del derecho a sus descendientes y súbditos americanos, y éstos, armados con la conciencia de su propio valor, se volvieron contra sus maestros el día en que ellos mismos olvidaron la lección. Esa fue la independencia»²⁶.

De ahí en adelante, fueron los golpes de cincel de la Francia revolucionaria, los que forjaron el contorno republicano.

²³ Rafael Gómez Hoyos, *La Revolución Granadina de 1810*, tomo I, página 3. Bogotá, 1962.

²⁴ Francisco Suárez, *Defensio Fidei*, Lib. III, Cap. II, núm. 9.

²⁵ Darío Echandía, Prólogo al libro *La Revolución Granadina de 1810* de Rafael Gómez Hoyos, tomo I, pág. XXVI.

²⁶ Rafael Uribe Uribe, *Antecedentes del Cabildo Abierto de 1810*, Boletín de Historia y Antigüedades, pág. 204, año VI, número 63. Bogotá julio de 1810.

CAPÍTULO IV

CONSTITUCIONES PROVINCIALES

La Constitución del Estado Libre e Independiente del Socorro suscrita el 15 de agosto de 1810, ha sido calificada como el primer código constitucional que se expidió en Colombia¹.

Ello no quiere decir que se desconozca el Acta del 20 de julio como punto de partida de nuestras instituciones en el momento de la independencia, o que se pretenda demeritar, por consideraciones legitimistas, lo que sin lugar a dudas fue la proclamación del dogma de la soberanía popular por los neogranadinos. Pombo y Guerra al referirse al Acta del 20 de julio, la califican «como el primer paso, vacilante y peligroso si se quiere, del Derecho Constitucional Colombiano»². Sin embargo, estos mismos autores sólo le reservan categoría de primera expresión normativa de nuestra historia, a la Constitución de Cundinamarca, suscrita en Santa Fe de Bogotá el 30 de marzo de 1811, y promulgada por Don Jorge Tadeo Lozano³.

La omisión que se hace con frecuencia de la del Socorro, quizás pueda explicarse por el desconocimiento que se tuvo por largo tiempo de su texto y que el esfuerzo investigativo del ilustre historiador Horacio Rodríguez Plata, ha rescatado. La sola lectura de algunos apartes del ordenamiento socorrano, permite delimitar el contorno de estirpe liberal y de recia inspiración norteamericana. «Rompiendo el vínculo social fue restituido el pueblo del Socorro a la plenitud de sus derechos naturales

¹ Horacio Rodríguez Plata, *La antigua Provincia del Socorro y la Independencia*, pág. 50. Biblioteca de Historia Nacional, vol. XCVIII. Bogotá, 1963.

² Miguel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia*, pág. 54. Imprenta de La Luz, segunda edición. Bogotá, 1911.

³ *Idem*, pág. 70.

e imprescriptibles de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad que depositó provisionalmente en el Ilustre Cabildo de esta Villa y de seis ciudadanos beneméritos que le asoció para que velasen en su defensa contra la violencia de cualquier agresor, confiando al propio tiempo la administración de justicia a los dos alcaldes ordinarios para que protegiesen a cualquier miembro de la sociedad contra otro que intentase oprimirle.» Ello significa la transferencia del principio de legitimidad de las autoridades virreinales a las nuevas, emanadas del mismo pueblo.

Lo que hoy conocemos como parte dogmática dentro de la técnica constitucional, se halla contenida en cláusulas donde se descubre la inspiración de John Locke, que como filósofo de la revolución inglesa del siglo XVII, sentó las bases individualistas del Estado protector de la libertad, la seguridad y la propiedad de los súbditos. En cuanto a la manera de escoger a los representantes del pueblo, prescribe el voto de los «vecinos útiles», palabra que puede interpretarse como institución censataria, aunque ello sea sólo hipótesis, ya que la rapidez de los acontecimientos y la gravedad de los conflictos civiles, impidieron observar su ejercicio.

Los Constituyentes del Socorro continuando la línea de conducta trazada en el pronunciamiento del Cabildo el 10 de julio de 1810, dicen: «No habiendo reconocido el Cabildo del Socorro al Consejo de Regencia hallándose ausente su legítimo Soberano el Señor Don Fernando VII, y no habiéndose formado todavía congreso nacional compuesto de igual número de vocales de cada provincia para que reconozca y deliberes sobre los grandes intereses del cuerpo social, y los de paz y guerra, reasume por ahora todos esos derechos. Cuando se haya restituido a su trono el Soberano, o cuando se haya formado el congreso nacional, entonces este pueblo depositará en aquel cuerpo la parte de derechos que puede sacrificar sin perjuicio de la libertad que tiene para gobernarse dentro de los límites de su territorio, sin la intervención de otro gobierno.»

Aquí aparecen dos puntos característicos de la primera época de la independencia. La proclamación de los derechos de Fernando VII y la idea de gobierno federal, que representando a las provincias, fuese a la postre el depositario de la soberanía. Sobre el primer aspecto, es decir, la adhesión a Fernando, bien lo entendemos como la fase transaccional frente a la reacción de determinados estamentos virreinales, pero de ninguna manera, como propósito permanente de los redactores de la Constitución. En cambio, el anhelo de república federal aparece aquí con caracteres nítidos. Buen tramo de la historia colombiana lo ocupa el conflicto entre centralistas y federalistas. Las razones en favor o en con-

tra de uno u otro sistema, las veremos en el curso de las disputas civiles del siglo XIX y podremos observar, además, cómo aquellas ideas siguieron el curso rotatorio de que hablara Carlos Arturo Torres, sin ser privilegio de bandería o patrimonio de uno solo de los partidos históricos. En cuanto a la Constitución del Socorro, a la cual nos estamos refiriendo, no podía entenderse política distinta, ya que esta provincia próspera y laboriosa en tiempos del virreinato, no se creyó con ínfulas de Capital, y por el contrario, miró siempre con desconfianza el Centralismo. Que el modelo viniese de los Estados Unidos, no debe sorprender a los estudiosos de nuestro proceso constitucional. Después del grito emancipador, lo cierto es que hemos alternado en influencias e intentos de trasplante institucional, sin que pueda decirse, hasta nuestros días, que el país se ha liberado definitivamente de la manía de copiar constituciones o de injertarlas. La idea de un congreso nacional en el que se depositaran los derechos de las provincias, fue para los Constituyentes del Socorro consecuencia lógica de la ubicación geográfica, y del papel que aspiraban a jugar en el futuro de los acontecimientos.

«Algunas de las reformas fundamentales que consagró, dice Rodríguez Plata, como las relacionadas con resguardos y tributos de indios, fueron consideradas más tarde, en 1821, como de las más importantes adoptadas en la constitución colombiana de aquel año, y la de abolición del estanco del tabaco y libertad de siembras, y libertad de los esclavos, como de las conquistas más avanzadas que muchos años después alcanzara la administración del General José Hilario López»⁴.

La trascendencia de la Constitución del Socorro no radica tanto en haber sido la primera, sino en el profundo contenido revolucionario en lo económico y social de sus cláusulas. Otras pueden ser más abundantes e imaginativas en cuanto al aspecto orgánico de las ramas del poder público, pero ninguna llegó tan hondo a lo que más tarde constituiría el nervio fundamental de las transformaciones ocurridas en la segunda mitad del siglo XIX. No es del caso detenernos sobre la eficacia y bondad intrínseca de algunos propósitos. Tal problema lo debatiremos a su tiempo. Lo que sorprende y entusiasma, es que ya en una región del virreinato de la Nueva Granada, a escasas semanas del Pronunciamiento, se consagren preceptos; como la libertad de los esclavos y la abolición de los resguardos indígenas, que ocuparían el interés nacional por decenios.

⁴ Horacio Rodríguez Plata, *op. cit.*, pág. 51.

A quienes demeritan el esfuerzo normativo de esta primera época de las constituciones provinciales, por atribuirles sabor de utopía, puede responderse sin reatos, que el esfuerzo de organizar el poder bajo mandamientos legales que garantizaran la representación popular no fue nunca tarea episódica, sino preocupación sentida de los próceres. Bien es sabido que toda constitución, en alguna medida, se pretende como anticipación a la realidad circundante y expresión de anhelos colectivos a cuya búsqueda mancomunada, se comprometen las generaciones. Hermoso y aleccionador el ejemplo del Socorro con su Constitución liberal, federalista y rousseauiana, pero a la vez católica y fernandista. Puede criticarse al igual que otros tantos documentos institucionales. Discutirse el contexto, pero jamás ignorarse. En el campo de las afinidades electivas, cabe desde luego, predilección o énfasis de la crítica. Lo difícil sería arrebatarse a la provincia del Socorro el haber formulado bajo la forma solemne de una Constitución principios políticos que anticipándose a la época, reflejarían más tarde la controversia civil y militar de las facciones durante el resto del siglo.

El Coronel Camilo Riaño, en *Biografía de Don Antonio Nariño*, escribe: «Las diferencias de criterio sobre la organización política y administrativa de la nueva nación empezaron desde el mismo 20 de julio de 1810. El deseo de Santa Fe de continuar su hegemonía, como Capital del nuevo Estado, las aspiraciones de las capitales de provincia de constituirse en entidades autónomas y las rivalidades de algunos pueblos de relativa importancia con sus respectivas capitales, a las que deseaban suplantarse o segregar territorios para convertirse a su vez en cabezas de provincia (Mompós, Girón, Vélez, Sogamoso, Cali), fueron causa de tan nefastas disensiones»⁵. Era explicable que los acontecimientos ocurridos en la Capital del Virreinato, como sede de los poderes públicos, tuviesen efecto reflejo en el resto de las comarcas. Mientras se multiplicaba el fervor de los patriotas, y nuevos pronunciamientos se sucedían en distintas regiones, la Junta Suprema de Santa Fe acometió la tarea de organizar jurídicamente el territorio, en esfuerzo por mantener la cohesión mediante estructura centralista, que diese forma estable al nuevo gobierno.

La convocatoria hecha para la formación del Cuerpo Constituyente de Cundinamarca compuesto por un Diputado por cada provincia, fue el mecanismo empleado para cumplir tal propósito. La respuesta al llamado de la Capital fue esquiva en unos casos y de rechazo en otros. Ha-

⁵ Coronel Camilo Riaño: *El Teniente General Don Antonio Nariño*, página 106. Colección de Oro del Militar Colombiano, vol. I. Bogotá, 1973.

bía reductos del realismo aun no abatidos: Santa Marta y Pasto eran re-nuentes. Cartagena sustituyó la propuesta postulando a Medellín como sede. El Socorro recababa en el modelo federal. Todo este panorama confuso, precipitó la reunión del congreso el 22 de diciembre de 1810, en Santa Fe con la sola presencia de los representantes de Mariquita, Neiva, Nóbita, Pamplona, Santa Fe y Socorro. En el Acta de instalación se repiten los conceptos y el juramento de fidelidad a Fernando VII y de rechazo a la dominación imperial de los franceses con palabras similares a las del 20 de julio. Pombo y Guerra lo comentan con más sentido de interpretación que de exégesis. «Nótase ya, y se refieren al juramento de los Diputados, en un pequeño detalle de la fórmula, que se había dado un paso adelante en el camino de la absoluta independencia, pues el reconocimiento de Fernando VII contra los usurpadores Bonapartes en cuanto quedara libre de ellos; la exclusión del Consejo de Regencia de Cádiz, y en defecto de un régimen constitucional español, la declaración de la soberanía del Nuevo Reino, que habría de defenderse contra toda agresión o persecución externa, son notas que caracterizan las energías y las tendencias de los inspiradores y mandatarios del régimen imperante»⁶.

El conflicto entre el Congreso y la Junta Suprema surgido de la rivalidad y el celo entre los componentes de ambos Organos llevó a disolver al Congreso dos meses después de instalado sin haber conseguido el objetivo que inspiró la convocatoria. De este fracaso inicial, nació la decisión de la Junta Suprema de Santa Fe, en el sentido de erigirse en Colegio Constituyente de Cundinamarca, e integrar una comisión que se encargara de redactar el proyecto de Carta Fundamental, integrada por los siguientes ciudadanos: Luis Eduardo de Azuola, José María del Castillo y Rada, Jorge Tadeo Lozano de Peralta y Miguel de Tobar.

Convocados los padres de familia de cada parroquia para elegir sus Diputados, sólo el 27 de febrero de 1811 consiguieron poner en marcha lo que pomposamente se apellidó Serenísimo Colegio Constituyente. A dicho Cuerpo llegaron los proyectos elaborados por Lozano y Azuola y otro por Don José María del Castillo y Rada. Fue así como nació la Constitución de Cundinamarca del 30 de marzo de 1811, fruto del fracaso de la política centralista de la Junta Suprema de Santa Fe, ya que lejos de ostentar carácter nacional, dejaba por fuera a secciones importantes de la patria que reclamaban autonomía administrativa.

Interesante es analizar la Primera Constitución de Cundinamarca tanto desde el ángulo de los principios políticos que la inspiraron,

⁶ Pombo y Guerra, *op. cit.*, pág. 64.

como de las tendencias jurídicas y filosóficas de que fue receptora. En primer lugar; es constitución monárquica. Reconoce a Fernando VII por la gracia de Dios y la voluntad y el consentimiento del pueblo. Mezcla extraña de los principios revolucionarios, con el formalismo del antiguo régimen. Contiene reparto de competencias estatales en que exagera la misma tridivisión de poderes de Montesquieu, con celo evidente de proteger los sagrados e imprescriptibles derechos del hombre. Combinación de constitucionalismo norteamericano, con los principios que informaron la del Directorio en Francia. Calvinista antes que Jacobina o Gironcina⁷. Contiene reafirmación del estado de derecho, y reconoce la jerarquía normativa respecto de las leyes y actos administrativos. Veámosla.

El Título III (de la Corona) artículo 1.º dice: «La Provincia de Cundinamarca se erige en Monarquía constitucional para que el Rey la gobierne según las leyes, moderando su autoridad por la Representación Nacional que en esta Constitución se expresa y determina.

5. «Al tomar el Rey posesión del Trono, prestará juramento de cumplir la Constitución y gobernar según las leyes...»

Al referirse al poder ejecutivo, el Título V artículo 1.º dice: «El ejercicio del poder ejecutivo de esta Provincia corresponde al Rey, cuando se halle dentro de su territorio y no esté impedido por alguno de los motivos expresados en el Título III artículo 8.º»

En el mismo artículo de la referencia, se exige al Rey prestar el juramento personalmente y en caso de ausencia, o cualquier otra causa, lo hará como Vicegerente suyo, el Presidente de la representación nacional, en cuyas manos quedará el ejercicio del poder ejecutivo. Sorprende, sí, al lector de nuestro tiempo, la forma prolija como los cundinamarqueses reglamentaron la eventual llegada a Santa Fe de Fernando VII. Prohibiciones para contraer matrimonio libremente, incompatibilidad con la extensión de su dominio personal a territorios donde sobreviviera el régimen absolutista. Fórmulas casi sacramentales para el juramento. Precisa y reglamentaria distribución de facultades y deberes públicos. En su decreto de promulgación, también salpicado de fórmulas rituales, leemos: «Yo, Don Jorge Tadeo Lozano de Peralta, Presidente del Estado, Vicegerente de la persona del Rey, encargado por la misma Constitución del Alto Poder Ejecutivo, ordeno y mando a todos los tribunales, justicias, jefes, corregidores y demás autoridades, así ci-

⁷ Alfonso López Michelsen, *La Estirpe Calvinista de Nuestras Instituciones Políticas*. Cuestiones Colombianas, pág. 158. México, 1955. Conviene citar además el artículo I relacionado en el capítulo XIII (De los Deberes del Ciudadano), que confirma esta influencia.

viles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase, condición y dignidad que sean, que guarden, hagan guardar, cumplir y ejecutar en todas sus partes la Constitución o Pacto solemne del pueblo cundinamarqués, a cuyo fin se circulará y publicará en la forma ordinaria. Tendréislo entendido y dispondréis lo necesario para su cumplimiento» (4 de abril de 1811).

El poder legislativo tenía origen popular (Título VI). Conviene poner de presente el hecho de que la primera Constitución de Cundinamarca es excesivamente abundante en reglamentos, y de manera singular, en lo que concierne a las elecciones. La meticulosidad y el formalismo previstos para la consulta al pueblo y la elección de sus representantes, demuestra celo no sólo en cuanto a la garantía de la opinión ciudadana, sino a las mismas calidades de los elegidos. El origen puritano de muchos de tales mandamientos, lo destaca el Doctor López Michelsen al colacionar el espíritu de la Reforma con el primer código político de los cundinamarqueses. «La disciplina social como entre los ancianos del calvinismo que representaban a la colectividad, quedó en manos de los burgueses en representación de todos. Fue este tipo de gobierno el que establecieron entre nosotros los constituyentes de 1811: Un gobierno propicio al desarrollo de las virtudes calvinistas tal como lo habían concebido los puritanos en el siglo XVII y como lo popularizó el hijo de un soldado de Cromwell; John Locke, quien en sus tratados de gobierno señaló como función primordial del Estado la función de expedir leyes para precisar el derecho natural y proteger la propiedad privada»⁸. La minuciosidad de los preceptos electorales contenidos en el Título VIII demuestra, más que el temor a las falsificaciones en el censo de votantes, tan frecuentes en épocas posteriores, el cuidado por la calificación moral de los candidatos y su capacidad para representar a la comunidad. Leamos algunos apartes:

3. «Reunidos todos los parroquianos el día 3 de noviembre en la Casa del Juzgado, si la hubiere en el pueblo, o sino en la del mismo Alcalde, con quien concurrirán el Cura y el sujeto que en el año anterior haya sido Juez del lugar, sino son dos los alcaldes; y los tres unidos examinarán con la posible brevedad y diligencia los que sean varones libres, mayores de 25 años, padres o cabezas de familia, que vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro, que no tengan causa criminal pendiente, que no hayan sufrido pena infamatoria, que no sean sordomudos, locos, dementes o mentecatos, deudores al tesoro público, fallidos o alzados con la hacienda ajena; y los que resulten con aquellas

⁸ *Idem. Ibidem.*

calidades y sin estos defectos son los que deben sufragar en la elección primaria.»

Algunos autores se sorprenden de la restricción del derecho al voto que aparece en numerosos textos de la primera República, y aun en tiempos posteriores. Se pretende disminuir, por la carencia de sufragio universal, el poder innovador de las instituciones recién nacidas. Lo cierto es que los modelos franceses que las inspiraron, adolecían de idéntico defecto, por constituir expresión del espíritu burgués de la época y parte programática del liberalismo dieciochesco. En cambio, lo que sí ostenta y refleja la mentalidad reformista de la Ginebra de Calvino, es el examen público de los candidatos, previsto en el numeral 4.º que dice: «Al efecto de facilitar el examen de que habla el artículo anterior, el alcalde leerá el padrón a los concurrentes haciéndoles las explicaciones necesarias para su inteligencia y para que cada uno pueda decir francamente cuanto sepa de los demás sobre las cualidades o los defectos expresados; haciéndoles entender, tanto al Juez Presidente como al Párroco, la imparcialidad con que deben conducirse en negocio de tanta importancia.»

Institución particular que aparece en el texto que comentamos, es la concerniente a crear órganos encargados del cumplimiento de la Constitución y garantizar los derechos ciudadanos. El Senado, compuesto de cinco miembros electos por la representación nacional, es decir; el Vicepresidente y cuatro Senadores, cumplían funciones diferentes del ejecutivo, legislativo y jurisdiccional. Como dijimos atrás, la simple división de poderes, pareció insuficiente a los neogranadinos en esfuerzo por imponer la vigencia de los derechos civiles y políticos, e involucraron la institución del Senado, que bien podría calificarse como antecedente de los mecanismos posteriores que introdujeron la acción pública de inexequibilidad. El que el Senado no tuviese funciones legislativas, sino la de velar por el cumplimiento de la Constitución, demuestra quizá anticipándose a la época, el afán de los constituyentes de sustraer de la simple voluntad de los gobernantes el cumplimiento de los deberes ciudadanos, para exaltar la ley como expresión del bien común, y la Constitución, como base sobre la cual descansa el ordenamiento interno.

Tulio Enrique Tascón al comentar el aspecto religioso sostiene: «Más difícil todavía era la cuestión religiosa, agitada por los realistas, que pintaban a los patriotas como enemigos de la iglesia. Para esclarecer toda sospecha, por el Título II se reconoció la religión católica como única del Estado, con exclusión de cualquiera otra, y con prohibición de cultos distintos del suyo, y se dispuso promover la negociación de un concorda-

to con la Silla Apostólica, a fin de obtener la continuación en el goce del Patronato eclesiástico concedido por los Papas a los Reyes Católicos»⁹. En conjunto, podemos calificar la Constitución Cundinamarquesa de 1811 como esfuerzo positivo para expedir código reglamentario que ordenase el ejercicio de los poderes públicos en forma detallada. No deja de ser paradójica la manera cómo se combinan y amalgaman instituciones opuestas y contradictorias. Monarquía sin Rey y libertad con abolición de todo culto distinto del católico. A pesar de ello, la falla estuvo más en los hombres que deberían aplicarla, que en las ideas que por primera vez se trasplantaban a la antigua Capital del virreinato.

El partido de Nariño encarnaba la concepción férrea de la República Unitaria sin gérmenes federales ni excesos de libertad provincial. El Precursor, y ello es un título más para su gloria, comprendió que la causa de la independencia multiplicaría infortunios, hasta comprometer su propia suerte, sin organización monolítica que dirigiese la política y consolidase el nuevo estilo de vida. La publicación de *La Bagatela*, bajo su dirección, aspiraba a cumplir el papel de instructor cívico de los granadinos, función que hasta nuestros días siguen desempeñando quienes se ocupan del periodismo colombiano. No se trataba sólo de la adhesión transitoria a la causa independiente, sino de instrumentarla en la opinión pública mediante la conciencia de los deberes ciudadanos y la creación de las condiciones adecuadas para confundirla, inclusive hasta el sacrificio, con el alma nacional. Sus palabras eran admonitorias en la entrega del 19 de septiembre, cuando escribía: «Y nosotros, ¿cómo estamos?, dice después de enumerar las actividades realistas. ¡Dios lo sabe! Cacareando y alborotando el mundo con un solo huevo que hemos puesto.» «Fuera paños calientes y discusiones pueriles, fuera esperanzas quiméricas hijas de la pereza y de la confianza estúpida que nos va a envolver de nuevo en las cadenas; el peligro es cierto e inminente y los remedios ninguno»¹⁰.

No hay duda que Don Jorge Tadeo Lozano, figura destacada de la ciencia, en su condición de Presidente de Cundinamarca, o mejor, Vicegerente del Reino, según la fórmula constitucional, no era la persona más adecuada para afrontar circunstancias tan difíciles. Su inexperiencia contribuyó a fortalecer el liderato de Don Antonio Nariño que como Corregidor de la Capital encarnaba movimiento de indiscutibles raíces populares. Liévano Aguirre le otorga a Nariño el mérito de haber de-

⁹ Tulio Enrique Tascón, *Historia del Derecho Constitucional Colombiano* página 17. Bogotá, 1953.

¹⁰ Cfr. Jorge Ricardo Vejarano, *Nariño. Su vida, sus infortunios, su talla histórica*, pág. 194. Edición de la Caja de Crédito Agrario. Bogotá, 1972.

fendido el sufragio popular como «conquista democrática»¹¹. La revolución reclamaba un jefe y en Nariño se combinaban la firmeza de las ideas, la aureola del heroísmo y la extracción del patriciado criollo. El 19 de septiembre el conato de los insurgentes preparaba la caída de Lozano, la cual se produjo dentro del marco denominado Representación Nacional, previsto por la misma Carta, seguida del nombramiento del Precursor para reemplazarlo en la Primera Magistratura.

El nuevo Presidente exigió autorizaciones para suspender algunos mandamientos institucionales. El primer acto termina cuando según palabras del historiador Restrepo, «la Representación Nacional le otorgó a Nariño, todo lo que quiso y con ello echó por tierra la Constitución».

La ideal federal había penetrado el espíritu de las provincias del antiguo virreinato con caracteres que superaban el cálculo prospectivo y los temores de Reconquista. La Constitución de Filadelfia golpeaba el alma de los próceres y seducía sus inteligencias. La Federación no sólo era insignia de lucha para las facciones locales, sino anhelo profundamente compartido en las antiguas gobernaciones. Para juzgar la historia es necesario mirarla dentro del contexto de la época, sin pretender acomodarla a posiciones e ideas que a la postre hubiesen resultado más favorables. La pugna centralismo-federalismo tiene durante la primera república elementos propios, no necesariamente comparables con etapas o episodios distintos. Los historiadores, y hay escasas excepciones, se identifican con el centralismo de Nariño y la visión precursora de la unidad Nacional. Sin embargo, razones económicas y políticas gravitaban de manera definitiva a favor del federalismo y aunque fuesen desastrosos los resultados, el sentimiento popular se hizo tan fuerte, que inclusive los primeros conflictos armados de la república encontraron allí justificación y pretexto. José María Samper escribe: «El partido que Nariño (desde su reaparición en Santa Fe de Bogotá; después del largo destierro y prisión), comenzaba a encabezar entre los patriotas, tendía notoriamente a la centralización; aspiraba a constituir una república unitaria, central y fuerte, y quería hacer de Cundinamarca el núcleo y centro necesarios de este organismo independiente. Pero, ya fuese por los amargos recuerdos, muy vivos aún, que había dejado el régimen de centralización colonial; ya por rivalidades de caudillos o por celos de representación de algunas capitales, como Santa Fe y Tunja, Cartagena y Medellín; ora fuese por el influjo que ejercían en el espíritu de nuestros noveles republicanos las ideas norteamericanas sobre gobierno, ora porque a los gobiernos provisionalmente establecidos en las diversas pro-

¹¹ Indalecio Liévano Aguirre, *op. cit.*, tomo IV, cap. XXVI.

vincias pareciese muy dura la abdicación de su reducida pero dictatorial autoridad; es lo cierto que en la mayoría de los pueblos prevalecía la idea federalista, y que no se estimaba posible ni conveniente organizar la defensa nacional y la independencia, sino dando a todo el país o reino la forma de una confederación»¹².

Los acontecimientos trágicos de la Reconquista dieron la razón a Nariño y al centralismo. Nada más contraindicado para hacer frente a Morillo y a su política de barbarie, que este conglomerado de provincias aisladas, débiles para la defensa e inexpertas en el arte de la guerra. Cualquier estudioso que recapitule nuestra historia, se entusiasma con la idea unitaria de la patria grande y condena la miopía de quienes impidieron, o mejor dicho, postergaron el triunfo de la primera generación libertadora. «Nariño fue el único que tuvo el sentido de lo que podría llamarse la integración nacional. Integración no sólo de territorios, sino de población, de economía, de fuerzas históricas y morales, de todos los elementos que confluyen en la verdadera empresa estatal, sostiene Bernardo J. Caycedo, en su libro *Grandezas y Miserias de dos Victorias*¹³.

El Precursor sin duda, tuvo la visión pero no el cálculo. Sufrió en carne propia la adversidad, pero en política es tan peligroso el anticiparse a los acontecimientos, como el forzar circunstancias que contradicen el sentimiento público. Horacio Rodríguez Plata comenta al respecto: «Yo pienso que Don Antonio Nariño, al fin un idealista, tenía razón, pero una razón que no estaba acorde con la realidad nacional de entonces y que no consultaba el espíritu autonomista de las provincias y de las gentes granadinas. Una prueba de ello es la de que todos los próceres, los hombres notables de aquel tiempo, figuraron en las filas federalistas y de que el gobierno de Cundinamarca nunca fue obedecido por la Costa, Antioquía, el Cauca, los Llanos y apenas en un principio, y esto por la fuerza, por Tunja, Socorro y Pamplona»¹⁴.

Ahondando en las razones que pudieron incidir en el apego de los criollos por la federación, antes que la influencia de ideas e instituciones foráneas, deben indagarse las causas endógenas del fenómeno, cuyas raíces son fáciles de establecer. El mismo Rodríguez Plata ubica el problema en el marco precolombino donde las tribus que habitaron nuestro territorio jamás llegaron a organización homogénea, mostrando más bien condiciones dispares en costumbres y formas de vida. La diferencia de lengua, de culto, de creencias, encuentra cotidiana confir-

¹² José María Samper, *op. cit.*, pág. 60, tomo I.

¹³ Bernardo J. Caycedo, *Grandezas y Miserias de dos Victorias*, pág. 219. Bogotá 1951.

¹⁴ Horacio Rodríguez Plata, *Prólogo* al libro del Coronel Camilo Riaño intitulado *El Teniente General don Antonio Nariño*, pág. 19.

mación en las investigaciones antropológicas efectuadas en las distintas regiones del territorio. «Después (con referencia a los dominios de los conquistadores) se crean las gobernaciones: Popayán, Santa Marta, San Juan, Cartagena, y también la Audiencia del Nuevo Reino de Granada. Pero pregunto: ¿Tiene algo que ver, alguna dependencia cualquiera de estas gobernaciones con las otras? No, cada una dependía directamente del Soberano español. Se crea después la Presidencia del Nuevo Reino de Granada y posteriormente el Virreinato. Pregunto: ¿Ejercía mando verdadero el mandatario del Nuevo Reino sobre los gobernadores, por ejemplo de Popayán o de Cartagena, etc.? Nada. Un día se extinguen las gobernaciones y se acentúa aún más esa especie de federalismo con la creación de las entidades llamadas provincias. Citemos algunas, entre tantas en que se dividió el país, todas ellas con propia autonomía administrativa: Chocó, Antioquia, Popayán, Neiva, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Casanare, etc. Cada una tenía su mandatario que obraba con amplia independencia. Es que en cierta manera acá vino algo del llamado «fuerismo español»¹⁵.

Los interrogantes anteriores inciden desde luego en la justificación del fenómeno federal tan extendido a partir de 1810. No podemos desconocer que la tradición de los Borbones fue centralista. Su concepción de la política española se orientó siempre hacia la monarquía poderosa, eliminando todos los privilegios sociales, eclesiásticos y municipales heredados de las luchas peninsulares anteriores a los Austrias. Los municipios a partir de Felipe V, y con caracteres acentuados en los sucesores, perdieron prerrogativas frente al intento deliberado y metódico de depositar en la Corona, y en sus agentes directos, el poder absoluto. De ahí que el orden jerárquico que teóricamente prevalecía en la Colonia, tendía a favorecer la unidad y la centralización. Que la geografía y las comunicaciones precarias obstaculizaran tal propósito, es hecho evidente. Por ello no pareció incompatible a los primeros constituyentes neogranadinos la adhesión al Congreso Federal, como poder distante e inasible, junto con la organización administrativa autónoma y descentralizada. Mezcla de conceptos contradictorios, que ya hemos anotado, sin ser menos cierto que la reacción natural de los criollos frente al centralismo borbónico, fue la autonomía provincial y finalmente, la federación. El temor a la política tendente a debilitar las prerrogativas locales, favoreció, en no poca medida, el celo que despertó el proyecto de república centralista, frente a unas provincias que al primer so-

¹⁵ *Idem* pág. 14. Puede también consultarse al respecto la obra *Geografía General de los Estados Unidos de Colombia*, escrita por don Felipe Pérez.

plo de libertad creyeron también sacudir la sombra paternal y autoritaria de Santa Fe.

Así llegamos a la reunión del Congreso de representantes de las provincias, cuyos prolegómenos se concretan en la caída de Don Jorge Tadeo Lozano de la Presidencia de Cundinamarca, por su debilidad centralista, y la imposición popular de Don Antonio Nariño, para reemplazarlo. El Congreso aprobó el Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, instrumento al cual se le dio forma de Tratado Público, suscrito solemnemente por los representantes de las provincias el 27 de noviembre de 1811, y cuya inspiración política y literaria se debió a Don Camilo Torres. Firmaron el documento José Manuel Restrepo, Diputado de Antioquía; Henrique Rodríguez, de Cartagena; Manuel Campos, de Neiva; Camilo Torres, de Pamplona; Joaquín Camacho, de Tunja. Se abstuvieron de hacerlo, por contrariar sus principios relativos a la organización política, los Diputados de Cundinamarca y Chocó. Pocos meses más tarde las provincias suscriptoras aprobaban el pacto y le otorgaban vida jurídica al documento que trazó rumbo diferente a la política de la Nueva Granada. Fue el primer intento de concretar instituciones propiamente nacionales.

Del Acta de Confederación cabe destacar el sentido pragmático que la inspiró, limitándose a pactar el vínculo federativo, sobre bases mínimas, «reservando para mejor ocasión o tiempos más tranquilos» la expedición del texto constitucional definitivo. La separación de las funciones propias del orden federal, de aquéllas que se reservaban las provincias, permite observar cómo dentro del artículo 7.º se establecen de manera preferente los derechos que aquéllas consideran incomunicables, de los lazos propiamente federales, restringidos éstos a la ayuda para la defensa común, auxilio para preservar la independencia mediante el concurso de hombres, armas y pertrechos, y las relaciones exteriores, etc. Era el Acta de Confederación fiel copia del modelo norteamericano, donde los estados particulares ya habían afirmado su contorno y definido su lento, pero cierto, proceso de integración nacional. En cambio, nuestras provincias carecían de elementos de cohesión y de lo que podría llamarse, subsuelo sociológico para conformar la propia identidad. La facultad de establecer el gobierno que más conviniera, la formación de códigos, la organización del tesoro público, el régimen interior de policía, el fomento de la agricultura, las artes y las ciencias, quedaban en manos de gobiernos locales, que deseosos de autonomía, enmarcaban su vida independiente dentro de tal contexto.

Avance significativo con relación a las constituciones anteriores, fue la completa prescindencia o alusión a los derechos de Fernando VII y a

la política española, introduciendo categóricamente la obligación de las provincias de organizarse como más conviniese a sus circunstancias, aunque siempre de manera popular y representativa.

Era lógico que después del Acta de Confederación, cada una de las provincias se diese a la tarea de elaborar su propio estatuto constitucional. Así se ponía fin al poder ilimitado de las Juntas Supremas y se demostraba la operancia de Confederación tan solemnemente pactada, pero con tan encarnizados como visionarios enemigos. Tunja abre el camino. El 9 de diciembre de 1811, a sólo pocas semanas de clausurarse el Congreso de Santa Fe, se promulga el instrumento denominado Constitución de la República de Tunja. Contrasta con la cundinamarquesa de 1811 por ser ésta más precisa y estar desprovista de referencias a la persona del Rey. Se establecía órgano legislativo bicameral, pero se omitía el mecanismo de control denominado Senado de Consulta, y cuya importancia subrayamos oportunamente al analizar la de Cundinamarca.

El poder ejecutivo residía en un Presidente-Gobernador elegido por el Consejo Electoral de la provincia con las dos terceras partes de los votos. Quizá una de las disposiciones que mejor explica el orden constitucional como prefiguración de metas colectivas, sea el artículo referente a la educación pública que reproducimos textualmente:

1. «En todos los pueblos de la provincia habrá una escuela en que se enseñe a los niños a leer, escribir, contar, los primeros rudimentos de nuestra Santa Religión, y los principales derechos y deberes del hombre en sociedad».

2. «En la Capital habrá una Universidad, en que se enseñe la gramática española y latina, la filosofía y la moral, el derecho público y patrio y la religión.»

Todas estas normas indican el espíritu sencillo y altruista de los Constituyentes, a la vez que su ingenua pericia en el manejo de los principios políticos, y el ejercicio práctico de los mandamientos proclamados.

Antioquia adopta su Constitución como Estado, el 21 de marzo de 1812, tomando los lineamientos de los anteriores y reafirmando el principio de la soberanía popular. Suscrita en la ciudad de Rionegro por diecinueve diputados, la forman 293 artículos agrupados en diez títulos. Don José María Samper, dice: «Mucho más correcta, clara y precisa que la de Tunja de 1811, es la de Antioquia que analizamos, principalmente en lo relativo a derechos y deberes, determinación de la forma de gobierno y clasificación de los poderes públicos, y es notablemente más liberal y explícita que las de Cundinamarca de 1811 y 1812»¹⁶.

¹⁶ José María Samper, *op. cit.*, pág. 93.

Cundinamarca después del golpe de Nariño y los nuevos acontecimientos federales, decidió modificar la primera constitución para prescindir de la forma monárquica que ostentaba y tomar el modelo de República, con nítido sabor liberal. Fue así como el Serenísimo Colegio Revisor y Electoral en sesiones efectuadas del 23 de diciembre de 1811 al 17 de abril de 1812, elaboró la nueva Carta. El Cuerpo Constituyente tuvo el siguiente reparto: 14 la del Socorro, 10 la de Vélez, 24 la de Cundinamarca y 9 la de Mariquita. La similitud con la de Tunja y la reproducción de buena parte de los artículos de la anterior, demuestra la gradual homogeneización de los textos constitucionales, dentro del conjunto de las provincias.

Mientras estaba reunido en Santa Fe el Congreso que debería dar origen al Acta de Confederación de las Provincias Unidas, en Cartagena ocurrieron graves hechos que estimulados por el enfrentamiento entre las facciones y el temor a que se debilitase el fervor patriota, el 11 de noviembre de 1811, dieron el grito de independencia absoluta en acto que jalonea de gloria la historia de la Ciudad Heroica. Después de enumerar de manera prolija los episodios más sobresalientes ocurridos a raíz de la invasión francesa a la Península, el Acta concluye: «Impelidos por estas razones de justicia que sólo son un débil bosquejo de nuestros sufrimientos, y de las naturales y políticas que tan imperiosamente convencen de la necesidad que tenemos de esta separación, indicada por la misma naturaleza, nosotros los Representantes del buen pueblo de Cartagena de Indias, con su expreso y público consentimiento, poniendo por testigo al Ser Supremo de la rectitud de nuestros procederes, y por árbitro al mundo imparcial de la justicia de nuestra causa, declaramos solemnemente, a la faz de todo el mundo que la Provincia de Cartagena de Indias, es desde hoy de hecho y por derecho Estado libre, soberano, e independiente; que se halla absuelta de toda sumisión, vasallaje, obediencia, y de todo otro vínculo de cualquiera clase y naturaleza que fuese, que anteriormente la ligase con la Corona y gobierno de España; que como tal Estado libre y absolutamente independiente, puede hacer todo lo que hacen y pueden hacer las naciones libres e independientes. Y para mayor firmeza y validez de nuestra declaración empeñamos solemnemente nuestras vidas y haciendas, jurando derramar hasta la última gota de nuestra sangre antes que faltar a tan sagrado compromiso»¹⁷.

Es lógico suponer que decisión tan audaz requería acompañarse de pronunciamiento de carácter constitucional, que sirviese de base al Estado in-

¹⁷ Cfr. Germán Arciniegas, *op. cit.*, pág. 89.

dependiente que reclamaba para sí el ejercicio pleno de los poderes soberanos. No fue fácil poner de acuerdo a los constituyentes cartageneros por la rivalidad, que en cierta medida, tradujo resentimientos de clase y emulación entre las ciudades que integraban la provincia. Sólo el 15 de junio de 1812, con las firmas de Manuel Rodríguez Torices, como Presidente-Gobernador del Estado, y Juan Guillermo Ros, como Secretario, pudo promulgarse el Instrumento Constitucional más prolijo, reglamentario y difuso de nuestra primera República. Hay en él mezcla de asuntos civiles, penales y administrativos. El detalle de los asuntos electorales llevados al extremo, se combina con lo referente al procedimiento judicial poniendo en evidencia, no sólo el afán de imitar las constituciones ya existentes en Cundinamarca y Tunja, sino el deseo de abarcar dentro de la propia Carta Fundamental hasta los detalles más nimios de la organización política.

Fue éste quizás el menos adecuado de los mecanismos para afrontar el conflicto armado que los realistas urdían desde Santa Marta en forma amenazante. Se invirtió más tiempo en discutir el proyecto de constitución elaborado por el sacerdote Manuel Benito Rebollo, que en prepararse para contienda militar inevitable con aquella ciudad donde la Corona conservaba prestigio, pertrechos y jefes con ambición de mando. La guerra entre las dos provincias tomó pronto caracteres dramáticos, arrojando saldo desfavorable a la causa emancipadora.

Mientras tales cosas ocurrían, dentro de fenómeno que pudiéramos calificar como fiebre del constitucionalismo, el Congreso de las Provincias Unidas sufría simultáneamente dos embates: La contumacia cundinamarquesa contra el federalismo, encarnada por Don Antonio Nariño, y la debilidad inherente a las propias instituciones que tuvieron origen en el Acta de la Confederación de la Nueva Granada, suscrita en Santa Fe de Bogotá el 27 de noviembre de 1811.

El enfrentamiento del Precursor y su hostilidad contra el Congreso, lo obliga a salir a sesionar en la ciudad de Ibagué. Las agregaciones territoriales hechas por Cundinamarca de algunas poblaciones, constituyeron motivo de discordia y origen de conflictos. Los Tratados de Santa Rosa de 18 de mayo de 1811, abren el camino para la iniciación de las labores del Congreso en la Villa de Leyva el 4 de octubre de 1812. Allí es elegido Presidente Don Camilo Torres, a quien por mandato del mismo, correspondió ejercer la jefatura del ejecutivo federal. Dentro de los esfuerzos para incorporar a Cundinamarca al régimen de las Provincias Unidas, alternan el derroche de diplomacia de fino estilo, y el dramatismo de la contienda fratricida. Cuando Nariño asumió las funciones de dictador, contrariando el espíritu de la Federación y desafiando al Congreso, este último, el 24 de noviembre de 1812, lo condena como usurpador y tirano, y autoriza al

poder ejecutivo para que «acuda por todos los medios que estén a su alcance, sin excluir el de la fuerza armada, a defender la misma unión y la libertad de la Nueva Granada, del que interior y próximamente les amenaza por esta parte, hasta suprimir al intruso gobierno y su facción que afligen a la provincia de Cundinamarca y dejarla en plena libertad»¹⁸.

El encuentro de Ventaquemada dio el triunfo a los federalistas. Nariño se repliega y en las propias calles de Santa Fe les propina grave derrota el 9 de enero de 1813. Tales enfrentamientos debilitaron, sin duda, la causa de la independencia que ambos bandos defendían como propia. Nariño vencedor, antes de salir para la campaña del Sur, donde los realistas organizaban fuerzas, firma el 19 de julio de 1813, la Declaración de Independencia Absoluta de Cundinamarca, la cual, para autores como Don Miguel Antonio Caro tiene inclusive mayor significado que lo ocurrido el 20 de julio de 1810. «Nosotros los representantes del pueblo de Cundinamarca, usando de este derecho y compelidos a adelantar este paso por los esfuerzos de nuestros impolíticos y crueles opresores, declaramos y publicamos solemnemente, en nombre del pueblo, en presencia del Supremo Ser, y bajo los auspicios de la Inmaculada Concepción de María Santísima, patrona nuestra, que de hoy en adelante Cundinamarca es un Estado libre que queda separado para siempre de la Corona y gobierno de España y de toda otra autoridad que no emane inmediatamente del pueblo o de sus representantes.»¹⁹.

El Congreso de las Provincias Unidas había obtenido en fecha 5 de abril un Tratado de Paz con Cundinamarca, que le permitió consagrarse a su propia organización, perfeccionando el mecanismo incipiente diseñado en el Acta de 1811. Sin embargo las disensiones internas proliferaban y el ímpetu de caudillos y ambiciosos, impedía, dentro de las propias provincias confederadas, el ejercicio de gobiernos ordenados. Dentro del intento por ensayarlo todo, en la euforia institucional de este período se cumplió la reforma del Acta Federal el 23 de septiembre de 1814, la cual centralizó los ramos de guerra y hacienda y confió el poder ejecutivo a un triunvirato. El texto (Capítulo II. Poder Ejecutivo) decía: 10. «El Cuerpo deliberante eligirá, dentro o fuera de su seno, tres sujetos en quienes residirá de *mancomunum e insolidum* el poder ejecutivo de la Unión, de los que se renovará uno cada año designado al principio por la suerte y después por la antigüedad.»²⁰. Era de esperarse que esta medida del triunvirato, lejos de fortalecer la unidad de las provincias, coadyuvara a su res-

¹⁸ Congreso de las Provincias Unidas, pág. 52. Biblioteca de Historia Nacional, vol. XX-XIII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, 1924.

¹⁹ Cfr. Germán Arciniegas, *op. cit.* pág. 93.

²⁰ Congreso de las Provincias Unidas, *op. cit.*, pág. 81.

quebrajamiento, inyectando gérmenes de anarquía dentro de los núcleos patriotas. Cuando el 15 de noviembre de 1815, se buscó corregir el error, regresando al ejecutivo unipersonal, Morillo ya había recibido de Fernando VII el encargo de aplastar con las armas la insurgencia.

Cundinamarca se mantuvo al margen de la Federación hasta el momento en que, Simón Bolívar, comandando el ejército de las Provincias Unidas, derrotó al dictador Manuel Bernardo Álvarez, quien se encontraba reemplazando a Nariño, y el Congreso pudo sesionar en Santa Fe de Bogotá. (23 de enero de 1815). Fue necesario acometer entonces nuevamente la reforma de la Constitución para acomodarla a las circunstancias.

Al referirse a la labor del Congreso de las Provincias Unidas el historiador don Eduardo Posada, escribe: «Y al lado de incidentes infantiles, naturales a una nación que estaba en la cuna y la cual no mecían brisas tenues sino aireados vientos, cuántos decretos serios, útiles, y sabios. Si en las primeras sesiones sólo pueden atender a disturbios domésticos, a hacer sólida su existencia y a poner cimientos para el edificio, luego, en horas posteriores, que ya parecían de estabilidad y consistencia, estudian detenidamente los graves problemas, encauzan las corrientes políticas con aplomo, y señalan al nuevo Estado un derrotero de solidaridad y grandeza²¹. A pesar de la lenidad con que Posada se refiere a la labor del Congreso de las Provincias Unidas, la posteridad ha lanzado juicio condenatorio, no sólo a la debilidad de sus mandamientos jurídico-políticos, sino también a los gobiernos provinciales, cuyo egoísmo postergó la acción de los libertadores e hizo más fácil la Reconquista.

Tres Constituciones que yo llamaría póstumas cierran el período; la de Pamplona, Mariquita y Neiva. La primera suscrita el 17 de mayo, la segunda el 21 de junio, y finalmente la de Neiva el 31 de agosto. Estas, al igual que la Constitución Provisional de Antioquia (1815), son los últimos episodios del capítulo que algunos historiadores califican como la «Patria Boba». El adjetivo puede merecerlo en razón de la miopía de los dirigentes y del turbión de pasiones políticas que el contacto con la libertad despertó en el alma de los criollos. Es más adecuado denominarla Primera República, porque si algo la distingue, es el afán por el perfeccionamiento de las instituciones. Legalista y fanática en extremo en defensa del orden jurídico, puede afirmarse, para concluir, que los colombianos comenzamos la vida independiente practicando la creencia de que las revoluciones se hacen más con las leyes que con las armas.

El 8 de diciembre, después de 106 días de bloqueo, Morillo entraba a Cartagena.

²¹ Eduardo Posada, *ISAGOGE. Congreso de las Provincias Unidas*, pág. VI.

CAPÍTULO V

LA GRAN COLOMBIA

Desde el año de 1810, el deseo de construir la patria común entre la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, incluyendo el Ecuador, rondaba el espíritu de los patriotas¹ Razones geopolíticas antes que lazos administrativos, la tornaban en imperativo de las circunstancias, tanto para la defensa solidaria de la libertad, como para la construcción del destino común de sus pueblos. De tal tendencia ofrece ejemplo manifiesto, el Tratado suscrito por el Canónigo José Cortés de Madariaga con Don Jorge Tadeo Lozano, el 28 de mayo de 1811 en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, cuyo sólo título de «Alianza y Federación» permite descubrir el criterio que inspirara a los autores. El mandato que la Junta Revolucionaria de Caracas le otorgó a su Plenipotenciario fue el de asegurar la unión y coordinar la política más adecuada

¹ «Pero acaso la disposición más trascendental tomada por la Junta del Socorro, fue la de enviar en comisión ante el Gobierno de Caracas presidido por Don Francisco de Miranda, a Don Alberto Montero y a Don Miguel Tadeo Gómez, con el objeto de concertar con aquel gobierno un Tratado de Alianza, manifestar a Caracas el apoyo del Socorro en la lucha contra la Provincia realista de Maracaibo y obtener en compra buena provisión de fusiles que permitieran a los socorranos mantener la independencia y soberanía...» «A pesar de que no se conoce el texto de las instrucciones que la Junta dio a los comisionados ni el resultado de sus gestiones ante Miranda, sino tan sólo por documentos indirectos, el solo hecho de haber enviado esta misión a Caracas coloca a la Junta del Socorro como la precursora del acercamiento por parte del antiguo Reino de Granada a la antigua Capitanía General de Venezuela, preludio de la unión que pocos años más tarde se realizará con el nombre glorioso de Colombia. La misión que la Junta de Caracas dió al Canónigo Don José Cortés de Madariaga, con quien los comisionados del Socorro se entrevistaron en el camino, para suscribir tratados con el gobierno de Santa Fe, es posterior a la designada por la Junta del Socorro.» Horacio Rodríguez Plata, *La Antigua Provincia del Socorro y la Independencia*, pág. 76. Bogotá, 1963.

que propendiera a la mutua seguridad. Raimundo Rivas observa: «El Secretario de Estado del gobierno de Cundinamarca, Don José Acevedo y Gómez, el Tribuno del Pueblo, declaró entonces que la unión del poderío y de los recursos de Venezuela y la Nueva Granada era un pensamiento digno de los héroes que habían resuelto morir antes que volver a soportar el yugo roto para siempre»².

Ha sido más propio de la crítica histórica el colacionar el Tratado Lozano-Cortés de Madariaga dentro de los antecedentes de la política exterior de la República. Sin embargo, cabe observar que este Tratado pertenece también al ámbito del derecho interno, como premisa indispensable al nacimiento de la Gran Colombia, ocurrida mediante la Ley Fundamental de Angostura de 1819. No pueden desconocerse las dificultades prácticas que para el ejercicio del gobierno implicaban la distancia y comunicaciones precarias entre Caracas y Santa Fe. Durante el virreinato, el poder efectivo se encontraba principalmente en los mandos locales y provinciales. A pesar de ello, era tan grande la correlación política de sus inmensos territorios, que el pronunciamiento de los cabildos se sucedió de manera simultánea, y la primera tarea de los gobernantes criollos fue buscar el auxilio de los vecinos. En el convenio se pactó considerar la Nueva Granada y Venezuela como un solo cuerpo político a efectos de luchar por la emancipación hasta sus últimas consecuencias. Entonces, el Tratado Lozano-Cortés de Madariaga, en el cual se prevé mecanismo federativo abierto a otros pueblos que profesasen los mismos principios, es parte de la historia diplomática, si lo miramos a partir del momento en que se consuma la separación inevitable (1830). Pero a la luz de la cronología, y siguiendo el hilo lógico de los acontecimientos, dicho Tratado es punto de partida del derecho interno que dio origen a la Gran Colombia, abroquelada en la Constitución de 1821.

Más allá del análisis jurídico del Tratado y de la obligatoriedad de sus cláusulas, lo cierto fue que a partir de ese instante no se pensó ya en divorciar la suerte de la independencia de los territorios que comprenden hoy las dos naciones, incluyendo al Ecuador, y que tal solidaridad tuvo en los campos de batalla la más hermosa y extraordinaria confirmación. En el suelo de la Gran Colombia, y desde allí irradiando a toda la América hispana, cada patriota, aunque no hubiese nacido en el lugar donde se celebraban las batallas, se sintió ligado al éxito o a la derrota. Los hombres de la independencia vivieron el momento sublime de identificar sus vidas con la causa de la libertad como aspiración común y superior de sus pueblos.

² Raimundo Rivas, *Historia Diplomática de Colombia (1810-1934)*, pág. 13. Bogotá, 1961.

La ojeada panorámica de los conflictos entre centralistas y federalistas, que tanto atormentaron, hasta despedazarla, la primera hazaña libertadora, sirve, de contera, para confirmar la trascendencia del Tratado Lozano-Cortés de Madariaga como parte del mismo derecho constitucional colombiano. El esfuerzo centralista de Cundinamarca, encabezado por Nariño, se vio frustrado por la pasión federal que exarcebó el entusiasmo de los criollos a partir de 1810. Esta última condujo a la firma del Acta de las Provincias Unidas, instrumento al que se le otorgó el título de Pacto de Federación. Y el mismo Nariño en su controversia con el Congreso, llegó a suscribir con aquél, los Tratados de 18 de mayo de 1812³ y posteriormente el de 5 de abril de 1813, instrumentos que revisten la estructura formal de los convenios internacionales. Cuando hoy ningún tratadista le niega al Acta de Federación de las Provincias Unidas y a los pactos a los que se ha hecho referencia, el ser parte de nuestro derecho público, no sería lógico desconocerle al Tratado Federal entre la Nueva Granada y Venezuela, suscrito en los primeros albores de la emancipación, el carácter precursor de la política de unidad, hondamente compartida por los dirigentes de la época.

El artículo concerniente a la posterior escogencia de la capital de la Confederación⁴, despeja dudas acerca de la naturaleza del convenio y a su adecuada valoración histórica. Escribe Raimundo Rivas refiriéndose al regreso del Canónigo a Caracas: «Empero, ya por esos días habían variado las circunstancias en la capital venezolana, en donde se esperó por algún tiempo la llegada de los Comisionados para realizar la Confederación. El Congreso de 1812 alcanzó a principiar el estudio del Tratado con Cundinamarca. Venezuela se había constituido en forma federal, como sucedió luego en la Nueva Granada. En julio de 1812 se hun-

³ Los Tratados entre el Supremo Poder Ejecutivo de Cundinamarca y los comisionados que nombró la Diputación General de las Provincias, residente en Ibagué, versaban sobre la incorporación de los Diputados de Cundinamarca al Congreso, y en el reconocimiento de las agregaciones de las Provincias de Mariquita, Neiva, Socorro, como parte del Estado Soberano de Cundinamarca.

⁴ «Luego que se hayan accedido, al menos por cinco los Departamentos de Cundinamarca, Venezuela, Popayán, Quito, Calamarí o Cartagena a esta Acta de Federación, se elegirá para capital del Congreso un país cómodo, abundante, saludable y que esté cuanto sea posible en el centro de ella.»

Conviene tener en cuenta, además de la cláusula transcrita, el propio encabezamiento del Tratado. «Que el Excelentísimo Señor Presidente del Estado de Cundinamarca, señor Don Jorge Tadeo Lozano, y el señor Don José Cortés de Madariaga, enviado del de Venezuela, han celebrado, con fecha 28 de mayo un Tratado de Alianza entre los dos Estados de sus respectivos Departamentos, auxiliándose mutuamente en los casos de paz y guerra, como miembros de un mismo Cuerpo Político, y en cuanto pertenezca al interés de los Estados Federados.»

dió Miranda con la primera patria venezolana. Poco antes como Comisionado del Supremo Gobierno de Venezuela, el Doctor José María Salazar, natural de Rionegro, Antioquia, se dirigía desde Cartagena a Nariño, Presidente de Cundinamarca, para manifestarle que estaba encargado de pasar a ese Estado a fin de perfeccionar los Tratados de Alianza celebrados con Venezuela por el ciudadano Cortés de Madariaga»⁵.

Tales antecedentes, demuestran en forma nítida el propósito mancomunado de construir la patria grande. Los contratiempos sufridos en ambas naciones por la primera generación libertadora, el ritmo creciente de las desavenencias provinciales, y el gesto egoísta de algunos caudillos, postergaron los deseos de unidad, que la sangre derramada por el pacificador y los horrores cometidos a nombre del legitimismo, terminaron por tornarlos más populares y sinceros.

Don Justo Arosemena, en el Tratado de Derecho Público que escribiera en la segunda mitad del siglo XIX, interpreta la Carta de Jamaica escrita por el Libertador en 1815, y en la cual se muestra, sin reatos, partidario de la unión de las dos naciones como fruto de la propia experiencia adquirida en la campaña de 1812. Es presumible, en quien luego jugaría papel tan decisivo en el devenir de los acontecimientos, el haber palpado directamente la trascendencia de la hazaña que prefiguraba⁶. Ello explica por qué en la sesión del Consejo de Estado efectua-

⁵ Raimundo Rivas, *op. cit.*, pág. 14.

El escritor Cristóbal Mendoza, en la obra *Las Primeras Misiones Diplomáticas de Venezuela*, transcribe el comentario de la *Gaceta de Caracas* (23 de mayo de 1811) acerca de la misión de Madariaga: «La acogida que ha tenido en Santa Fe el Diputado de Venezuela don José Cortés Madariaga, confirma altamente las grandiosas esperanzas que la unión de ambos Estados hizo concebir a la América. La capital de la augusta Cundinamarca ha colocado en los fastos de su regeneración el 16 de marzo de 1811, en que vio en su recinto al Representante de Venezuela, junto al 20 de julio de 1810, en que consiguió abrir el camino a las benéficas e importantes relaciones que ha sancionado este acto memorable para ambos pueblos. Así como el origen, los designios y los efectos de esta Misión son desconocidos en el orden diplomático del despotismo, del mismo modo lo son las demostraciones generosas de afecto y cordialidad que han comprometido eternamente el afecto recíproco de Venezuela y Cundinamarca por unos vínculos que nada tienen de común con las insidiosas transacciones de la política europea. El 16 de marzo ha marcado en Santa Fe la segunda época de su existencia política», *op. cit.*, págs. 123 y ss, tomo II. Ediciones Guadarrama. Madrid.

⁶ Justo Arosemena, *Constituciones Políticas de la América Meridional*, tomo II. París, 1870.

El historiador Enrique Otero D'Costa sostiene: «La concepción de fundar una unión política con el nombre de Colombia nació en la mente del General Francisco de Miranda, el llamado, con tanta razón, Precursor de la Independencia Americana...» «Los meditados planes de confederación salieron al punto a la superficie y, a fines de diciembre de 1810, partía de Caracas el Canónigo Cortés Madariaga, comisionado por la Junta Central

da en Angostura el 1 de octubre de 1818 propusiese la convocatoria del Congreso de Venezuela para sentar las bases jurídicas del nuevo Estado, y se entregara por entero al propósito de preparar los proyectos institucionales que debería someter al estudio de los constituyentes.

El Congreso se instala el 15 de febrero de 1819, cuando todavía la suerte de la independencia neogranadina era incierta, y los realistas reforzaban la estrategia. En el discurso pronunciado por el Libertador al instalar tan importante Asamblea, define con rasgos inequívocos el propósito que lo animara, y que los Constituyentes de Angostura entendieron como su programa político de largo alcance. Dijo Bolívar: «La reunión de la Nueva Granada y Venezuela en un grande Estado, ha sido el voto uniforme de los pueblos y Gobierno, de estas Repúblicas. La suerte de la guerra ha verificado este enlace tan anhelado por todos los colombianos; de hecho estamos incorporados. Estos pueblos hermanos ya os han confiado sus intereses, sus derechos, sus destinos. Al contemplar la reunión de esta inmensa comarca, mi alma se remonta a la eminencia que exige la perspectiva colosal, que ofrece un cuadro tan asombroso. Volando por entre las próximas edades, mi imaginación se fija en los siglos futuros, y observando desde allá, con admiración y pasmo, la prosperidad, el esplendor, la vida que ha recibido esta vasta región, me siento arrebatado y me parece que ya la veo en el corazón del universo, extendiéndose sobre sus dilatadas costas, entre esos océanos, que la naturaleza había separado, y que nuestra patria reúne con prolongados y anchurosos canales. Ya la veo servir de lazo, de centro, de emporio a la familia humana: ya la veo enviando a todos los recintos de la tierra los tesoros que abrigan sus montañas de plata y de oro: ya la veo distribuyendo por sus divinas plantas la salud y la vida a los hombres dolientes del antiguo universo: ya la veo comunicando sus preciosos secretos a los sabios que ignoran cuan superior es la suma de las luces, a la suma de las riquezas, que le ha prodigado la naturaleza. Ya la veo sentada sobre el Trono de la Libertad empuñando el Cetro de la

ante la Junta Suprema de Santa Fe para buscar una alianza política entre los dos países que sirviera de antemural ante el régimen español; y a este efecto, el 22 de enero de 1811 escribió Miranda una carta a la dicha Suprema en la cual, disertando sobre los derechos y soberanía del pueblo colombiano, dicele: "El Canónigo José Cortés Madariaga, que hace poco tiempo salió de esta ciudad para esa capital encargado de una importantísima comisión, dirá a Vuestra Alteza cuanto yo podría sugerir en esta carta acerca de una reunión política entre el Reino de Santafé de Bogotá y la Provincia de Venezuela, a fin de que, formando juntos un solo cuerpo social, gozásemos ahora de mayor seguridad y respeto y, en lo venidero, de gloria y permanente felicidad"». *Fundación de la Gran Colombia*. Curso Superior de Historia de Colombia (1781-1830), vol. II, págs. 190 y 194. Bogotá, 1950.

Justicia, coronada por la gloria, mostrar al mundo antiguo la majestad del mundo moderno»⁷.

Francisco Antonio Zea, Diputado por Casanare, fue elegido Presidente. El Libertador, en decisión que lo honra, depuso su autoridad en manos del Congreso, poniendo fin de esta manera al mando supremo que venía ejerciendo. El punto donde se concentra la atención del historiador, es el referente al proyecto de constitución presentado por Simón Bolívar y el cual representa extraña combinación de preceptos tomados de la Francia revolucionaria, con instituciones del mundo antiguo. Allí se incluye el catálogo de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano, según la usanza constitucional de la época, la división política y la distribución de competencias de los poderes públicos, con dos adiciones de importancia: La primera, el carácter vitalicio y hereditario del Senado, frente a la Cámara de elección popular, y la creación de un poder moral, el cuarto, llamado a vigilar las costumbres públicas y proveer los requerimientos de la educación, con el nombre ostentoso de Areópago. Esto último es muestra palpable del idealismo utópico que con frecuencia dominaba la mente de los próceres. Más que esfuerzo romántico o adecuada instrumentación para defender las costumbres, tal iniciativa reviste rasgos de la Inquisición y de los tiempos de la intolerancia. Veámoslo: El artículo primero de la sección segunda decía: «La Cámara de Moral dirige la opinión moral de toda la República, castiga los vicios con el oprobio y la infamia, y premia las virtudes públicas con los honores y la gloria. La imprenta es el órgano de sus decisiones». El artículo II contemplaba: «Cada año publicará la Cámara tablas estadísticas de las virtudes y de los vicios, para lo cual todos los Tribunales superiores e inferiores le presentarán cuentas exactas y prolijas de todos los pleitos y causas criminales. También publicará cada año listas comparativas de los hombres que se distinguen en el ejercicio de las virtudes o en la práctica de los vicios públicos»⁸. El rigor de tales mandamientos bien puede tener raíces en el espíritu de la Ginebra de Calvino, o en los tiempos donde el fanatismo religioso pretendió que el Estado invadiera los predios inviolables de la conciencia individual.

Aunque no se conozca el texto definitivo del proyecto que el Libertador sometiera a la discusión del Congreso, lo cierto es que la Constitución de Angostura se inspiró en los ideales de Bolívar en lo referente

⁷ *El Libertador y la Constitución de Angostura de 1819*. Transcripción, Notas y Advertencia Editorial, por Pedro Grases, págs. 72 y 73. Publicaciones del Congreso de la República. Caracas, 1969.

⁸ Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, págs. 191 y 192. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965.

al régimen unitario, pero dejando de lado lo relativo al poder moral (incluido sólo como apéndice para consultar la opinión de los sabios de todo el mundo por medio de la imprenta), así como el Senado vitalicio y hereditario, idea que fue rechazada por los Constituyentes, según reza el Acta número 69 de 24 de mayo y reemplazado por cuerpo de elección popular.

Roberto Cortázar y Luis Augusto Cuervo, compiladores de las actas de Angostura⁹, sostienen la paternidad espiritual del Libertador del texto aprobado, y Leopoldo Uprimny¹⁰ coincide en tal aseveración, a pesar de las modificaciones que se le introdujeron al original del proyecto. Sin embargo, el último de los autores citados, trae a la memoria la carta de 7 de mayo de 1820 escrita por Bolívar a Santander. «Los indultos y órdenes del Congreso no se pueden llevar a efecto rigurosamente, dice, porque aquellos señores están en paz y nosotros en guerra. A mí me han concedido facultades y éste es el caso de usar de ellas. Usted habrá visto la Constitución que está muy alterada, y me parece muy mala en algunas partes¹¹. El disgusto del Libertador por el rechazo del Senado vitalicio y la creación del poder moral, no puede reputarse como incidente transitorio, porque años más tarde lo veremos insistiendo en las mismas tesis en la Constitución de Bolivia y durante la controversia partidaria previa a la Convención de Ocaña. Puede ser cierto que la estructura centralista de la Constitución de Angostura pertenezca al temperamento e ideología del Padre de la Patria, pero lejos estuvieron los constituyentes venezolanos de 1819 de complacerle en la totalidad de sus prospectos.

Lo más trascendental del Congreso de Angostura en lo que concierne a nuestro estudio, es la aprobación unánime, el 17 de diciembre de 1819, de la Ley de la unión colombiana, que materealizó la validez jurídica de libertad como empresa solidaria. «El soberano Congreso de Venezuela, a cuya autoridad han querido voluntariamente sujetarse los pueblos de la Nueva Granada resuelve: Artículo 1.º «Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de República de Colombia.» La solemnidad de este acto fue relevada por el calor popular que contagió de entusiasmo a los constituyentes. Zea, como Presidente del Congreso, anunció con aire majestuoso la partida de nacimiento del nuevo Estado. «La República

⁹ *Congreso de Angostura. Libro de Actas*. Publicado bajo la dirección de Roberto Cortázar y Luis Augusto Cuervo. Biblioteca de Historia Nacional, volumen XXIV. Bogotá, 1921.

¹⁰ Leopoldo Uprimny, *El Pensamiento Filosófico y Político en el Congreso de Cúcuta*, cap. III, pág. 24. Bogotá, 1971.

¹¹ *Idem*, cap. III.

de Colombia queda constituida. Viva la República de Colombia.» El historiador Joaquín Tamayo al registrar el ambiente que rodeó tal suceso escribe: «Una aclamación vibrante respondió a su grito. Todos se miraron y con las manos en alto, poseídos de un extraño fuego, dilatadas las pupilas, se lanzaron en masa por la puerta angosta en dirección a la calle»¹².

Antes de disolver sus sesiones el Congreso eligió al Libertador como Presidente de Colombia, a Zea Vicepresidente, al General Santander para la Vicepresidencia de Cundinamarca y al doctor Juan Germán Roscío para la de Venezuela. La división territorial en tres grandes departamentos: Cundinamarca, Venezuela y Quito confirmaba el antiguo reparto administrativo de la Corona. Finalmente, la convocatoria de un congreso general en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1 de enero de 1821, fue el paso democrático llamado a consolidar la unión pactada.

La escogencia de ciudad limítrofe contribuyó sin duda a disipar susceptibilidades entre los dos pueblos que iniciaban una de las más audaces experiencias en la vida política hispanoamericana. El carácter épico que enmarca las jornadas de la emancipación predisponía, sin duda, el espíritu de las gentes a la magnitud y dimensiones de la causa heroica. Sin descartar las incomprensiones parroquiales y los egoísmos que conspiraban en la sombra. El triunfo de las armas patriotas el 7 de agosto en Boyacá, al mando de Bolívar y de Santander, despejó las primeras incógnitas que preocuparon a los constituyentes de Angostura. Dicha victoria militar que aniquiló los reductos de la Corona en la Nueva Granada, hizo más fácil la preparación de las elecciones para el Congreso, el cual sólo pudo instalarse el 6 de mayo de 1821. Don Antonio Nariño fue encargado por Bolívar para tal efecto, en razón del fallecimiento de Roscío y de Azuola, quienes desempeñaron, sucesivamente, la Vicepresidencia de la República.

Siguiendo el viejo ritual, que habían practicado los congresos provinciales, el cual comenzaba con la concurrencia de los diputados a la misa del Espíritu Santo y la entonación del himno *Veni Creator*, los constituyentes escucharon de Nariño, después de prestar el juramento de rigor, las siguientes palabras: «Acabo de llegar de Europa; aparecido de repente en medio de vosotros como por una especie de prodigio, nada puedo deciros que vosotros no sepáis mejor que yo... No basta, señores, ser independientes para ser felices. A vosotros está especialmente encargada la obra de nuestra regeneración, de nuestra libertad y de nuestra felicidad futura. Instituciones sabias que aseguren al hombre el goce

¹² Joaquín Tamayo, *Nuestro siglo XIX*, t. I, La Gran Colombia, pág. 38. Editorial Cromos. Bogotá, 1941.

pacífico de sus derechos; un sistema de administración que reparta sin arbitrariedad las cargas de la República; una fuerza bien organizada que nos ponga a cubierto de los peligros de nuevas invasiones, deben ser la obra de vuestras manos. Yo veo hoy con un placer mezclado de amargura, reunidas aquí las pocas espigas que la guadaña destructora del despotismo ha dejado en pie. Vosotros sois el grano fecundo que debe propagar en toda la República las luces que un feroz sistema de pacificación trató de apagar enteramente entre nosotros. Vosotros sois la tabla escapada del naufragio y que debe salvar a los que hemos quedado con vida»¹¹.

Al Congreso concurrió selecta nómina de ciudadanos elegidos tanto en las provincias de la Nueva Granada como en Venezuela. La condición moral y la sinceridad de miras de los legisladores de Cúcuta, bien pueden señalarse como ejemplo en el decurso de nuestra vida institucional. Allí se ratificó solemnemente la Ley Fundamental de Angostura, recogiendo el espíritu y la letra de 1819. Pero lo más importante, y que ocupara por largo tiempo las deliberaciones, fue lo relativo a la Carta Fundamental de la República. Las opiniones respecto de la Constitución suelen dividirse entre quienes juzgan su contexto en relación a la lucha partidaria que dominó el ambiente político de la Gran Colombia, de la de aquéllos que se ocupan del análisis científico de las normas, en comparación con otros institutos de idéntico carácter. Dentro del primer grupo, es posible que la objetividad se obnubile al juzgarla al fragor del enfrentamiento o de la adhesión personal a uno u otro caudillo. Lo que constituye en cambio tendencia común para los historiadores, es la pretensión de ligar los éxitos y fracasos de la Gran Colombia a su régimen constitucional. Aquí aparece en forma nítida la antigua tradición legalista heredada de los españoles, en el sentido de atribuirle a los preceptos normativos el poder carismático de alterar la conducta y la suerte de los pueblos. Con frecuencia puede leerse el juicio condenatorio o la exaltación elogiosa de la Constitución de Cúcuta, para inculparla por los fracasos de la Unión o para celebrar sus éxitos. La influencia de los diputados granadinos, tan celosos de la vigencia del orden jurídico, parece así proyectarse hasta quienes después de siglo y medio siguen analizando las dimensiones políticas de la Gran Colombia.

En las deliberaciones del Congreso de Cúcuta renació la antigua disputa entre centralismo y federalismo que había dominado el ambiente político antes de la reconquista. Constituiría ligereza imperdonable el no atribuirle justo valor al experimento infortunado de la primera República en

¹¹ Henao y Arrubla, *Historia de Colombia*, pág. 512, octava edición. Bogotá, 1967.

el ánimo de los constituyentes. Se creyó que la debilidad que había conducido a la catástrofe, partía del apetito federal desorbitado, con el subsiguiente desgaste de energías en enfrentamientos pueriles o domésticos. Estaba demasiado fresca la lección. Inclusive el propio Precursor Nariño, en el proyecto que sometiera a la consideración del Congreso, se pronunció por sistema central-federalista, amortiguando los excesos de la política unitaria que lo había conducido años antes al fracaso.

José Manuel Restrepo, Pedro Gual, Alejandro Osorio, entre los más sobresalientes, se alinearon del lado del centralismo, introduciendo cada uno variables a los proyectos de organización política. José Ignacio de Márquez, Leandro Egea, Vicente Azuero, con acento propio y quizás con inspiración profética, propugnaron el esquema federal, teniendo en cuenta las características disímiles de los pueblos que se unían y las dificultades inherentes al ejercicio del mando. Triunfó la idea de la República centralista con poder ejecutivo, legislativo y judicial. En esencia, la Constitución de Cúcuta reproduce el texto de Angostura, pero con visibles avances en la precisión de los conceptos y en la técnica jurídica. Todos los funcionarios eran electivos y responsables, el Cuerpo Electoral se ampliaba en las consultas primarias. Dos Cámaras de representación popular, constituían el órgano legislativo. El Presidente y el Vicepresidente tenían períodos de cuatro años. El mando político en cada departamento residía en un Magistrado con la denominación de Intendente, que cumpliría funciones como subalterno del Jefe del Ejecutivo. Quizás donde se puso mayor énfasis para eliminar preceptos morales ajenos al ordenamiento, fue en lo concerniente a los Derechos y Libertades de los Ciudadanos. Allí no sólo se declararon extinguidos todos los títulos de honor otorgados por el gobierno de España, sino que dentro de sano espíritu liberal, los derechos fundamentales adquirieron la consagración propia del lenguaje y contenido modernos. En cuanto concierne a la reforma de la Constitución, se consagró la norma explícita (Art. 191) de que sólo sería pertinente cumplidos diez años de su entrada en vigencia. Don Ángel y Don Rufino J. Cuervo creen descubrir en la Constitución de Cúcuta la influencia de la Carta de Cádiz¹⁴, lo cual no es improbable, si se tiene en cuenta la amplia difusión que ella tuvo dentro de la generación culta de la época.

El profesor Leopoldo Uprimny destaca el avance normativo en lo concerniente a las facultades extraordinarias del Presidente de la República en caso de guerra o conmoción interior. Al efecto, observa: «Mas este sistema de la suspensión del imperio de la Constitución, refirién-

¹⁴ Rufino J. Cuervo. *Obras*. Instituto Caro y Cuervo, pág. 913. Bogotá,

dose a la de Angostura, fue abandonado por los constituyentes de Cúcuta. En la Asamblea de Villa del Rosario predominaban los brillantes doctores granadinos de quienes tan poco gustaba el Libertador por su espíritu legalista. Gracias a éste, el artículo 128 de la nueva Carta no estatuyó—como lo hizo la Constitución de Angostura—la suspensión del imperio de la Constitución para el caso de conmoción interior o invasión exterior, sino autorizó para estos casos tan sólo al órgano ejecutivo para dictar «con previo acuerdo y consentimiento del Congreso», si éste estuviera reunido y —de lo contrario— sin su consentimiento «todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones». Y se agregó otra restricción importantísima: «Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios»¹⁵.

Las labores del Congreso de Cúcuta se destacan además por tres hechos importantes: la Ley de manumisión de los esclavos, hermosa coronación del espíritu humanitario de los constituyentes y en particular de Don José Félix de Restrepo, quien ejerciera la Presidencia de tan augusta Asamblea. Aunque no se consiguió la abolición absoluta de la esclavitud, la libertad de partos y las normas concernientes a la defensa de quienes permanecían sometidos a servidumbre, constituyen avances. La elección de Bolívar como Presidente y de Santander Vicepresidente del nuevo Estado, la escogencia de Bogotá, como capital de la República, complementan las decisiones trascendentales.

La batalla de Carabobo ganada el 24 de junio de 1821, facilitó la vigencia de la Constitución de Cúcuta, por cuanto selló en forma definitiva la independencia de Venezuela. Posteriormente Pichincha y Bomboná libertaron al Ecuador (1822), permitiendo que el ámbito territorial de la República quedase libre de todo reducto de dominación extranjera. Parecía, al terminar el año de 1822, que el sueño de la unidad colombiana había conseguido realizarse, y que una era de prosperidad cimentaría los prodigios alcanzados bajo el imperio de instituciones libres y a la sombra vigilante del ejército libertador.

Los hechos ocurrieron de otra manera. Bolívar marchó al Sur para preparar la independencia del Perú, no sin antes haber dado los pasos diplomáticos pertinentes para que plenipotenciarios de Colombia promoviesen sistema de alianzas bilaterales con los países hermanos, las cuales debían cristalizar en la Reunión Anfictiónica de Panamá, llamada a sentar las bases definitivas de la Organización Americana. (1826).

¹⁵ Leopoldo Uprimny, *op. cit.*, pag. 217.

El Congreso dictó Decreto confiriendo amplios poderes dictatoriales al Presidente Simón Bolívar, cuando éste se encontrara en campaña. No sólo el mando de las tropas, sino la posibilidad de conferir ascensos y otorgar recompensas a los pueblos o a los ciudadanos, constituían modalidad propia de un país que vivía bajo la constante amenaza de las tropas realistas. El Vicepresidente ejercía el mando en los sitios distintos a donde personalmente el Jefe del Estado comandara el ejército. Fue así como alejado el Libertador de la Capital, por los requerimientos de la guerra, el General Santander iniciara la lenta y difícil tarea de la organización legal de la República. No era fácil reemplazar las antiguas instituciones para abrir camino al nuevo orden. La administración necesitaba impulso para restablecer los quebrantos sufridos durante el período de la independencia y la reconquista, pero de manera singular, la provisión de nuevos tributos para sostener los gastos que demandaba el ejército patriota. Fue en la organización de la República dentro del severo marco de las instituciones, donde el General Santander demostró la admirable conjunción de su genio político con el talento militar. No fueron fáciles los primeros días de un gobierno cuya sola existencia era discutida por numerosos sectores ciudadanos. El centralismo había triunfado en la Constitución, pero los hábitos federales conspiraban a diario contra el texto de las leyes. Don José Gil Fortoul, ilustre constitucionalista venezolano, dice: «Bien que la creación de Colombia fuese obra del más preclaro de los venezolanos, se verá que el grupo de hombres más influyentes en Venezuela trabajará sin descanso, durante nueve años, por la disolución de la Gran República. La tendencia separatista de los venezolanos se rebeló desde el momento mismo de jurar la Constitución»¹⁶.

El celo que despertó en algunas regiones la elección de Bogotá como capital, puede explicarse por las diferencias de temperamento y estilo, que existieron y existen aún hoy entre los habitantes de la meseta andina y quienes desde la colina del Ávila avizoran cotidianamente el mar. La tradición militar de Venezuela, que aportó a la independencia los mejores generales, contrasta con el espíritu sobrio, legalista y pausado de los oriundos de la sabana de Bogotá. Tal diferencia de hábitos de vida, y jerarquía de valores, influyeron en no poca medida en la suerte y desenlace de la Gran Colombia.

Quizá lo de más estirpe bolivariana en la Constitución de Cúcuta sea la visión centralista del gobierno, que implicaba no sólo los aspectos políticos, sino los administrativos. Pretender enlazar la Constitución de An-

¹⁶ José Gil Fortoul, *op. cit.*, pág. 470.

gostura con la de Cúcuta, es posible desde el ángulo del perfeccionamiento de las instituciones unitarias de la gran República. Lo difícil de intentar es la concatenación de las ideas bolivarianas con el texto finalmente aprobado. Ya observamos cómo el Libertador no disimuló su disgusto por la abolición del Senado hereditario y vitalicio, así como del poder moral, que propusiera a los constituyentes de 1819. En forma aun más severa y con palabras mordaces, el 13 de junio de 1821 se dirige al Vicepresidente Santander desde San Carlos: «Por aquí se sabe poco del Congreso y de Cúcuta... esos señores (legisladores) piensan que la voluntad de ellos es la opinión del pueblo, sin saber que en Colombia el pueblo está en el ejército porque realmente está, y porque ha conquistado este pueblo de manos de los tiranos; porque además es el pueblo que quiere, el pueblo que obra y el pueblo que puede: todo lo demás es gente que vegeta, con más o menos malignidad, o con más o menos patriotismo; pero todos sin ningún derecho a ser otra cosa que ciudadanos pasivos. Esta política, que ciertamente no es la de Rousseau, al fin será necesario desenvolverla para que no nos vuelvan a perder esos señores». Y luego agregaba: «Piensan esos caballeros que Colombia está cubierta de lanudos, arropados en las chimeneas de Bogotá, Tunja y Pamplona. No han echado sus miradas sobre los caribes del Orinoco, sobre los pastores del Apure, sobre los marineros de Maracaibo, sobre los bogas del Magdalena, sobre los bandidos de Patía, sobre los indómitos pastusos, sobre los guajibos de Casanare y sobre todas las ordas salvajes de Africa y de América, que como gamos recorren todas las soledades de Colombia. ¿No le parece a usted, mi querido Santander, que esos legisladores, más ignorantes que malos, y más presuntuosos que ambiciosos, nos van a conducir a la anarquía, y después a la tiranía, y siempre a la ruina...?»¹⁷.

Las opiniones transcritas no pueden entenderse como reacción temperamental, porque la verdadera vigencia de la Constitución de Cúcuta se cumplió en ausencia del Libertador, mientras éste libraba las batallas del Sur, que concluyeron con la jornada heroica de Ayacucho que selló la libertad del Perú. A Santander le correspondió enfrentar las dificultades y aplicar un régimen central a conglomerado de pueblos distantes y particularmente celosos de sus antiguos fueros provinciales. Cuando el deterioro de la política interna obligó a solicitar el regreso de Bolívar, poniendo fin a la estadía en Lima, el viento se tornaba tormentoso, y los paralelismos personales y la emulación de las regiones amenazaban en materia grave la estabilidad colombiana.

¹⁷ Simón Bolívar, *Obras Completas*. Compiladas por Vicente Lecuna, tomo I, pág. 565. La Habana 1947.

La resistencia al gobierno central de Santander en varias ciudades venezolanas, halló ocasión propicia para manifestarse con motivo del cumplimiento de la ley sobre formación de ejércitos de reserva, y las medidas adoptadas por el General Páez para ejecutarla a la fuerza. La suspensión del empleo a tan aguerrido militar, y la citación para rendir cuentas ante el Congreso, enardeció los ánimos, precipitando fermentos nacionalistas orientados a la desmembración de la República. El motín ocurrido por tal motivo en la ciudad de Valencia, desembocó en movimiento de franca rebeldía contra el Gobierno en Bogotá, al ser restablecido por la fuerza Páez como Comandante Civil y Militar. Tal movimiento, que se apellidó «La Cosiata», tuvo como efecto inmediato el desconocimiento de la autoridad del Congreso y del Vicepresidente, desligando a Venezuela, en la práctica, de los lazos con las autoridades centrales.

La misma situación del Perú, a pesar de los laureles con que ciñeron la cabeza del Libertador, indicaba zozobra y disgusto. Voces como la de Don Antonio Leocadio Guzmán¹⁸, invitaban al Libertador a la aventura monárquica. El clima de confusión llenaba de recelos la administración pública y núcleos recalcitrantes denigraban de las instituciones y del gobierno.

Después de la victoria de Ayacucho, Bolívar puso la mirada en el alto Perú para incorporarlo al conjunto de naciones libertadas por su espada. Dicho territorio fue parte del Virreinato de Lima hasta 1788 y posteriormente se incorporó al gobierno de Buenos Aires. El 10 de julio de 1825, en Chuquisaca, con el visto bueno del gobierno argentino, nació la nueva República, iniciándose en seguida los preparativos para la elaboración de la ley fundamental, la que redactada por Bolívar, recibió sanción definitiva el 25 de mayo de 1826.

La Constitución de Bolivia, con prescindencia de las vicisitudes que siguieron a su expedición dentro del mismo Estado, tuvo tan hondas y dramáticas consecuencias en la Gran Colombia, que se torna imprescindible analizarla a través de sus directrices fundamentales. Tomada del modelo de Haití, con modificaciones, obedece a concepción rígidamente centralista. Divide el poder supremo en cuatro secciones; ejecutiva, legislativa, electoral y judicial. Presidente vitalicio con facultad de nombrar sucesor e irresponsable Vicepresidente hereditario, quien ejerce también las funciones del Primer Ministro. «Esta especie de monarquía electiva, sin privilegios de sangre, en la cual el sufragio popular

¹⁸ Diego Uribe Vargas, *Colombia y la Diplomacia Secreta*, pág. 33. Colección Bolsilibros de la Academia Colombiana de Historia. Bogotá, 1973.

quedaba menoscabado, era el puente entre la monarquía española y el caudillo que surgía de la guerra»¹⁹. Observa el historiador venezolano Antonio Arellano Moreno.

Las opiniones relacionadas con la Constitución de Bolivia ofrecen gama tan compleja y disímil, que no es fácil separar su exégesis de los efectos políticos que a corto plazo se precipitaron. Veamos los aspectos principales: El artículo 26 del Capítulo 1.º, Título IV se refiere al poder legislativo de la siguiente forma: «El poder legislativo emana inmediatamente de los cuerpos electorales nombrados por el pueblo; su ejercicio reside en tres cámaras: 1.º de los tribunos; 2.º, de los senadores; 3.º, de los censores.»

Artículo 42. «El Tribunado tiene la iniciativa:

- I. En el arreglo de la división territorial de la República.
- II. En las contribuciones anuales y gastos públicos.
- III. En autorizar al poder ejecutivo para negociar empréstitos, y adoptar arbitrios para extinguir la deuda pública.
- IV. En el valor, tipo, ley, peso y denominación de la moneda, y en el arreglo de pesas y medidas.
- V. En habilitar toda clase de puertos.
- VI. En la construcción de caminos, calzadas, puentes, edificios públicos, y en la mejora de la policía y ramos de industria.
- VII. En los sueldos de los empleados del Estado.
- VIII. En las reformas que se crean necesarias en los ramos de la hacienda y la guerra.
- IX. En hacer la guerra, o la paz, a propuesta del gobierno.
- X. En las alianzas.
- XI. En conceder el pasaje a tropas extranjeras.
- XII. En la fuerza armada de mar y tierra para el año, a propuesta del gobierno.
- XIII. En dar ordenanza a la Marina, al ejército y milicia nacional, a propuesta del gobierno.
- XIV. En los negocios extranjeros.
- XV. En conceder Cartas de Naturaleza y de ciudadanía.
- XVI. En conceder indultos generales.»

La renovación de la Cámara se cumplía parcialmente cada dos años, siendo de cuatro su período. Es de subrayar que según el artículo 19, el poder electoral lo ejercían los ciudadanos nombrando un elector por cada diez. A pesar de que Bolívar pretendió excluir de la Constitución

¹⁹ Antonio Arellano Moreno, *Breve Historia de Venezuela (1492-1958)*, página 196. Caracas, 1973.

muchos de los preceptos de carácter moral que incorporara en el proyecto de Angostura, no es menos cierto que aún subsisten huellas de tal tendencia como el caso de suspender la ciudadanía por «tacha de deudor fraudulento.» (Art. 17, II.) El haber excluido la capacidad económica como requisito para el ejercicio del sufragio, implicaba avance en relación a otros textos, pero en cambio, se reforzaba la condición de saber leer y escribir y atener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico.» (Art. 13, III y IV.) El mismo Libertador en el discurso al Congreso Constituyente dijo al respecto: «No se le ponen otras exclusiones, refiriéndose al sufragio, que las del crimen, de la ociosidad y de la ignorancia absoluta. Saber y honradez, no dinero, requiere el ejercicio del poder público»²⁰.

El artículo 46 señalaba las atribuciones del Senado así:

I. Formar los Códigos Civil, Criminal, de Procedimientos y de Comercio, y los reglamentos eclesiásticos.

II. Iniciar todas las leyes relativas a reformas en los negocios judiciales.

III. Velar sobre la pronta administración de justicia en lo civil y criminal.

IV. La iniciativa de las leyes que repriman las infracciones de la Constitución y de las leyes por los Magistrados, Jueces y Eclesiásticos.

V. Exigir la responsabilidad a los Tribunales Superiores de Justicia, a los Prefectos y a los Magistrados y Jueces subalternos.

VI. Proponer en terna a la Cámara de Censores los individuos que hayan de componer el Tribunal Supremo de Justicia, los Arzobispos, Obispos, Dignidades, Canónigos y Prebendados de las catedrales.

VII. Aprobar o rechazar los Prefectos, Gobernadores y Corregidores que el Gobierno le presente de la terna que formen los Cuerpos Electorales.

VIII. Elegir de la terna que le presenten los Cuerpos Electorales, los Jueces de Distrito y los subalternos de todo el Departamento de Justicia.

IX. Arreglar el ejercicio del patronato y dar proyectos de ley sobre todos los negocios eclesiásticos que tienen relación con el Gobierno.

X. Examinar las decisiones conciliares, bulas, rescriptos y breves pontificios, para aprobarlos o no.

Art. 50. «Las atribuciones de la Cámara de Censores eran:

I. Velar si el gobierno cumple o hace cumplir la Constitución, las leyes y los Tratados públicos.

²⁰ Simón Bolívar, *Discurso al Congreso Constituyente de Bolivia. Compilación de Vicente Lecuna*, tomo II, pág. 1221. La Habana, 1947.

II. Acusar ante el Senado las infracciones que el ejecutivo haga de la Constitución, de las leyes y de los Tratados públicos.

III. Pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y Secretarios de Estado, si la salud de la República lo demandare con urgencia.»

A tal enumeración deben agregarse las funciones descritas en el Art. 59: «Corresponde además a la Cámara de Censores:

I. Escoger de la terna que remita el Senado los individuos que deben formar el Tribunal Supremo de Justicia y los que se han de presentar para los Arzobispados, Obispados, Canonjías y prebendas vacantes.

II. Todas las leyes de imprenta, economía, plan de estudios y método de enseñanza pública.

III. Proteger la libertad de imprenta, y nombrar los Jueces que deben ver en última apelación los juicios de ella.

IV. Proponer reglamentos para el fomento de las artes y de las ciencias.

V. Conceder premios y recompensas nacionales a los que las merezcan por sus servicios a la República.

VI. Decretar honores públicos a la memoria de los grandes hombres y a las virtudes y servicios de los ciudadanos.

VII. Condenar a aprobio eterno a los usurpadores de la autoridad pública, a los grandes traidores y a los criminales insignes.»

El propio Simón Bolívar al defender sistema tan ingenioso en la distribución de las competencias estatales, tomando modelos de la antigüedad clásica y preponderantemente romana, consigna en el Mensaje con que acompañó la presentación del proyecto al Congreso de Bolivia, el siguiente juicio: «El Cuerpo Legislativo tiene una composición que lo hace necesariamente armonioso entre sus partes: No se hallará siempre dividido por falta de un juez árbitro, como sucede donde no hay más que dos Cámaras. Habiendo aquí tres, la discordia entre dos queda resuelta por la tercera, y la cuestión examinada por dos partes contendientes, y un imparcial que la juzga: De este modo ninguna ley útil queda sin efecto, o por lo menos, la habrán visto dos o tres veces antes de sufrir la negativa.»

El punto que despertó en Colombia la controversia más enconada, es el referente a las funciones del poder ejecutivo. Dijo el Libertador: «El Presidente de la República viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los Magistrados y los ciudadanos: los hombres y las cosas»²¹. El artículo 84 decía:

²¹ *Idem. Ibidem.*

«El Vicepresidente es nombrado por el Presidente de la República, y aprobado por el Cuerpo Legislativo...» «Dentro del mismo texto constitucional se estipulaba que por renuncia, muerte, enfermedad o ausencia del Jefe del ejecutivo, el Vicepresidente le sucederá en el mismo acto. (Art. 80.)

El análisis del articulado de la Constitución de Bolivia despeja cualquier duda respecto de quienes le niegan inspiración monárquica y recorte a los fueros democráticos. La presidencia vitalicia, complementada con Vicepresidente escogido por el titular y con derecho a la sucesión, recuerda el mecanismo romano del imperio, cuando la adopción implicaba el derecho a heredar el trono. Había en el espíritu de la Constitución de Bolivia un regreso a los artículos del poder moral derrotado por los constituyentes de Angostura. Se reincidía en Cámara Legislativa vitalicia y guardiana del cumplimiento de las leyes. Las cláusulas flexibles a la alternatividad republicana, cedían el paso a preceptos monárquicos ajenos a la idiosincracia de nuestros pueblos. Joaquín Tamayo observa: «La Constitución propuesta por Bolívar tenía todos los defectos del cesarismo. Era monarquía sin ser hereditaria: con aditamentos exóticos como la famosa Cámara de los Censores, especie de cenáculo vitalicio, que en su despotismo recordaba el Consejo de los Patricios de Venecia»²². Las excepciones con que fue aprobado por los Constituyentes de Bolivia el proyecto presentado, no le restan carácter aristocrático, y contrario a los principios que hasta ese momento habían inspirado el proceso informador de nuestras instituciones.

El 16 de agosto de 1826 el Colegio Electoral de Lima otorgó sanción popular al proyecto de Constitución sometido por el Libertador para Bolivia, adoptándolo como Carta Fundamental. Al responder el propio Bolívar a los Miembros que le anunciaron el acontecimiento, exclamó: «Esta Constitución es la obra de los siglos; porque yo he reunido en ella todas las lecciones de la experiencia y los consejos y opiniones de los sabios. Congratulo a los representantes de esta Provincia de que la hayan aceptado. Han conformado su opinión con la mía acerca de los intereses políticos, de la duración, ventura y tranquilidad de los pueblos.»

En apariencia, los esfuerzos de Simón Bolívar por implantar nueva estructura constitucional alcanzaban éxito superior a los cálculos previsibles. La docilidad de los peruanos para aceptar el texto de Bolivia llenó de entusiasmo al círculo de allegados al Libertador, con demostraciones más fingidas que sinceras. En cambio la Gran Colombia montaba guardia. El proyecto de implantar en su territorio la Constitución

²² Joaquín Tamayo, *op. cit.*, pág. 235.

de Bolivia, despertó enconada controversia y dividió a quienes admiraban la figura egregia del Libertador, pero al mismo tiempo le exigían el cumplimiento de la Constitución de Cúcuta, solemnemente juramentada por él mismo al asumir las funciones de Presidente de la República. En Venezuela, Páez avanzaba en la tendencia monárquica, hasta ofrecerle corona al mismo Bolívar. Santander encabezaba a los constitucionalistas que enarbolaban la intangibilidad del instituto de Cúcuta, hasta tanto, no se venciera el término de diez años, exigido por él mismo para introducirle enmiendas. Los dos primeros canales de opinión pública que alcanzaron a definir contorno durante la vigencia de la Gran Colombia, los formaban, de un lado, el partido de orientación autoritaria o boliviana y la facción encabezada por Santander, cuyo verdadero calificativo es de partido de la Constitución, y no antibolivariano, como algunos historiadores lo han pretendido.

La salida de Bolívar de Lima, estuvo antecedida de conciliábulos y declaraciones tendentes a la confederación de las tres repúblicas: la Gran Colombia, Perú y Bolivia— sueño imperial de los Andes presidido por el propio Libertador, dentro del marco constitucional vitalicio.

Bolívar al arribar a Guayaquil el 12 de septiembre e iniciar el recorrido hacia Bogotá, adoptó conducta equívoca al no ajustarse al régimen vigente y ejercer facultades dictatoriales que juntas patrióticas le otorgaron en forma arbitraria. El historiador Posada Gutiérrez narra los acontecimientos de la siguiente manera: «El Intendente Tomás C. Mosquera convoca una junta popular, de ésta resulta que el pueblo de Guayaquil reviste, ilegalmente y sin autoridad para dar este paso, de facultades dictatoriales al Libertador por todo el tiempo que éste las juzgara necesarias. Autorizábasele además por dicha Acta para convocar la Gran Convención. Sobre el General Mosquera pesa pues, ante la Historia, la responsabilidad de este delito de incidencia que repitiéndose en los pueblos del Sur, disminuyó en toda Colombia el benéfico prestigio del Libertador, y aumentó terriblemente la gravedad de las circunstancias. Quizá esas Actas que desconcertaron más y más al gobierno, que produjeron el encono de los republicanos contra el Libertador, quizá esas Actas, digo, fueron las que principalmente causaron la catástrofe que dio muerte a Colombia»²³.

Ninguno de los narradores de los sucesos de 1826, estuvo tan cerca al gobierno y de los centros de poder, como José Manuel Restrepo, quien desempeñara por largo tiempo la Secretaría del Interior durante el gobierno de Santander y posteriormente el mismo cargo, bajo la dictadu-

²³ Joaquín Posada Gutiérrez, *Memorias Histórico-políticas*, tomo I, página 24. Bogotá, 1929.

ra de Bolívar. Su testimonio, consignado en las siguientes palabras, arroja luz sobre los acontecimientos de etapa tan decisiva. «Conforme al sistema constitucional y legal que mandaba observar, el Libertador no era más que un General victorioso que regresaba a su patria desde un Estado vecino, y que debía ejercer el poder ejecutivo cuando llegara a la capital de la República. Sin embargo, él confirió grados, ascensos y otras recompensas a los que eran más adictos a su persona, especialmente a los que habían promovido las actas de la dictadura y prestado homenaje al código boliviano; él nombró al Coronel Farfán Ministro propietario de la Corte Superior Marcial de Quito; él hizo ilusoria la sentencia pronunciada por la Alta Corte Marcial contra un Coronel a quien había suspendido de sus funciones; el Libertador le nombró Jefe de Estado Mayor dejando sin cumplir el nombramiento que en otra persona hizo antes el Encargado del Poder ejecutivo; él anuló sentencias judiciales conmutando en otra la pena de muerte; él, en fin, mandó pasar por las armas en Pasto, a reos cuyo proceso no se había terminado. Esta conducta no era por cierto la que prescribía el régimen constitucional cuya observancia habían mandado continuar. El historiador imparcial no puede menos de improbar semejante conducta política del Libertador»²⁴.

Frente a tales hechos, se hicieron más ásperas las relaciones entre bolivianos y santanderistas, y la prensa bogotana, de tan hondo raigambre en todo aquel proceso, avivó la polémica que terminaría por distanciar a los dos próceres de cuya amistad dependía el futuro de la República. Desde la Capital, el poder ejecutivo rechazó airadamente las Actas de la dictadura y recabó acerca de la conveniencia de mantener las instituciones. El Libertador entró a Bogotá el 14 de noviembre y su lenguaje volvió a ser el del respeto a la legalidad y estricto cumplimiento de las normas de gobierno dictadas por los representantes del pueblo.

Su mayor empeño al regresar de Lima, era el afrontar la rebelión de Páez y reducir los brotes de separatismo que proliferaban en Venezuela. De ahí que la corta permanencia de Bolívar en Bogotá, se caracterizara por la expedición de decretos referentes a la administración de justicia, y de manera particular, la investidura de facultades extraordinarias, teniendo en cuenta la conmoción interior que experimentaban numerosas comarcas.

El paliativo constitucional que significó la permanencia de Bolívar en Bogotá, y el haber dejado a Santander en la Vicepresidencia, mientras se ausentaba rumbo a Venezuela, tranquilizó provisionalmente los

²⁴ José Manuel Restrepo, *op. cit.*, tomo V, pág. 306.

ánimos. Fue calma predecesora de tormentas. La vigencia de la Constitución de Cúcuta estaba minada por los propios actos dictatoriales de Bolívar desde su llegada a Guayaquil. Pero el golpe de gracia lo recibieron el gobierno y el Congreso cuando el Libertador, lejos de sancionar a Páez por sus actos de insurgencia y desconocimiento de las autoridades legítimas, expidió Decreto de Amnistía por medio del cual se le confirmaba en el título y autoridad que los concejos municipales le habían confiado durante la revolución de La Cosiata. El asombro de los granadinos al saber la noticia de que el Libertador entregaba la jefatura civil y militar de Venezuela al caudillo llanero, sin el menor escrúpulo por las transgresiones inferidas a la Constitución y a las leyes, se tradujo de inmediato en escepticismo sobre el futuro de la unidad colombiana. Es cierto que la paz pública se restableció de inmediato, y que Bolívar la selló entregándole a Páez la espada que el Perú le había obsequiado después de la batalla de Ayacucho. En cambio, para los patriotas, este premio a la desertión minaba para siempre la confianza entre los caudillos civiles y los generales de la independencia²⁵.

La sublevación en Lima de la Tercera División colombiana el 26 de

²⁵ Escribió el General Santander al Doctor José Fernández Madrid refiriéndose a estos episodios: «En las transacciones que hizo el Libertador en Venezuela, ofendió mucho al gobierno nacional y a mí particularmente. En sus procedimientos ha querido irremisiblemente dividir a los venezolanos de los granadinos, nos ha ultrajado de todos modos y la imprenta en Caracas no ha servido sino para desahogar las animosidades contra la Constitución, las leyes, el gobierno y contra mí.» Cfr. Roberto Cortázar, *Cartas y Mensajes de Santander*, volumen VII, pág. 300. Bogotá, 1955. David Bushell observa: «Personalmente, Bolívar se oponía ahora más fuertemente a Santander de lo que Santander se oponía a Bolívar. El Vicepresidente todavía expresaba la esperanza de que Bolívar cambiase de opinión, siempre que los liberales granadinos procuraran no irritarlo demasiado.» *El Régimen de Santander en la Gran Colombia*, pág. 382. Bogotá, 1966.

En la REPRESENTACION dirigida al Libertador en 1826 por los Magistrados de Colombia y algunos otros ciudadanos eminentes, se dijo: «La sola insurrección del General Páez, cuando no se ha visto inmediatamente contenida y castigada, desde que pareció que tenía un partido respetable para desobedecer al gobierno y sobreponerse a las leyes, ha causado entre los pueblos extranjeros las más tristes impresiones; y la causa de la revolución americana ha recibido un golpe funesto; los fondos colombianos se han desacreditado en extremo; el gobierno y las leyes se han presentado como demasiado débiles; comenzamos a ser reputados como ineptos e incapaces de gobernarlos; ni aun el nombre de V. E. ha bastado a salvarnos del desconcepto; se ha dicho que un país cuya suerte depende de un solo hombre, ni puede ni es digno de ser independiente; que su existencia es precaria. Colombia, cuya marcha firme, varonil y republicana, resonaba en todos los papeles americanos y europeos, excita ya el desprecio de los extranjeros, la compasión de las otras repúblicas de América, y lo que es más sensible, la burla de nuestros enemigos.» Cfr. Roberto Botero Saldarriaga, *El Libertador-Presidente*, pág. 28. Biblioteca de Historia Nacional, volumen CXI. Bogotá, 1969.

enero de 1827, al mando del Coronel José Bustamante, bajo la impronta del respeto a la Constitución y rechazo a la dictadura, completaron la cadena de hechos que dificultaron el avenimiento entre Bolívar y Santander, precipitando el ambiente partidista a extremos de intolerancia y demagogia. Cuando el Congreso en 1827 decidió convocar para el 2 de marzo del año siguiente en Ocaña la Convención Nacional que debía reformar la Carta, lo cierto era que el régimen institucional promulgado en Cúcuta había perdido prestigio. La presunta violación que se inculpa a los santanderistas al haber aceptado la enmienda de la Carta, antes de vencerse el plazo previsto en la misma, constituye cargo impropio. La verdad histórica es que Venezuela al mando de Páez no obedecía ya los mandamientos de la Constitución, ni las órdenes del gobierno de Bogotá, y que en el resto del territorio, las Actas de la dictadura habían desquiciado la legalidad. La convocatoria de la Convención de Ocaña, fue más bien esfuerzo desesperado de los constitucionalistas para recuperar el hilo de la legitimidad institucional, y evitar que por vías de hecho, y de manera progresiva, se fuese llegando a la implantación de instituciones autoritarias, sin consultar la opinión de los pueblos y a los sectores que francamente le eran hostiles. La mayor prueba de que los intentos monárquicos carecían de prestigio en la Nueva Granada y Venezuela, fue la mayoría de diputados elegidos que respaldaban la reforma de la Constitución, pero sin compartir los proyectos de Bolívar.

Santander y los constitucionalistas buscaban una nueva normalidad institucional que comprometiera no sólo al Libertador Presidente, sino al resto de quienes a distinta escala conspiraban contra la integridad de la patria. El Libertador había escrito en su Mensaje al Congreso: «Debo decirlo: Nuestro gobierno está esencialmente mal constituido. Sin considerar que acabamos de lanzar la coyunda, nos dejamos deslumbrar por aspiraciones superiores a las que la historia de todas las edades manifiesta incompatibles con la humana naturaleza. Otras veces hemos equivocado los medios y atribuido el mal suceso al no habernos acercado bastante a la engañosa guía que nos extraviaba, desoyendo a los que pretendían seguir el orden de las cosas, y comparar entre sí las diversas partes de nuestra Constitución, y toda ella con nuestra educación, costumbres, e inexperiencia para que no nos precipitáramos en un mar proceloso...» Y, finalmente exclamaba: «Considerad, legisladores, que la energía en la fuerza pública es la salvaguardia de la flaqueza individual, la amenaza que aterra al injusto, y la esperanza de la sociedad. Considerad, que la corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los tribunales y de la impunidad de los delitos. Mirad, que sin fuerza no

hay virtud; y sin virtud perece la República. Mirad, en fin, que la anarquía destruye la libertad, y que la unidad conserva el orden»²⁶.

La presencia de Bolívar en Bucaramanga puede entenderse como demostración inequívoca de la preocupación que lo embargaba respecto del desenlace de la Convención y el destino de la República. Sobre su ánimo pesaba el final adverso que tuvo en el Perú la adopción del texto constitucional de Bolivia y las numerosas manifestaciones, que inclusive dentro del grupo de sus allegados, eran hostiles al gobierno personal. En la Convención; Castillo y Rada encabezaba la tendencia centralista de inspiración bolivariana, junto con Pedro Briceño Méndez y Joaquín José Gori. Don Vicente Azuero, apoyado por numerosos venezolanos, proclamaba la federación como el único camino de preservar la unidad y administrar equilibradamente la República. Santander y Márquez buscaban tercer camino, mediante Acto adicional a la Constitución de Cúcuta, para sortear el profundo enfrentamiento entre los convencionales. Frente a la mayoría numérica de los federalistas, la única arma que podían utilizar los bolivianos era retirarse a fin de dejar sin quorum la Convención. El 10 de junio 20 diputados encabezados por Castillo y Rada abandonaron a Ocaña dirigiéndose a la localidad de La Cruz y enervando así el poder decisorio del Congreso que exigía las dos terceras partes de sus miembros para adoptar el nuevo texto.

El fracaso de las deliberaciones y la contumacia de numerosos diputados para aceptar la regla de oro de la democracia, que es la ley de las mayorías, contribuyeron al desajuste político que ninguno de los dirigentes partidarios se atrevía a desconocer. Perú de Lacroix, de la guardia de Bolívar, nos dice en el Diario de Bucaramanga: «Día 8... S. E. dijo que la disolución de la Convención iba a ponerlo en un cruel embarazo; sin Constitución para gobernar, porque la de Cúcuta era una Carta usada, despreciada y vilipendiada, con la cual no se podrá regir más la nación colombiana; que gobernar la República sin código ninguno era lo peor, no sólo para el pueblo sino para el que se halla a su cabeza; que él, aunque tenga predilección por la Constitución boliviana, como es natural, siendo obra suya, no cometería la tiranía de darla a Colombia, sin que los mismos pueblos la pidiesen y del modo que Luis XVIII dio su Carta a los franceses; que su situación era difícil y crítica; pero que nada haría sin aconsejarse con todos los patriotas, hombres de luces y de influencias de la capital»²⁷.

A su turno, los 54 diputados que permanecieron en Ocaña, suscri-

²⁶ Simón Bolívar, *Mensaje a la Convención de Ocaña*, op. cit., pág. 1248 tomo 2.

²⁷ L. Perú de Lacroix, *Diario de Bucaramanga*, págs. 160 y 161. Editorial Bedout, volumen XXVI. Medellín (Colombia), s. f.

bieron Acta especial con palabras de protesta, resumen premonitorio de desgracias: «La conciencia nos grita que hemos llenado nuestros deberes» —decían— responsabilizando del fracaso a los desertores. No cabe duda que la retirada de la minoría obedeció a estrategia de efectos políticos y no a la simple decisión ocasional de los actores. Detrás de las pisadas de Castillo y Rada a la salida de Ocaña, iba el tropel de aúlicos de la dictadura que la reclamaban con la desfachatez de la lisonja o el cálculo oportunista. Es probable, y sobre ello acopia datos de interés el General Posada Gutiérrez, que el Libertador no hubiese dado personalmente la orden²⁸. De todas maneras la desertión de Ocaña le abrió el camino a la dictadura, con sus secuelas de desorden y de violencia. Perú de Lacroix narra la forma como el Libertador se informó del motín ocurrido en Bogotá el día 13 de junio, encabezado por el General Pedro Alcántara Herrán, y por medio del cual le encargaban del mando supremo. Día 18. «Esta noche, como a las 7 he recibido una carta del Libertador fechada en el Socorro el 16 del corriente y escrita a las 10 de la noche. S.E., entre otras cosas, me dice en ella lo que sigue: Montúfar, a quien Vd. vio en esa, ha llegado hoy a las 12 y media del día; me ha informado de lo ocurrido en Ocaña, que no comunico a usted porque me ha dicho haberlo hecho él mismo. Pero ¡cosa singular!, hacía apenas media hora que estaba con el Comandante Montúfar, cuando entró en mi cuarto el Coronel Bolívar trayéndome la noticia de un movimiento popular ocurrido en Bogotá el día 13 de este mismo mes, movimiento que produjo un acto por el cual se desconoce la Convención, todo lo que haga o haya hecho y se me nombra Dictador. Así es que en menos de media hora he recibido en esta ciudad dos gratísimas noticias: la de la separación de 20 diputados de la Gran Convención Nacional, que ha de-

²⁸ «Puedo asegurar que el Libertador no tuvo la menor parte en aquella resolución, que no me atrevo a calificar. Debí a mi venerable paisano Castillo y Rada que me honrara con su amistad, y en varias conversaciones que tuve con él sobre este asunto, así me lo aseguró, y el señor Castillo podía errar, pero jamás mentía. Con el Libertador también hablé dos años después, y me manifestó que la había deplorado, como había deplorado también la necesidad en que se habían visto los diputados que la tomaron de sustraerse a la injuria, al escarnio, a la arbitrariedad con que eran tratados, y a contribuir con su presencia, y en silencio, a consumir la ruina de la República. No tuvo, pues, el Libertador la menor intervención en el acto de que se trata; pero no lo condenaba, o lo disculpaba.» Joaquín Posada Gutiérrez, *op. cit.*, tomo I, pág. 150. A la opinión transcrita, replica Arcadio Quintero Peña de la siguiente manera: «No parece natural, a lo menos, que los bolivianos de la Asamblea se hubieran atrevido a una resolución tan trascendental, sin contar con el previo consentimiento del Libertador; él no era hombre de permitirlo; donde él mandaba todo el mundo debía obedecer, era esa su ley, eso hacía parte de su naturaleza.» *Lecciones de Historia de Colombia*, pág. 379. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1971.

bido ser causa de su disolución y la de la revolución en la capital de la República contra la misma Convención y los demagogos»²⁹.

Los ataques al General Santander por haber encabezado una facción dentro de las deliberaciones de Ocaña, para sustentar bases constitucionales de indudable coherencia y respetabilidad, no pasan de ser argumentos para disimular sucesos posteriores o ligarlos al desenlace final de la República. El propio Santander replica a sus críticos: «Respecto de lo que ha pasado en la Convención, yo nunca me deshonro con que me hagan la imputación de jefe de partido, porque todo el mundo sabe que mi partido, mi causa, es la libertad de los pueblos contra el régimen arbitrario y contra un despotismo autorizado por las leyes. Me referiré siempre a las Actas de la Comisión Calificadora y de la Convención, para demostrar a todos los hombres de juicio e imparcialidad, que mis opiniones no han triunfado siempre en la Convención, y que no soy de los diputados que toman la palabra en toda clase de cuestiones»³⁰.

No cabe duda que en 1828 la Constitución de Cúcuta conservaba validez jurídica y que al disolverse la Convención, sin modificarla o sustituirla, su vigencia se fortalecía con el consenso tácito de los Diputados presentes y desertores. Si ello no hubiera sido así, sobraría el golpe de fuerza del 13 de junio y la dictadura no hubiese requerido de actas análogas a las de Bogotá, como ocurriera en numerosas provincias. Es cierto que el único acto unánime de los diputados en Ocaña fue el pronunciamiento acerca de la conveniencia de una nueva Carta. Al no cumplir tal propósito, dejó la Convención intacto el orden institucional de 1821 y vivo el juramento de quienes estaban llamados a cumplirlo y acatarlo. Al dictar el Decreto Orgánico de la dictadura, de un tajo el Libertador lo rompió el 27 de agosto de 1828. Ninguno de los considerandos ofrece siquiera apariencia de acomodarse al ordenamiento constitucional vigente, sino que el propio texto, constituye confesión palmaria del espíritu autocrático de sus redactores. Veámoslo: «DECRETO que debe servir de ley Constitucional del Estado hasta el año de 1830.

«Considerando: Que desde principios del año de 1826 se manifestó un deseo vivo de ver reformadas las instituciones políticas, el cual se hizo general y se mostró con igual eficacia en toda la República, hasta haber inducido al Congreso de 1827 a convocar la Gran Convención para el día 2 de marzo del presente año, anticipando el período indicado en el artículo 191 de la Constitución del año II.º;

²⁹ L. Perú de Lacroix, *op. cit.*, págs. 170 y ss.

³⁰ Roberto Cortázar, *Cartas y Mensajes de Santander*, tomo VII, página 427.

«Considerando: Que convocada la Convención con el objeto de realizar las reformas deseadas, fue éste un motivo de esperar que se restablecería la tranquilidad nacional;

«Considerando: Que la Convención reunida en Ocaña el día 9 de abril de este año declaró solemnemente y por unanimidad de sufragios la urgente necesidad de reformar la Constitución;

«Considerando: Que esta declaración solemne de la Representación Nacional, convocada y reunida para resolver previamente sobre la necesidad y urgencia de las reformas, justificó plenamente el clamor general que las había pedido, y por consiguiente puso el sello al descrédito de la misma Constitución;

«Considerando: Que la Convención no pudo ejecutar las reformas que ella misma había declarado necesarias y urgentes, y antes bien se disolvió por no haber podido convenir sus miembros en los puntos más graves y cardinales;

«Considerando: Que el pueblo en esta situación, usando de los derechos esenciales que siempre se reserva para libertarse de los estragos de la anarquía y proveer del modo posible a su conservación y futura prosperidad, me ha encargado de la Suprema Magistratura para que consolide la unión del Estado, restablezca la paz interior y haga las reformas que se consideren necesarias;

«Considerando: Que no me es posible abandonar la Patria a los riesgos inminentes que corre, y que como magistrado, como ciudadano y como soldado es mi obligación servirla.

«Considerando, en fin: Que el voto nacional se ha pronunciado unánime en todas las Provincias, cuyas actas han llegado ya a esta capital, y que ellas componen la gran mayoría de la Nación.

«Después de una detenida y madura deliberación he resuelto encargarme, como desde hoy me encargo, del Poder Supremo de la República, que ejerceré con las denominaciones de Libertador Presidente que me han dado las leyes y los sufragios públicos»³¹.

El mero intento o proyecto de reforma constitucional no exime a los funcionarios de responsabilidades respecto del anterior, ni da pretexto para derogar Instituto normativo solemnemente promulgado. Si el gobierno de Santander pudo ejercitar el mando a partir de 1821, sin separarse de la letra y espíritu de la Carta Fundamental, no era válido utili-

³¹ El Decreto Orgánico contempla las prerrogativas del Jefe Supremo del Estado, del Consejo de Ministros, del Consejo de Estado, así como lo eferente a la organización del territorio y la administración de justicia.

zar la Constitución de Cúcuta como sinónimo de anarquía para romper el sistema de leyes que la República libremente se había dado. La dictadura implicó, además, la abolición de la vicepresidencia que legítimamente venía ejerciendo el General Santander y la proscripción de las libertades públicas que el pueblo consideraba como la mejor conquista de la independencia.

«La conspiración de septiembre,—dice Joaquín Tamayo— no fue hecho aislado, producto de la fantasía acalorada de unos muchachos, sin nexo alguno con los sucesos inmediatamente anteriores, tal como han querido decirnos. En absoluto. La Conspiración obedeció fatalmente a las medidas adoptadas por el caudillaje en acción»³². Sobre los alcances del 25 de septiembre de 1828, la crítica histórica ofrece abundantes testimonios. No fue fácil durante el siglo XIX y no lo es tampoco ahora, juzgar desprevenidamente el episodio más trágico de nuestra vida republicana. Los actores de la conjuración septembrina se contradicen en los móviles originales del proyecto y en los cambios que introdujo la propia dinámica de los acontecimientos. Nunca Colombia hubiese podido borrar la mancha histórica del asesinato del Libertador, cualesquiera que fuesen sus móviles. Los conspiradores reclamaban la vigencia de la Constitución, pero no a cualquier precio. El distinguido historiador Roberto Liévano observa: «Los conjurados que más tarde escribieron sobre estos sucesos sostienen enfáticamente que, al menos por la parte directiva, no se fraguó complot alguno contra la vida de Bolívar, como se ha repetido con tanta insistencia»³³. Varios testimonios cita Botero Saldarriaga sobre tan delicado asunto, fruto de su dedicada y cuidadosa revisión de los archivos de la época. Pregunta Botero: «¿Se acordó colectiva e irrevocablemente por los conspiradores que asistieron a la casa de Vargas Tejada para concertar el plan de acción en la noche del 25 de septiembre, y fue aprobado por todos ellos como número obligado el darle muerte violenta al Libertador al hacerse a su persona? No, contestaron todos los conspiradores en sus declaraciones y adujeron pruebas; y los sobrevivientes de la tragedia lo afirmaron también así, mucho tiempo después de los acontecimientos. Sólo uno de ellos sostuvo en moderna narración histórica que había sido esa su intención»³⁴.

Por otra parte, uno de los conjurados, Florentino González al escribir sus Memorias, consigna los siguientes conceptos cuya transcripción

³² Joaquín Tamayo, *op. cit.*, págs. 271 y 272.

³³ Roberto Liévano, *La Conjuración Septembrina y otros Ensayos*, pág. 48. Biblioteca Banco Popular, volumen XXIII. Bogotá, 1971.

³⁴ Roberto Botero, Saldarriaga, *op. cit.*, pág. 116.

literal arroja luz para comprender la turbulencia de las pasiones y el signo trágico que cubrió a la República durante el año de 1828. «Habíamos llegado a un punto de donde no podíamos retroceder, sin perdernos, y perder con nosotros la causa de la libertad de nuestro país. Resolvimos, pues, arrostrar todos los peligros, tomar a viva fuerza los cuarteles de Vargas y Granaderos, y el palacio del Dictador, y apoderarnos de la persona de éste, vivo o muerto, según fuese posible, en medio de la lid en que íbamos a entrar. Ya no podíamos lisonjearnos de triunfar sino con la impresión de terror que cause en nuestros contrarios la noticia de la muerte de Bolívar, y ella fue resuelta, en aquel momento supremo, en que ya era imposible arreglarnos al plan primitivo, que con tanta fidelidad se había seguido, hasta que faltó, con el Coronel Guerra, el medio de llevarlo a efecto»³⁵.

En todo movimiento político el rumbo de los acontecimientos suele modificar las intenciones originales. Puede ser cierto que el propósito inicial consistiera en apresar al Libertador para exigirle el cumplimiento de la Constitución. Lo que ocurrió lamentablemente, fue que el temor de los conjurados y el pánico que llegó a dominarlos, transmontó los lindes de la simple coartada, para teñirse de sangre inocente y arrastrar a la República a abismos de escarnio.

A partir del 25 de septiembre la Gran Colombia se sumió en período de turbulencia, acentuada por la reacción popular que condenó los hechos trágicos y a la vez por las medidas represivas, que más allá del ánimo abatido del Libertador tomaron sus más próximos Generales, particularmente Rafael Urdaneta, para convertir la más leve sospecha en cabeza de proceso, y los viejos odios partidarios, en ocasión propicia para la retaliación y la venganza. Dentro de tal clima de zozobra, y retirados de la escena política los contradictores de la dictadura, ya por el patíbulo, la cárcel o el exilio, la conciliación nacional se alejaba, para dar paso al enfrentamiento hostil y a la represión sangrienta.

Los Coroneles José María Obando y José Hilario López se alzaron en armas en la Provincia de Popayán, declarando su adhesión a la Carta de Cúcuta en franca rebeldía contra la dictadura. A tales hechos que contagiaron otras provincias, la declaratoria de guerra con el Perú agravó la situación interna, obligando a Bolívar a fines del mes de diciembre, a emprender viaje hacia el Sur para ponerse al frente de las operaciones militares. La gravedad del conflicto internacional sumaba factores adversos a la política interna. La defensa de la integridad territorial frente al intento peruano de arrebatarle a Colombia tres departamentos del

³⁵ Florentino González, *Memorias*, págs. 146 y 147. Bolsilibros Bedout. Medellín, 1971.

Sur, obligaban a la movilización nacional, en momentos en que las facciones saturaban el ambiente de recelo y desconfianza en torno de las autoridades.

Mientras las tropas colombianas consolidaban el hermoso triunfo militar del Portete de Tarqui y se negociaba la paz, el Consejo de Ministros, encargado por el Libertador del ejercicio del gobierno, concibió el proyecto descabellado de la instauración de la monarquía. No era ésta, desde luego, idea que aflorase por primera vez en la mente de los estadistas de la Gran Colombia. El General Páez en carta remitida por intermedio de Antonio Leocadio Guzmán, la había insinuado al Libertador el 6 de marzo de 1826. Rafael Urdaneta acariciaba la implantación de un trono desde los primeros días de la independencia³⁶. Los mismos antecedentes que rodearon la adopción de la Constitución de Bolivia en el Perú, confirman el trabajo metódico de los palaciegos partidarios del Imperio de los Andes. Dice el historiador Restrepo: «Después de muchas meditaciones, pareció a algunos, entre los cuales se contaban los Miembros del Consejo de Ministros, que Colombia no podía subsistir regida por instituciones republicanas que prescribían un jefe electivo cada cuatro años, según lo estableciera la Constitución de Cúcuta, pues infaliblemente se dividirían por las antipatías y rivalidades existentes, y las que excitaban las cuestiones eleccionarias. Fueron, pues, de opinión que el único gobierno que daría al territorio colombiano garantías de orden y estabilidad, sería el monárquico constitucional, llamando al trono a un príncipe extranjero de las antiguas dinastías de Europa»³⁷.

Las gestiones diplomáticas para la consecución del príncipe fueron de ahí en adelante tarea cuidadosa confiada a manos de expertos plenipotenciarios. Don Estanislao Vergara, en calidad de Secretario de Asuntos Exteriores, envió los pliegos de instrucciones a Leandro Palacios, Representante de la Gran Colombia en París y a José Fernández Madrid, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario cerca de Su Majestad Británica³⁸. El proyecto de monarquía tropezó, en primer término, con el rechazo del gobierno inglés a la posibilidad de que un vástago de la familia real de Francia se coronase en el Nuevo Mundo. Por su parte, el gobierno de París, con visible solidaridad borbónica, sugirió al Plenipotenciario de Colombia reclamar el concurso de España para tal empeño.

En el campo de la opinión pública, las maquinaciones a favor de la instauración del trono se mantuvieron en la discreta penumbra de los

³⁶ Diego Uribe Vargas, *op. cit.*, pág. 38.

³⁷ José Manuel Restrepo, *op. cit.*, volumen VI, págs. 213 y ss.

³⁸ Pedro A. Zubieta, *Apuntaciones sobre las Primeras Misiones Diplomáticas de Colombia*, págs. 514 y ss. Bogotá, 1924.

salones, a fin de esquivar la reacción popular que suscitaba proyecto de tan franca contradicción con las ideas motrices de la independencia. A pesar del sigilo, no faltaron voces autorizadas que desempeñaron el papel de apologistas de la monarquía. Juan García del Río, en su Cuarta Meditación Colombiana, reflexionaba de la siguiente manera: «De las desgracias de la cosa pública ha nacido la experiencia; del choque de las ideas se ha formado una opinión ilustrada; y si bien existen todavía ilusos que se resisten a ver la luz, aspirantes que cierran los oídos a la voz de la razón, ambiciosos o proletarios que no quieren ni pueden vivir sino de desórdenes y de anarquía; la parte sensata de la nación colombiana, la parte influyente, la que tiene que conservar, la que está interesada en que se abran nuevas fuentes de producción y en que cada cual pueda gozar tranquilamente y con plena seguridad de los de su industria, siente la necesidad de un orden de cosas estables, lo apetece; desea que se sofoquen todos los resentimientos, que se acaben todas las disensiones, que se ponga término a la lucha política y se apague el volcán revolucionario; anhela, en fin, porque se establezca una monarquía constitucional lo más pronto posible»³⁹.

Las protestas contra la instauración dinástica sacudieron la epidermis de la República, suscitando las más enconadas reacciones. Venezuela encontró nuevas razones para el desmembramiento. Córdova, el héroe gallardo de Ayacucho, ascendido en el campo de batalla, levanta voz insurgente contra quienes traicionaban la causa de la libertad maquinando un trono para Colombia, y rinde en la trágica jornada de El Santuario su vida en defensa de los principios democráticos.

El 20 de enero de 1830, dieciocho días después de la fecha indicada, el propio Libertador instaló en Bogotá el Congreso Constituyente llamado a restablecer el orden institucional y definir el rumbo futuro de la República. Los augurios que se hacían con referencia a tal evento, participaban, simultáneamente, de la esperanza en el restablecimiento de la normalidad, pero avizoraban peligros atentatorios contra la unidad colombiana. Caracas había encabezado la revolución, desconociendo la autoridad de Bolívar, proclamando la autonomía, y comisionando a Páez para convocar un Congreso integrado exclusivamente por venezolanos. Las palabras consignadas por el Libertador en el Mensaje en el cual manifestó el deseo de resignar definitivamente el mando, están impregnadas de patetismo dramático, «¡Colombianos! Acercaos en torno del Congreso Constituyente; él es la sabiduría nacional, la esperanza legítima de los pueblos, y el último punto de reunión de los patriotas. Pen-

³⁹ Juan García del Río, *Meditaciones Colombianas*, págs. 140 y ss. Medellín, 1972.

den de sus decretos soberanos nuestras vidas, la dicha de la República y la gloria de Colombia. Si la fatalidad os arrastrare a abandonarlo, no hay más salud para la Patria, y vosotros os ahogaréis en el océano de la anarquía, dejando por herencia a vuestros hijos el crimen, la sangre y la muerte.

»¡Compatriotas! Escuchad mi última voz al terminar mi carrera política: a nombre de Colombia os pido, os ruego que permanezcáis unidos, para que no seáis los asesinos de la Patria y vuestros propios verdugos»⁴⁰.

Antonio José de Sucre fue elegido Presidente del Congreso Admirable, y el Obispo de Santa Marta, José María Estévez, para la Vicepresidencia. El punto fundamental de la discusión se centró en lo relativo a la unidad de la República y forma de organización que la consolidara. A los hechos ya referidos de Venezuela y la Nueva Granada, se debe agregar que el General Flórez promovía el alzamiento en El Ecuador para romper los lazos con el gobierno central. La Gran República, en el momento de realizarse el último esfuerzo por preservar la integridad, se encontraba frente a aguerridos caudillos, que más que las fórmulas constitucionales, interesaba el ejercicio del mando sin cortapisas ni limitaciones. Con plena conciencia de que sólo una fórmula federal morigerada, serviría de base para convencer a los separatistas, el Congreso designó calificada Comisión de su seno⁴¹ para discutir con los venezolanos la mejor manera de sortear las dificultades planteadas.

En las entrevistas celebradas del 7 de marzo hasta el 18 de abril en la Villa del Rosario de Cúcuta, los voceros del Congreso descartaron la posibilidad de la monarquía y reiteraron el propósito de cimentar la concordia sobre bases sólidas y perdurables. La Constitución que se prospectaba sería republicana, con gobierno alternativo y responsable. Un federalismo ejercido mediante legislatura en los grandes distritos de la República. Los narradores de este episodio coinciden en el esfuerzo denodado, particularmente del Mariscal Sucre, para abrir caminos al diálogo y plantear sugerencias que permitiesen llegar a definitivo avenimiento. Tanto por las instrucciones de Páez, como por el ánimo pugnaz contra la Capital, una tras otra de las fórmulas sugeridas fueron rechazadas, y los comisionados debieron reintegrarse a las labores del Congreso con la conciencia clara de que la Constitución que se estaba re-

⁴⁰ Simón Bolívar, *Mensaje a los colombianos en Bogotá el 20 de enero de 1830*. Compilación de don Vicente Lecuna, tomo II, págs. 1275 y 1276.

⁴¹ La Comisión quedó integrada por el Mariscal Antonio José de Sucre, Presidente del Congreso; el Vicepresidente, don José María Estévez, Obispo de Santa Marta, y don Juan García del Río, Diputado por Cartagena.

dactando sería letra muerta, en cuanto al propósito de preservar la unidad colombiana.

En lineamientos generales, siguió el modelo de la expedida en Cúcuta en 1821, pero atenuando el centralismo, que en concepto de muchos, era la causa del malestar de los caudillos militares y del afán autonomista de Venezuela y el Ecuador. José María Samper, la califica de la siguiente manera: «Como se ve, la Constitución de 1830 era al propio tiempo liberal y conservadora; conciliaba con habilidad los antes opuestos intereses, y era seguramente la más sabia y completa que hasta entonces se hubiese concebido en la América española»⁴². Lo cierto es que el Congreso Admirable expidió instrumento jurídico mejor acoplado, pero dejando casi intactos los artículos que implicaban el centralismo político, atenuándolo sí con poderes departamentales y municipales de desdibujado contorno. El órgano legislativo, compuesto de dos cámaras de elección popular, conservaba la plenitud de los fueros, el jefe del ejecutivo, con la denominación de Presidente de la República, y por períodos de ocho años, encarnaba autoridad provista de amplios poderes. Por primera vez se incluía solemnemente dentro de la Constitución el derecho de Patronato, como consecuencia de los privilegios concedidos por la Santa Sede a los Reyes de España. La rama jurisdiccional no sufría modificaciones sustanciales. Lo que Samper exalta con euforia son las Cámaras de Distrito, símbolos de la presunta descentralización administrativa. Veámoslo: «Artículo 126. Para la mejor administración de los pueblos se establecerán Cámaras de distrito, con facultad de deliberar y resolver en todo lo municipal y local de los departamentos, y de representar en lo que concierna a los intereses generales de la República.»

»Artículo 130. Son atribuciones de las Cámaras de Distrito:

1.º Proponer en terna al Poder Ejecutivo para el nombramiento de Magistrados de las Cortes de Apelación.

2.º Presentarle listas de elegibles para las Prefecturas de los Departamentos y Gobiernos de las Provincias.

3.º Las que les atribuya la ley.»

Los concejos municipales, cuyas funciones serían desarrolladas por la ley, complementan el cuadro de las instituciones intermedias llamadas a contrarrestar los efectos perjudiciales del poder central, devolviéndole a núcleos primarios iniciativas de gobierno. Sin embargo, sopesadas las circunstancias de la época en que fue expedida, y el excesivo

⁴² José María Samper, *op. cit.*, págs. 188 y ss. En cambio, Joaquín Tamayo dice: «El Congreso Admirable examinó y aprobó un instrumento de mando rígidamente conservador. Fanático en asuntos religiosos, favorable a los de algún caudal, constituido para entregar el gobierno de Colombia a una minúscula y soberbia oligarquía», *op. cit.*, pág. 380.

centralismo de sus órganos, la Carta de 1830 contribuyó a desvanecer las últimas esperanzas de conservar la unión. Bien lo observa José de la Vega en análisis retrospectivo del proceso constitucional de la Gran Colombia. «En el primer caso, refiriéndose al federalismo de 1811, tratábase de constituir un Estado que tenía un principio de unidad indiscutible: la Nueva Granada, en el segundo, eran tres porciones territoriales que en la época colonial habían dependido separadamente de España; el Virreinato de la Nueva Granada, la Capitanía General de Venezuela y la Presidencia de Quito. Los constituyentes de Villa de Leyva tuvieron por delante una sola nación, a la que era necesario dividir para establecer el federalismo; los constituyentes de Cúcuta se hallaron en presencia de tres naciones distintas, entre las cuales se justificaba un pacto de confederación. La autonomía de las provincias neogranadinas era precaria y absurda, porque carecían de recursos y de hombres; la soberanía de los Estados colombianos era practicable y lógica, porque contaban con los elementos de vida necesarios»⁴³. Leopoldo Uprimny⁴⁴, al recapitular las *Actas del Congreso de Cúcuta*, trae a la memoria el proyecto presentado por Don José Ignacio de Márquez para procurar un orden federal para la República, que presumiblemente hubiese preservado la estabilidad política, sin permitir que se ahondasen las fisuras que ulteriormente la aniquilaron.

Referente a las causas que precipitaron el desastre, y a los actores a quienes cabe mayor responsabilidad, conviene recordar el dictamen de don Eduardo Rodríguez Piñeres, historiador erudito y jurista alimentado en las mejores fuentes. «Con su artífice inmortal, la Gran Colombia, creada para la inmortalidad, terminó, repito, cuando debía terminar, cuando había realizado la independencia de las cinco Repúblicas bolivarianas: ella acabó de muerte natural, y en esta muerte no tuvo influencia apreciable alguna la disolución de la Convención de Ocaña»⁴⁵.

Para nosotros la opinión de Luis López de Mesa constituye el mejor epílogo a la Historia Constitucional Grancolombiana: «Confirmando la tesis psicológica de que el yo es funcional y se adecuaba, magnificándose, a la misión que lo estimula, cual ocurre en reyes y pontífices, en héroes y mártires, en guerreros de la hora difícil de las batallas, y capitanes de buque ante la arduidad de las tormentas, y aún en el hombre común a

⁴³ José de la Vega, *La Federación en Colombia*, pág. 38. Biblioteca de Autores Colombianos. Bogotá, 1952.

⁴⁴ Leopoldo Uprimny, *op. cit.*, pág. 111 agrega que el General Carlos Cuervo Márquez, en su obra intitulada *Vida del Doctor José Ignacio de Márquez*, desarrolla tal hipótesis.

⁴⁵ Eduardo Rodríguez Piñeres, *Hechos y Comentarios*, pág. 68. Academia Colombiana de Historia. Biblioteca Eduardo Santos, volumen XI. Bogotá, 1956.

quien el azar reta de improviso; y confirmando la tesis complementaria de que las naciones crean mayor cultura cuando la responsabilidad de dirigir les cae en suerte, aun sí diminutas como Fenicia, Palestina, Atenas, Portugal, Florencia y Holanda, para citar de varios tiempos, la Gran Colombia, nacida apenas, étnicamente invertebrada aún y pobre, comenzó a engendrar Derecho, como si continuase en su espíritu la génesis jurídica que, conforme atrás quedó manifiesto, América provocó por sola acción de presencia o catálisis en la Europa de Tomás Moro y Montaigne, de Vitoria y Groot, de Bodín y Locke, de Rousseau y Montesquieu... A engendrar normas Jurídicas, que tanto vale como engendrar espíritu, aunque la brevedad de su existencia frustró su triunfo»⁴⁶.

⁴⁶ Luis López de Mesa, *Escrutinio Sociológico de la Historia Colombiana*, pág. 185. Academia Colombiana de Historia. Biblioteca Eduardo Santos, volumen X. Bogotá, 1955.

CAPÍTULO VI

LA NUEVA GRANADA

La última de las naciones que conformaban la Gran Colombia que perseveró en el proyecto de mantener la unidad fue la Nueva Granada, cuyos esfuerzos en tal sentido no sólo se materializaron en la Constitución de 1830, sino en la amplitud para discutir fórmulas que fuesen compatibles con las aspiraciones crecientes de autonomía seccional. Venezuela y el Ecuador habían ido demasiado lejos, impulsadas por el espíritu vindicatorio de los caudillos militares, y aprovechando el desorden institucional de las horas finales de la Gran República. El 24 de septiembre de 1830 en la ciudad de Valencia, el Presidente del Estado José Antonio Páez, promulga el texto de la Constitución de Venezuela. Flórez en el Sur, organiza la República del Ecuador, pretendiendo anexionar a Pasto, más allá de los límites de la antigua presidencia de Quito, y violando el principio del *Uti Possidetis Juris* de 1810.

Aceptada la renuncia que el Libertador presentara de la presidencia y reemplazado en el cargo por don Joaquín Mosquera, meritorio hijo de la ciudad de Popayán, y por el General Domingo Caycedo, como Vicepresidente, la turbulencia de las parcialidades políticas pareció ensañarse contra la paz y la estabilidad colombianas. Simón Bolívar había comprendido que sus energías vitales no le permitían reconstruir el ideal político de la Unión, y que sus días, ya contados, sólo le daban como alternativa el digno retiro a lugar apartado de las intrigas palaciegas. El héroe ofrece la dimensión exacta de su grandeza cuando abandona cualquier intento de continuidad en el mando, y deja en otras manos el destino de un pueblo, que por extraña paradoja se desintegraba a causa de la disputa entre los amigos, y los adversarios de su nombre, pero que al mismo tiempo comprendía que el único hilo que

lo ligaba con la patria común era la sombra tutelar del Genio que la había hecho posible.

No pensaban de igual manera quienes habían medrado a la sombra de la dictadura, o estimaban que el nombre del Libertador continuaba siendo insignia de enfrentamientos de bandería, o simple pretexto para disimular a su amparo el usufructo de antiguos privilegios. La revuelta del Batallón Callao encabezada por el Coronel Florencio Jiménez, a la cual se agregaron voces insurgentes de algunas poblaciones de la sabana de Bogotá, desembocó en la derrota del ejército constitucional, el retiro del Presidente y del Vicepresidente, y el llamamiento por parte de los rebeldes al General Rafael Urdaneta para asumir el mando. No faltaron voces en dicho levantamiento que pretextaron para justificar el golpe, la conveniencia de acudir nuevamente al Libertador, imprimiéndole carácter transitorio a tal gobierno.

El 17 de diciembre de 1830 al producirse en San Pedro Alejandrino el deceso de Bolívar, se apagaron para siempre los móviles mezuquinos que merodearon detrás de la conspiración de Florencio Jiménez, atizados por la ambición política de Urdaneta. A pesar de los esfuerzos que este último hiciera por restablecer por su cuenta la nueva legalidad dentro del marco granadino, la oposición se hizo más firme, destacándose los nombres de José María Obando y José Hilario López, que como Generales del Ejército de la Libertad, desconocieron al «intruso» y proclamaron la anexión provisional del Cauca al gobierno del Ecuador. Dentro de tal desorden, y frente a gobierno que se mostraba incapaz de ejercer el mando, el General Domingo Caycedo, superstita de la legalidad originada en el Congreso Admirable, se decide a reasumir el poder en el municipio de Purificación, el día 14 de abril de 1831. Como respuesta a tal hecho, el General Rafael Urdaneta desde su Cuartel General de Funza, se dirige al Vicepresidente Caycedo en los siguientes términos: «Ayer tarde me entregó el Doctor Céspedes la apreciable carta de usted de 14 del corriente, en que me participa la resolución que ha tomado y los motivos que le han impulsado a ello. Por lo que dirán de usted los señores Borrero y Santamaría, como por las comunicaciones oficiales que antes de ayer y hoy se le han dirigido por el gobierno, vendrá usted en conocimiento de todo lo que he hecho y estoy dispuesto a hacer para que no se derrame una sola gota de sangre y para contribuir en todo lo que de mí penda a la felicidad de este país, que amo como a mi patria. Mas es necesario no equivocarse, General, sobre los motivos de estas disposiciones; ellas traen su origen de las intenciones más puras y de un objeto muy loable, y de ninguna manera han sido influidas por consideraciones de un temor que no conozco y que no tengo razón

para experimentar. He hablado largamente con el doctor Céspedes sobre nuestra posición respectiva, sobre los pasos que en concepto debemos ambos dar para llegar a una inteligencia amistosa que todo lo concilie; y después de haber meditado seria y detenidamente con algunos amigos racionales y amantes del país todos los puntos de esta cuestión tan delicada, he creído que si hay algún medio de arreglar las presentes diferencias y de dar al país un día de placer, es teniendo usted y yo una entrevista»¹.

Juan García del Río coadyuva el deseo de reconciliación en carta del mismo 19 de abril². Sólo bastaron pocas horas del día 28 de abril en la localidad de Juntas de Apulo, lugar escogido para la reunión, para zanjar las diferencias y permitir que las provincias de la Nueva Granada comenzaran a reintegrarse dentro de proceso de franca afirmación nacional. Como consecuencia de tal acuerdo, el General Caycedo asumió el gobierno y se dio a la tarea de organizar la Convención que debía instalarse en Bogotá el 20 de septiembre de 1831. En tal asamblea, se dieron pasos significativos en orden a definir la fisonomía política e institucional de las provincias que conformaban el centro de la Gran Colombia, y de la cual eran parte los Departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Panamá y Magdalena. José Manuel Restrepo estima la población de entonces, en la cifra de 1.223.938 habitantes³. La Ley Fundamental del Estado de la Nueva Granada, firmada el 17 de noviembre, define los límites que son los mismos del antiguo Virreinato en el momento de la independencia y rechaza enfáticamente las agregaciones o segregaciones territoriales que pretenden hacerse como consecuencia de la desmembración colombiana. El Decreto de rehabilitación en sus grados y honores del General Santander por entonces en el exilio, y la discusión de los proyectos de Constitución para el nuevo Estado, marcan los acontecimientos más importantes de la Convención. Don Miguel Antonio Caro le atribuye a ella y a los textos allí aprobados, el origen auténtico de nuestro Derecho Constitucional⁴.

¹ *Archivo Epistolar del General Domingo Caycedo*, tomo III. Publicación de la Academia Colombiana de Historia, dirigida por los Académicos señores Guillermo Hernández de Alba, Enrique Ortega Ricaurte e Ignacio Rivas Putnam. Biblioteca de Historia Nacional, volumen LXXVII, págs. 18 y 19. Bogotá 1947.

² *Idem*, pág. 20.

³ José Manuel Restrepo *Historia de la Nueva Granada, 1832-1845*, tomo I, página 4. Editorial CROMOS. Bogotá, MCMLII.

⁴ Miguel Antonio Caro, *Estudios Constitucionales*, pág. 42. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Bogotá, 1951.

Al General José María Obando, como Encargado del gobierno, le correspondió promulgar el Decreto Legislativo sobre régimen provisional de 17 de diciembre de 1831, en el cual se consignó lo siguiente: Artículo 1.º «Mientras se publica la Constitución de la Nueva Granada continuará observándose la de 1830. Continuará igualmente el gobierno establecido por ella; pero bajo el título de Gobierno del Estado de la Nueva Granada, a cuya denominación se arreglarán todos los actos oficiales de las diversas autoridades y tribunales.»

La Constitución de la Nueva Granada promulgada el 1 de marzo de 1832 exhibe estructura con rasgos similares a la que se había expedido en el Congreso Admirable. El poder legislativo residía en un senado y en una cámara de origen popular, renovables cada cuatro años. La cabeza del poder ejecutivo era el Presidente de la República elegido popularmente y no reelegible para período inmediato. Se ampliaba el derecho del sufragio hasta hacerlo universal, afirma Tascón, y se mantenía la existencia del Consejo de Estado. No obstante la pretendida similitud con la Constitución de 1830, no cabe duda acerca del mayor número de facultades que se le otorgaban a las cámaras de provincia y la consiguiente descentralización de funciones, tanto políticas como administrativas. La simple comparación del artículo 130 ya transcrito⁵ y la lectura de lo dispuesto en el 160 del texto neogranadino, es elocuente: Artículo 160. «Son atribuciones de las Cámaras de Provincia:

1.º »Perfeccionar las elecciones para senadores y representantes, de los que no hayan obtenido la pluralidad absoluta de votos en las asambleas electorales, en vista de los registros que éstas les remitan, tomando de ellos los tres individuos que hayan obtenido mayor número de votos, y sobre los cuales debe recaer la elección de la Cámara. La elección de cada uno de ellos se hará en sesión pública y permanente. y por votos secretos; y si en el primer escrutinio no resultare ninguno con las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes, que se requieren para esta elección, se contraerá la votación a los dos que en el anterior escrutinio hayan obtenido mayor número de votos, y se continuará hasta que se obtenga dicho resultado.

2.º »Proponer al Consejo de Estado tres individuos para el nombramiento de cada uno de los Magistrados del Tribunal de su respectivo Distrito Judicial.

3.º »Proponer una terna a la Corte Suprema de Justicia para el nombramiento de cada uno de los Magistrados del Tribunal de su respectivo Distrito Judicial.

⁵ *Supra.*

4.º »Proponer al poder ejecutivo lista de seis individuos para que de ellos tome al que haya de ser nombrado gobernador.

5.º »Hacer el repartimiento del contingente de hombres con que deba contribuir la provincia para el ejército y armada.

6.º »Denunciar las infracciones de la Constitución y de las leyes, que se cometan por cualquier autoridad.

7.º »Decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de la provincia; pero dichas contribuciones y arbitrios no podrán llevarse a efecto hasta que no hayan sido aprobados por el Congreso.

8.º »Fijar anualmente el presupuesto de los gastos que demande el servicio económico de la provincia.

9.º »Promover el adelantamiento y prosperidad de la provincia, su policía interior, obras públicas y cualesquiera establecimientos de utilidad, beneficencia y comodidad costeados y sostenidos de sus propias rentas.

10. »Velar sobre la exacta recaudación, economía y distribución de las rentas provinciales, y examinar y aprobar definitivamente en cada año las cuentas de la recaudación e inversión de las mismas rentas.

Examinar y aprobar en cada año definitivamente la cuenta de recaudación e inversión de las rentas municipales de los Cantones.

12. »Desempeñar, finalmente, las demás atribuciones que les designe la Ley.»

Los efectos de este régimen federal que en forma disimulada se implantaba, deberían tener incidencia en la seguridad y mantenimiento del orden público. El que el gobernador fuese agente directo del Presidente de la República (Art. 151) era sólo aspecto formal del centralismo, ya que las Cámaras provinciales imponían con sus mayorías partidarias la lista de candidatos a las gobernaciones, lo que a la postre favoreció la célebre Rebelión de los Supremos. Si a ello se agrega lo concerniente al perfeccionamiento de las elecciones para representantes, senadores y magistrados de los tribunales de justicia, puede apreciarse con claridad que el poder decisorio se transfería a las regiones y que el ejecutivo nacional carecía de facultades suficientes para imponer el orden o dirigir la República bajo su exclusiva dirección y responsabilidad.

El artículo 108, referente a los casos de grave peligro por causa de conmoción interior o de ataque exterior, estipulaba que el gobierno debería convocar al congreso y en receso de éste al Consejo de Estado «para que considerada la urgencia, según el informe del ejecutivo, le conceda, con las restricciones que estime convenientes, en todo o en parte las siguientes facultades:

1.ª «Para llamar al servicio aquella parte de la guardia nacional que considere necesaria.

2.ª »Para negociar la anticipación que se juzgue indispensable de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales, con el correspondiente descuento, o para negociar o exigir por vía de empréstito una suma suficiente, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias, designando los fondos de donde y el término dentro del cual deba verificarse el pago.

3.ª »Para que siendo informado de que se trama contra la tranquilidad o seguridad de la República, pueda expedir órdenes de comparencia o arrestos contra los indiciados de este crimen, interrogarlos o hacerlos interrogar, debiendo ponerlos dentro de 72 horas a disposición del Juez competente, a quien pasará los documentos que dieron lugar al arresto junto con las diligencias que se hayan practicado.

4.ª »Para conceder amnistías o indultos generales o particulares.»

Tal como se deduce de la lectura del artículo 108, la vigencia de la Constitución nacional no podía suspenderse en ningún momento, ni las libertades públicas recortarse bajo pretexto de la emergencia. Había la clara convicción de que todos los actos del gobierno se enmarcaban dentro del régimen de derecho y que sólo la libertad individual, respecto de los presuntos conspiradores, podía suspenderse durante setenta y dos horas, mientras las diligencias sumarias pasaban a conocimiento de los jueces respectivos.

Las prerrogativas contempladas en la Constitución de Angostura de 1819 que llegaban hasta el extremo de admitir su misma suspensión, así como las disposiciones centralistas del texto de Cúcuta, con amplios poderes en casos de conmoción pública, contrastan con las facultades del ejecutivo, que según la Constitución granadina de 1832 le obligaban a respetar la voluntad de las leyes, sin régimen excepcional alguno.

Correspondió a la Convención elegir Presidente de la República en virtud de autorizaciones transitorias expresas, nombramiento que con acierto indiscutible recayó en la persona del General Francisco de Paula Santander. Su inmenso prestigio se confirmó cuando obtuvo luego en las elecciones populares para Presidente estruendosa mayoría (1833-1837).

Una de las más felices semblanzas de Santander se debe a la pluma de Carlos Lozano y Lozano: «En muy raras ocasiones reúne la naturaleza en un solo hombre los insignes y variados atributos que hacen de la personalidad del General Francisco de Paula Santander un caso único en la historia de América. Poseía, en efecto, todas las condiciones de un estadista, un magistrado, un guerrero y un político, dones que sue-

len excluirse entre sí por la diversidad de facultades que demandan. Pero tuvo, sin embargo, algo todavía más noble la personalidad de Santander: la grandeza moral. Muchos egregios varones han surgido en el Continente que al lado de condiciones de inteligencia y energía portentosas, han revelado deficiencias fundamentales en el terreno ético, o por lo menos han deslustrado su gloria por causa de la personal ansiedad de predominio, la violencia, la codicia, o cualquiera otra de las nefastas pasiones que avasallan el ánimo humano. Santander, por el contrario, aparece ante la contemplación de la crítica como un tipo acabado de conductor de pueblos»⁶.

La medida, honestidad, e inmodificable línea de conducta encuadrada dentro de las leyes, tornan la administración del General Santander en uno de los períodos en que mejor se define el estilo republicano de Colombia y el temperamento y fisonomía democráticos que serán sello inalterable de la conducta nacional a través de los tiempos. A pesar de que aún gravitaban en el ambiente los ecos de la represión ocurrida a partir de 1828, y que el ímpetu de algunos militares no se sosegaba con el simple imperio de la ley, la administración de Santander dio muestras de tolerancia y magnanimidad, pero a la vez, de estricto sometimiento al orden institucional proclamado en el momento de nacer la Nueva Granada. El que todavía los sables pretendiesen ejercer prerrogativas políticas, representaba riesgo para una patria sembrada de celos, a pesar de que el Constituyente, en su sabiduría y mediante el artículo 169, consignó la norma que aún se conserva dentro de la Constitución vigente, de que la fuerza armada carece de poder deliberante.

El estímulo a la educación pública, el cultivo de las ciencias y las artes, la organización de la administración bajo pautas austeras, constituyen por sí solas características trascendentales para período que se iniciaba bajo tan difíciles auspicios. Sin embargo, lo más importante fue acostumbrar a los colombianos a que la vigencia de la Constitución no implicaba la anarquía, sino por el contrario, que el ejercicio pleno de los derechos y de las libertades, era el clima más propicio al desarrollo de la comunidad, y por ende, la justificación de los sacrificios heroicos cumplidos durante la gesta emancipadora.

Reemplazó al General Santander en la Presidencia el Doctor José Ignacio de Márquez, jurisperito eminente, y ciudadano de brillantes ejecutorias. Debíó afrontar la administración Márquez, la denominada Re-

⁶ Carlos Lozano y Lozano, *Francisco de Paula Santander*. Curso Superior de Historia de Colombia (1781-1830), tomo III. Academia Colombiana de Historia. Biblioteca Eduardo Santos, vol. IV, pág. 7. Bogotá, 1950.

belión de los Supremos, cuya chispa fue la decisión del Congreso de suprimir los conventos de San Francisco, La Merced, Santo Domingo y San Agustín en Pasto, destinando la mitad de sus bienes al incremento de las misiones de Mocoa y el resto para fines educativos dentro de la misma provincia. A pesar de contar tal medida con el patrocinio del Obispo de Popayán y de los representantes políticos de la comarca, fundados en que dichos conventos dependían de los Provinciales de Quito y que ni siquiera contaban con los ocho religiosos de misa que exigía la ley granadina, el mismo Padre Villota, que inicialmente la prohijara, proclamó la insurrección, alegando los peligros que ello implicaba para el culto católico y el agravio para las sagradas tradiciones cristianas de la ciudad de Pasto. La pasión política, cobijada con el manto de la religión y del fanatismo, asume caracteres impredecibles. No se trató sólo de acto de desobediencia a lo ordenado por el Congreso, sino que con tal pretexto se desató una de las más fulgurantes y trágicas conspiraciones contra el orden establecido. El nombramiento del General Pedro Alcántara Herrán como enviado del Presidente de la República para restablecerlo, hirió la vanidad personal del General Obando, quien se consideraba con ascendiente sobre los pastusos para disuadirlos de tan alocada empresa. José Manuel Restrepo al describir los primeros contactos de Herrán en Pasto puntualiza las maquinaciones encaminadas a ocultar los propósitos verdaderos de la revuelta. «Así fue como el 24 de agosto arrojaron la máscara y desenvainaron la espada. Bajo el pretexto de que el gobierno granadino por su distancia no podía encaminar aquella provincia a su dicha, proclamaron el sistema de gobierno federativo. En seguida nombraron para jefe militar al Teniente Coronel Antonio Mariano Álvarez. El mismo día se apoderaron de las armas y municiones del gobierno que había en el parque, las que se repartieron. El Padre Villota y los frailes de los conventos suprimidos continuaban siendo con Álvarez los cabecillas de la sedición»⁷.

La tea revolucionaria se extendió pronto a otras regiones. El mismo General Obando incómodo por las manipulaciones que desde el propio gobierno urdían contra su honor, se sumó a los opositores, imprimiéndole rumbo distinto a los acontecimientos⁸. Vélez, Somagoso, Tun-

⁷ José Manuel Restrepo, op. cit. pág. 148, tomo I.

⁸ La calumnia desatada contra el General Obando pretendiendo involucrarlo dentro del asesinato del Gran Mariscal de Ayacucho Antonio José de Sucre, ha quedado desvirtuada. Escribe Luis Martínez Delgado: «Irisarri, trotamundos y venal publicó su obra "Historia Crítica del asesinato del Gran Mariscal de Ayacucho", mediante pago de unas monedas que recibió del gran General Tomás Cipriano de Mosquera: para que acusara del crimen cometido en Berruecos al General Obando, valiéndose del arma de la calumnia,

ja, el Socorro, Santa Marta, Cartagena, Medellín, Mompo, Casanare, Panamá, Veraguas, fueron escenario donde dirigentes prestigiosos se enfrentaron al gobierno central. «El país entero parecía un volcán en ebullición», escribe José Joaquín Guerra⁹. Las consecuencias de este conflicto civil pueden calificarse como infortunadas para la República. Nunca fue más necesaria la cordura, el esfuerzo constructivo y la solidaridad, para contrarrestar los efectos de la desmembración de Venezuela y el Ecuador, y consolidar la estabilidad de las instituciones. El triunfo del gobierno del señor Márquez y el cuadro sombrío que la contienda fratricida dejaba sobre la epidermis de un país desfalleciente, indujeron a las figuras más sobresalientes de la tendencia vencedora a prohiar la reforma de la Constitución de 1832, por achacarle a la debilidad del poder ejecutivo, el infortunio de la guerra. Elegido el General Herrán para la Presidencia de la República, cargo del cual se posesionó el 19 de mayo de 1842, el gobierno se dio a la tarea de preparar la enmienda constitucional que recortase las prerrogativas de las provincias, otorgándole rígida contextura centralista a la Administración Pública. En lugar de convocar Convención Constituyente, el Congreso asumió la responsabilidad de redactar la nueva Carta Fundamental bajo la inspiración del partido triunfante.

La Constitución del 20 de abril de 1843 ha sido defendida a través de la historia en forma calurosa y entusiasta por los comentaristas de filosofía conservadora, y mirada con recelo por quienes desde otras corrientes ideológicas han visto en ella el triunfo del ejecutivo autoritario. Don Rafael Núñez observa: «La Constitución de 1843 vino a reemplazar la de 1832, que era moderadamente central; y la reemplazó estableciendo un poder ejecutivo nacional vigoroso, con derecho de veto so-

interpretación dolosa de documentos y presentación de hechos de manera convencional. Perito era Irisarri para esta clase de menesteres que le proporcionaban manera de vivir sin importarle la honestidad, la propia conciencia y la verdad, nada más que la verdad de la historia. Estas condiciones de su personalidad amoral explican por qué pasados varios años después de la publicación de la *Historia Crítica*, cuándo había malgastado el dinero recibido en pago de calumnias, y cuando se le cerraban todas las puertas para seguir lucrando con indignidad, le dirigiera una carta al gran General, que estaba en Coconuco y por quien había dado la vida en realidad el General Obando, pidiéndole ayuda pecuniaria una vez más en vista de la difícil situación económica en que se hallaba.» *Episodios de la vida del General José María Obando*, pág. 7. Biblioteca de Historia Nacional, volumen CXXII. Bogotá, 1973. Asimismo, pueden consultarse: Luis Martínez Delgado, *Berruecos*. Editorial Bedout. Medellín 1973. Horacio Rodríguez Plata, *José María Obando, íntimo*, tomo 1. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, 1958.

⁹ José Joaquín Guerra, *Estudios Históricas*, tomo I. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, cap. II. Bogotá, 1952.

bre los actos legislativos, y una extensa lista de autorizaciones y prerrogativas, que hacían del encargado de este poder un verdadero monarca constitucional. Bajo el régimen de esta Constitución se observaron, empero, invariablemente, estos dos hechos fundamentales, a saber: 1. El mecanismo electoral funcionó de una manera tan satisfactoria, que fueron muy raros los casos de irregularidades cometidas en la emisión y escrutinio del sufragio, que era entonces público y verbal. 2. La fuerza militar fue modelo de disciplina; y en materia electoral, no se la vio intervenir, directamente, ni una vez siquiera»¹⁰. El artículo 101 decía: «Son atribuciones del poder ejecutivo: 1. Mantener el orden y tranquilidad interior de la República, repeler todo ataque o agresión exterior y reprimir cualquiera perturbación del orden público en el interior. 2. Cumplir y ejecutar y hacer que se cumpla y ejecuten por sus agentes y por los empleados que le estén directamente subordinados la Constitución y leyes en la parte que les corresponde. 3. Cuidar de que los demás empleados públicos que no le están directamente subordinados las cumplan y ejecuten y las hagan cumplir y ejecutar en la parte que les corresponde; requiriéndoles al efecto, o a las autoridades competentes, para que les exijan la responsabilidad si no las cumplen y ejecutan. 4. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra para la defensa y seguridad de la República, para mantener o restablecer el orden y tranquilidad en ella, y para los demás objetos que exija el servicio público: pero ni el Presidente de la República mientras dure en su destino, ni el que se halle encargado del poder ejecutivo, podrán entretanto mandarlas personalmente. 5. Suspender o remover libremente de sus destinos a todos sus agentes políticos y a los empleados en las oficinas de éstos o en la administración de la Hacienda Nacional.»

La responsabilidad presidencial se limitó a sólo seis casos (artículo 105). Se suprimió el Consejo de Estado¹¹. El ejecutivo adquirió la facultad de nombrar los Magistrados de los Distritos de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. Las cámaras provinciales perdieron las prerrogativas que se les había concedido en 1832, y que eran el último reducto de la autonomía de las regiones. En materia religiosa, el artículo 16 introduce variable sustantiva, en el sentido de declarar que la religión católica, apostólica y romana era la única cuyo culto sostiene y mantiene la República, en visible contraste con la norma de 1832, que decía: «Es también un deber del gobierno proteger a los granadinos en el ejercicio de la religión católica, apostólica y romana». El afán centra-

¹⁰ Rafael Núñez. Cit. José Joaquín Guerra, *op. cit.*, págs. 98 y 99.

¹¹ Tal institución se remonta en sus orígenes al gobierno del Libertador.

lista llegó hasta concederle al ejecutivo el derecho de exigir mayoría calificada para rechazar las objeciones a los proyectos de ley enviados por el Congreso para su sanción (artículo 79).

Don Mariano Ospina Rodríguez en la Memoria dirigida al Congreso, y refiriéndose a la guerra civil de 1840, dice: «Uno de los defectos de más trascendencia que se han notado en la Constitución vigente (la de 1832), es que, calculada para un Estado de perfecta paz, llegado el caso de una invasión o de una sublevación, es ineficaz, y el poder público que ella establece, impotente para proveer a las necesidades extraordinarias y urgentes de aquella situación. Esta opinión, que era bastante común antes de que la experiencia hubiese puesto a prueba la Constitución, se ha generalizado después de esto; la nación ha visto al gobierno, en la pasada crisis, en la imposibilidad de defenderse, resignado a perecer abrazado a la Constitución misma, que no le daba medios de defensa»¹².

Lo que causa asombro a quien reflexiona acerca del concepto transcrito, es que dentro de la Constitución reformada de 1843, bajo la inspiración del propio partido del Doctor Ospina Rodríguez, se excluyera todo artículo referente a facultades extraordinarias para casos de grave perturbación del orden público o de guerra exterior. Quizás creyeran los autores, que sólo la centralización y el fortalecimiento del ejecutivo con visible acento reaccionario, bastaban para prevenir futuros intentos de desorden o desmanes que implicaran la alteración de la tranquilidad ciudadana.

La historia se encargó de contradecirlos.

Los partidos pueden considerarse como la expresión primaria de la libertad política. Sólo desde el momento en que comenzó a cuartearse el bastión del absolutismo, y la monarquía alteró la línea de legitimidad dinástica con los sucesos de Bayona, en los dominios ultramarinos de Fernando VII soplaron los primeros vientos que discutían el origen de la autoridad y agrupaban a las gentes para defender ideas, promover acciones o escoger sus jefes. Partidos políticos en el sentido exacto del término, no fueron posibles con anterioridad a los primeros pronunciamientos de la independencia, y si los hubo, aquéllos encarnaron acciones subversivas, más que verdaderos fenómenos organizados de opinión deliberante.

¹² Mariano Ospina Rodríguez, cit. Francisco de Paula Pérez, *Derecho Constitucional Colombiano*, pág. 63, V edición. Bogotá, 1962.

Con frecuencia los politólogos se formulan la pregunta sobre el origen de las dos grandes colectividades históricas; el liberalismo y el conservatismo que en las últimas décadas se han disputado el predominio de la opinión pública. Lo cierto es que sólo a partir de 1849 los dos partidos históricos definen su contorno, y se presentan como conglomerados con ideología y programas. Ello no quiere decir que desde el mismo grito de independencia de 1810, con el nombre de partidos surgieran entidades que buscaban la emancipación o protegían el viejo orden dinástico. Tampoco puede ocultarse la inicial divergencia entre centralismo y federalismo, disputa que marcó quizás la primera división de los colombianos en tema diferente a la ruptura definitiva con la metrópoli. No cabe pasar inadvertido el hecho ocurrido a partir de 1826, entre partidarios de Santander o constitucionalistas, y admiradores del Libertador. Hay quienes piensan que durante la Convención de Ocaña de 1827 se marcó la línea crucial entre las dos concepciones políticas; la que reclamaba poderes centrales y autoritarios y los que defendían el imperio riguroso de la legalidad. No cabe duda de que esos partidos existieron. Lo que no podemos aceptar es que hubiesen trascendido el episodio que los originó, o la circunstancia que los hizo posibles. La unión colombiana en sí misma, despertó también fermentos de bandería y agrupó de uno y otro lado a amigos y adversarios. Pero en cada acontecimiento, la brevedad de los sucesos o la frágil línea divisoria entre sus respectivos adeptos, impiden reconocer con perspectiva histórica que dichas facciones sobrevivieran, o que sean precursoras del liberalismo y del conservatismo contemporáneos.

La visión simplista de algunos observadores o la audacia de los políticos en acción, pretende, en ocasiones, cobijarse bajo ilustres nombres que la tradición conserva como patrimonio común, para obtener ventajas de grupo o aumentar el volumen de prosélitos. Lo cierto es que agrupaciones en la Nueva Granada y luego en la Gran Colombia, las hubo como expresión genuina del contacto de los ciudadanos con la libertad, pero no sobrevivieron.

La personalidad histórica que reclaman conservadores y liberales, tiene arraigo en sentimientos seculares, donde más allá de los programas concretos, se encuentra aquello que los cientistas políticos denominan ideología, y que no es otra cosa sino el conjunto de «ideas no pensadas», que aglutinan y cohesionan a grupos de individuos. Gerardo Molina, en la obra *Las Ideas Liberales en Colombia*, observa: «se ha disertado hasta el cansancio acerca de la época en que apareció el partido liberal colombiano. Colocados nosotros en el trance de decir unas palabras al respecto, nos adherimos a la opinión de quienes sostienen que ese aconteci-

miento se produjo al promediar el siglo XIX. Antes había habido conatos de organización banderiza y gobiernos que se proclamaban personeros de las ideas liberales, pero sólo en aquel momento, en virtud de sucesos internos y externos pudo plasmarse la nueva formación política. Entre los documentos teóricos de la época, continúa Molina, hay uno que no vacilamos en señalar como el mejor compendio programático del liberalismo en gestación. Fue el luminoso ensayo escrito en 1848 por el Doctor Ezequiel Rojas, figura sobresaliente del foro, del profesorado y de la política... Llevados del deseo de simplificar podemos decir, con base en tal documento y en lo expuesto por otros escritores, que el ideario liberal de la época se resumía en los siguientes puntos:

«Abolición de la esclavitud.

Libertad absoluta de imprenta y de palabra. Libertad religiosa.

Libertad de enseñanza.

Libertad de industria y comercio, inclusive el de armas y municiones.

Desafuero eclesiástico.

Sufragio universal, directo y secreto.

Supresión de la pena de muerte, y dulcificación de los castigos. Abolición de la prisión por deudas.

Juicio por jurados.

Disminución de las funciones del Ejecutivo. Fortalecimiento de las provincias.

Abolición de los monopolios, de los diezmos y de los censos. Libre cambio.

Impuesto único y directo. Abolición del ejército.

Expulsión de los jesuitas)»¹².

Desde el punto de vista filosófico, la independencia de las colonias hispanoamericanas se impulsó bajo égida de ideas liberales en boga por aquella época en el Viejo Mundo, y puede afirmarse, tal vez con la única excepción del Doctor Francia en el Paraguay, que las repúblicas independientes desde Méjico hasta la Patagonia, recibieron el influjo de la Edad de las Luces, y se nutrieron del pensamiento de Voltaire, Rousseau y Montesquieu. En capítulo anterior nos referimos al ancestro jus naturalista del fenómeno de retroversión de la soberanía en los primeros pronunciamientos de independencia. Lo cierto es que si aquél exis-

¹² Gerardo Molina, *Las Ideas Liberales en Colombia, 1849-1914*, pág. 26. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1970. Tomo I.

tió en los Cabildos, la etapa subsiguiente, forjadora de las nuevas estructuras políticas, se alimentó definitivamente de los modelos franceses, ingleses y norteamericanos. Es por ello que sería muy difícil separar la ideología de los próceres del ancestro liberal. El mismo Bolívar modeló en aquellos autores las aristas de su templado carácter. San Martín, desfalleciente en las tentaciones monárquicas, nutrió su juventud en los hontanares de la Enciclopedia. Miranda, Santander, O'Higgins, Sucre, Córdoba, Artigas, entre los más sobresalientes, hicieron la independencia porque eran liberales, y creían en el poder transformador de la libertad como fuerza creadora de las sociedades nuevas. Si la gloria o los halagos del poder inclinaron a algunos al final de sus vidas hacia la dictadura, aquello no le resta al liberalismo la importancia de haber sido la savia vital de la emancipación. Tampoco lo desluce aquel cambio de impronta de algunos caudillos, porque quienes así procedieron invocaron la misma libertad para negarla o desconocerla.

Según Edmundo Burke, el teórico por excelencia del conservatismo, éste se alimenta de principios de orden y tradición, concibiendo la sociedad como proceso de cambio lento donde las aventuras revolucionarias están proscritas y las verdaderas transformaciones sociales constituyen el resultado del esfuerzo de siglos. En cada época, quienes están más cerca de aquellos principios, son los mantenedores del statu quo, de ahí que sólo después de muchos años de conquistada la libertad, y frente otras opciones políticas, pueda realmente hablarse de un partido conservador en Colombia, con autonomía conceptual y programas republicanos. Bien anota el fenómeno Don Mariano Ospina Rodríguez cuando en unión de Don José Eusebio Caro publica en *La Civilización*, el 23 de agosto de 1849, el *Ensayo* sobre los Partidos Políticos en la Nueva Granada, y donde por primera vez se adopta el nombre de partido conservador, reemplazando al antiguo, denominado Ministerial.

Argumenta Don Mariano Ospina Rodríguez: «Los conservadores forman un partido sosegado y reflexivo, que estima más los resultados de 12 experiencia que las conclusiones especulativas de la teoría; es esencialmente práctico, y por consiguiente poco o nada dispuesto a los arranques de entusiasmo, si no es contra los excesos del crimen y de la maldad. No desprecia ninguna teoría que tenga apariencias de razón; está dispuesto a ponerlas todas en práctica, pero por vía de experiencia, y por consiguiente con calma y con prudencia. Estimando sólo el fondo de las cosas da poca importancia a las palabras; así es que deja a sus contrarios, que se llaman los liberales, los progresistas, los demócratas, y los dejará que se llamen en lo sucesivo los fraternales, los populares, los radicales, los socialistas, y que tomen todas las denominaciones que les

parezcan favorables, y que le llamen a él como les dé la gana. Este partido tiene más ciencia práctica, juicio y rectitud que actividad, ardimiento y entusiasmo. Difiere de los patriotas del año de diez en lo que difiere el mismo hombre examinado a los 18 y a los 40 años»¹⁴.

En otro fragmento del mismo *Ensayo* puntualiza: «Hoy no hay en la Nueva Granada bolivianos ni realistas, como no hay pateadores ni carracos. Hoy no puede haber discusión sobre si la Nueva Granada debe estar unida o separada de España; si el gobierno debe ser monárquico o republicano; como no puede haberla sobre si se separan o no los Estados que formaron a Colombia; si viene o no a este país el cólera asiático. Estas son cuestiones decididas, y estas decisiones son hechos consumados, en que no es posible volver atrás. Tampoco hay cuestión sobre si el jefe de la República debe ser vitalicio o periódico; la cuestión es más bien si debe haber tal jefe. Los principios que hoy dividen a los granadinos, las cuestiones que ocupan los ánimos son muy diversas de todo eso; son cuestiones sociales, no son cuestiones políticas; si la política está profundamente afectada por ellas es porque se quiere el gobierno como un instrumento de propagación»¹⁵.

Indagando antecedentes sobre la cristalización de las organizaciones partidarias, Don Guillermo Salamanca refiriéndose al partido conservador observa «que si bien el programa de Ospina y de Caro refleja un mínimo de ideas metódicas, su ancestro es más antiguo, porque en él afloran ideales que antes habían aglutinado a grupos considerables de patriotas, o lo que es lo mismo, que antes que el programa existió el partido»¹⁶. Otro tanto podría decirse del liberalismo, si se sigue el proceso de afirmación de la libertad, como valor supremo de la independencia al construirse la república. Al lado de voces tan autorizadas, la mayoría de los autores coincide en señalar la administración del General José Hilario López, como el momento histórico en que se deslindan las nuevas ideologías y cuando el país comienza el verdadero proceso de su «emancipación mental».

La división del partido conservador, al finalizar el gobierno del General Tomás Cipriano de Mosquera, entre las candidaturas de Don Rufino Cuervo y Joaquín José Gori, dio oportunidad al liberalismo para su regreso al poder, presentando un nombre a la opinión pública, que sin despertar la acrimonia del adversario, contase con el visto bueno del jefe del ejecutivo. Tal figura no podía ser otra que la del General José Hila-

¹⁴ Mariano Ospina Rodríguez, *Escritos sobre Economía y Política*, página 162. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1969.

¹⁵ *Idem. Ibidem*

¹⁶ Guillermo Salamanca, *Los Partidos en Colombia*, pág. 186. Bogotá, 1961.

rio López, personalidad destacada por su actuación en la guerra magna y de ejecutorias sobresalientes durante el tormentoso proceso del despertar republicano. Al no haber obtenido ninguno de los candidatos la mayoría requerida, la elección debería perfeccionarla el Congreso, lo cual ocurrió el célebre 7 de marzo de 1849. El liberalismo, con tan prestigioso caudillo, consiguió que en el templo de Santo Domingo, lugar de reunión del Congreso, se diera cita multitud abigarrada y decidida. La aparición de la Sociedad Democrática era reflejo del fenómeno varias veces repetido en nuestra historia de organizaciones juveniles que con impulso transformador pretenden marcarle rumbo distinto a la república. Finalmente, la mayoría acompañó al General López, arrojando el escrutinio 45 votos a su favor, y 39 por Don Rufino Cuervo. La leyenda de los puñales del 7 de marzo», con que se ha pretendido oscurecer la elección de López, y que se desprende de la afirmación de Ospina Rodríguez, en el sentido de que su voto por el candidato liberal lo sufragaba «para evitar que los diputados fuesen asesinados», debe entenderse más bien como el gesto despreciativo del caudillo a quien se le acaba de inflingir una derrota. El solo voto de Ospina Rodríguez no hubiese variado el resultado de la elección, y lo cierto es que el país reclamaba cambios sustanciales aplazados durante mucho tiempo.

Es indiscutible que la colonia se prolongó hasta 1850. El fragor de las batallas había dejado intacto el aparato administrativo de la Corona, así como las instituciones de carácter económico y social que sustentaban el Virreinato. Los nombres, los trajes, el estilo, quizás habían cambiado durante la Gran Colombia y el gobierno granadino. El resto permanecía igual. Los administradores de la cosa pública no habían querido agregar al sacudimiento de las estructuras políticas, el cambio socioeconómico. En términos generales, la distribución de la tierra, el régimen de producción agrícola, las artesanías, las rentas del Estado, el régimen impositivo, se hallaban en situación idéntica que al alborar del siglo. Se dirá que cada época trae su angustia y que en aquel momento todo se hallaba impregnado del deseo fervoroso de lo que algunos han denominado la «anticolonía».

«1850 está sacudido por un profundo estremecimiento social afirma Otto Morales Benítez. Desde los Comuneros se venía aplazando esta autonomía. Es el momento en el cual el mestizo colombiano toma verdadera posesión de su ruta. Y lo proclama, en medio de la "chusma" que se entromete a gritar su verdad. Manuel Murillo Toro sentencia que llega el fin de la colonia. Lo dice con énfasis creador. Y se cumple el deslinde. Hasta una guerra engendra el revolucionario acento de 1850. El hombre y la tierra vuelven a recobrar su equilibrio. El individuo prin-

cipia a sentirse libre, porque le han asegurado la posibilidad de decir su verdad, de proclamar su ansia, de maldecir con sus propios adjetivos de desaliento. De demostrar, también, su arraigo y confusión con el perfil de la patria. La multitud se iba congregando airosa, alegremente. Y los hombres de ese tiempo escuchaban su mandato. E interpretaban sus anhelos íntimos, sus subterráneos deseos. Y los iban volviendo leyes nacionales. Así el pueblo se incorporaba a su destino. A su auténtico destino nacional»¹⁷.

El fenómeno de la anticolonía como necesidad de un pueblo en momentos de crisis profunda, no debe colacionarse con la alteración de algunos votos en el momento de ejercitar el derecho del sufragio. Atribuirle a los gritos que se anudaban en la garganta de los asistentes a las barras en la tarde del 7 de marzo, la modificación sustancial del resultado, equivale a desconocer las raíces sociológicas de los grandes movimientos populares que han cambiado el rumbo de la historia. Las instituciones tenían que cambiar, como cambiaron, y aquello era proceso irreversible que no puede desnaturalizarse con interpretación circunstancial. José Hilario López representaba la anticolonía y tal impulso se había convertido en savia nutricia de la patria. Don José María Samper afirmaba años más tarde: «Cada revolución o guerra civil no es más que un nuevo combate armado entre la colonia, que resiste y quiere vivir, como la yedra en los escombros, y la democracia que avanza, cobra bríos y espera sin cesar»¹⁸.

Las medidas liberales del gobierno de José Hilario López no se retardaron. La ley de 21 de mayo de 1851 dio libertad a los esclavos. Fue paso trascendental en la vida de nuestras instituciones. Desde el Congreso de Cúcuta de 1821 la libertad de partos regía en todo el territorio nacional, pero medidas permisivas del Congreso de 1840, referentes a la importación y exportación de esclavas, dejaron en la práctica sin efecto el propósito magnánimo de los días iniciales de la Gran Colombia. La independencia como expresión de arraigado anhelo político, permanecía en tela de juicio, mientras un solo ciudadano careciera de los derechos fundamentales. Para quienes años más tarde han pretendido disminuir la trascendencia de la manumisión de los esclavos como una de las mayores conquistas de nuestra organización republicana, sosteniendo que por aquel entonces la servidumbre en la Nueva Granada era exigua, basta invocar el testimonio de Luis Ospina Vásquez, quien los

¹⁷ Otto Morales Benítez, *Revolución y Caudillos*, págs. 214 y 215. Editorial Horizontes. Medellín, 1957.

¹⁸ José María Samper. Cit. por Gerardo Molina, *op. cit.*, pág. 36.

estima en cifra no inferior a los veinticinco mil, a pesar del fraude cometido con la exportación de esclavas al Perú, donde aun no existía libertad de partos¹⁹.

Libertad en todas sus formas, sintetiza el emblema de la administración de José Hilario López. Ya durante el gobierno del General Mosquera, y gracias al Secretario de Hacienda Florentino González, el país había experimentado los primeros frutos de la nueva política. Pareciera como si las trabas del paternalismo virreinal se desbordasen de repente, arrastrando el péndulo hacia el extremo opuesto; libre cambio, abolición de monopolios, supresión de diezmos, libertades absolutas.

La abolición del estanco del tabaco, que fuera por centurias la primera de las rentas del erario nacional, señaló rumbos distintos a la estructura agrícola, y políticamente contribuyó a debilitar el centralismo político y administrativo de la constitución conservadora de 1843. Indalecio Liévano observa al respecto: «La abolición del estanco causó males irremediables, pues dejó al Estado sin rentas, para que esas rentas pasaran a manos de ciertas casas comerciales, que usaron hábilmente de la bandera de la libertad de industria para obtener unas instituciones favorables a sus intereses... Porque después de la abolición, el gobierno colombiano quedó convertido en un pordiosero elevado en teoría a la categoría de Estado, y como consecuencia no tardó en venir el federalismo que en Colombia no fue otra cosa que el debilitamiento, hasta lo increíble, del poder central»²⁰.

Medidas tales como la eliminación de los resguardos indígenas, la rebaja y extinción de tributos aduaneros, el régimen de los ejidos, suelen ser con frecuencia criticadas por los teóricos del socialismo científico y de otras escuelas. Las fallas de que adolecieron, y el efecto nocivo que pudieron ocasionar, necesitan evaluación de conjunto. Cualquiera que sea el concepto que finalmente nos merezcan, sopesados los argumentos en favor o en contra, no se puede perder de vista que si la independencia había tenido como idea motora la doctrina liberal, no era posible separar los principios económicos y sociales de los políticos. La Escuela liberal histórica predicaba la libertad en todos los órdenes. La unidad de aquella imponía los presupuestos del individualismo, recortando cualquier estorbo a la iniciativa privada. El Estado Gendarme, en la plenitud de la extensión, no podía limitarse al marco de los dere-

¹⁹ Luis Ospina Vásquez, *Industria y Protección de Colombia, 1810-1930*, página 196. Medellín, 1955.

²⁰ Indalecio Liévano Aguirre, *Rafael Núñez*, pág. 55. Edición segunda. Festival del Libro Colombiano.

chos, sin aceptar la ley de la oferta y la demanda como medida reguladora del orden económico. Sería extraño el pretender que revoluciones liberales, como fueron las que generaron la independencia de las colonias hispanoamericanas, se apartasen del principio de la economía de mercado y de la plena libertad cambiaria, como lo enseñaban los discípulos de Adam Smith. Luis Eduardo Nieto Arteta, en la obra *Economía y cultura en la Historia de Colombia*, afirma: «Por eso, la obra del partido liberal se confunde en aquella época con los intereses nacionales de la Nueva Granada. La historia y el partido liberal se identificaron»²¹.

No cabe duda acerca de que las medidas librecambistas, y el tránsito del régimen de economía dirigida, al de libertad sin limitaciones, produjo sacudimiento significativo en la política y en las instituciones. Ello contribuyó a precipitar el deslinde entre las facciones partidarias. Las manufacturas florecientes en numerosas regiones, quedaron expuestas al régimen de competencia internacional, que terminó por arruinarlas. El auge de las sociedades democráticas de artesanos marca el principio de un género de asociación política que veremos repuntar en numerosas ocasiones de la historia. El partido liberal, que había elegido a José Hilario López, sufrió también los efectos de la división. De un lado, el grupo romántico e idealista de los gólgotas y del otro, los draconianos, cuyo solo nombre constituye sinónimo de defensa de la ley.

Cada bando emulaba en el anhelo de conquistar más amplias transformaciones sociales. No siempre el espíritu objetivo dominaba las mentes y controlaba los impulsos. El factor religioso, atizado por la expulsión de los jesuitas y la supresión de los diezmos, precipitó el encono de los grupos, alertando al partido conservador que contó desde entonces con el apoyo del clero. No puede negarse que la corriente filosófica proveniente de la Revolución Francesa de 1848, inspiró en la juventud granadina la pasión de construir una patria distinta. La anti-colonia encontraba a cada paso nuevo pretexto de lucha y objetivos para la acción. El derecho atribuido a los cabildos para nombrar los curas párrocos, junto con la abolición del fuero eclesiástico, revolucionaron el ambiente. «Esa vanguardia liberal—esos leñadores del derecho—, ese equipo audazmente revolucionario, fue lo que los draconianos y el Doctor Mariano Ospina bautizaron con el nombre de «gólgotas», porque José María Samper, uno de ellos, se refería con frecuencia en sus discursos y en sus escritos al Divino Taumaturgo crucificado en el Gólgota, al que presentaba como al revolucionario más grande de la huma-

²¹ Luis Eduardo Nieto Arteta, *Economía y Cultura en la Historia de Colombia*, tomo II, pág. 37. Editorial La Oveja Negra. Bogotá, 1970.

nidad, por sus enseñanzas de ensalzamiento de los débiles, de humillación de los poderosos y por sus deseos de implantar una nueva ley de justicia y amor»²².

El ímpetu de las reformas acometidas por la administración López precipitó la reacción, que vino a manifestarse en la corta guerra civil de 1851, donde salieron victoriosas las fuerzas leales al gobierno.

Desde el año de 1849 fraguaba en la opinión pública y en los dirigentes del partido liberal, el deseo de modificar la Constitución de 1843, e imprimirle rumbo a las instituciones más acordes con el ideario dominante. Se pensó en convocar Convención Nacional para acometer tal propósito, pero finalmente, en el año de 1851, se modificó el Título 14 de la Carta, mediante Acto legislativo de 25 de abril, donde se le otorgó al Congreso la vocación constituyente. El texto decía: «En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada la Constitución actual de la República o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas por los artículos 69, 70, 71 y 72 de la misma Constitución. Pero para que tal acto legislativo adquiera fuerza de disposición constitucional, es necesario que en algunas de las sesiones ordinarias o extraordinarias siguientes, ambas cámaras legislativas consideren de nuevo el proyecto, y que ambas, por mayoría absoluta de votos lo aprueben en tres debates, sin variación alguna que haya sido declarada cardinal y esencial. La misma fuerza de precepto constitucional tendrá cualquier acto legislativo acordado con tal carácter, aun cuando se haya iniciado antes de la sanción del presente Acto adicional y reformatorio de la Constitución, siempre que para la expedición de aquel acto legislativo se hayan observado los trámites aquí presentes.»

La sucesión presidencial en vísperas de cumplirse el período de José Hilario López, encontró al liberalismo profundamente dividido. La figura legendaria, de prestigio raras veces comparable en la historia colombiana del General José María Obando, recogió el mayor volumen de opinión frente al nombre del General Tomás Herrera, defendido por los gólgotas. Sería disminuir la estatura del prócer, situar a Obando como simple contendor a la primera magistratura. Obando era el jefe del partido liberal desde el fallecimiento del General Santander y sólo las insidias que se fraguaron contra su honra y que desembocaron en nueve años de exilio, postergaron la elección presidencial de tan egregio repúblico.

La circunstancia de haber obtenido mayoría parlamentaria el sector adverso a la política del Presidente, dificultó en extremo el ejercicio del

²² Milton Puentes, *Historia del Partido Liberal Colombiano*, pág. 154, II edición. Bogotá, 1961.

mando. El deseo de los draconianos de afianzar las conquistas tan difícilmente logradas y evitar la aprobación de nuevas que arriesgaran la paz pública, produjeron el inevitable choque con los extremistas. Algunas de las iniciativas que el Congreso de 1853 estudiaba, tales como la reducción del ejército, y el libre comercio de armas, fueron abiertamente combatidas por los draconianos. Sin embargo, la Constitución de 1853 resultó conjunto híbrido de ideas centro-federales, fruto de la combinación de fuerzas políticas que terminaron por transigir mutuamente. Los gólgotas, por oposición al gobierno, pretendían debilitar al máximo los poderes centrales, y otorgar a las provincias la autonomía que implicaba la libertad de legislación. Por otra parte Obando y su partido, sin desconocer la trascendencia de devolverle a las antiguas secciones de la patria las prerrogativas que le había arrebatado la Carta de 1843, se inclinaban por preservar facultades cuya desaparición comprometía la unidad nacional.

La separación de la Iglesia y el Estado y por ende la renuncia al Patronato, consignada en la Ley de 15 de junio de 1853, constituyen, sin duda, uno de los mayores errores de la política de la época, ya que no sólo sirvieron para debilitar aún más las facultades del poder civil, sino que desataron lucha religiosa de gravísimas repercusiones. Dicha ley, sancionada después de la promulgación el 25 de mayo de 1853 de la Nueva Carta Fundamental, se basaba en el artículo 5.º numeral 5 que en referencia a los derechos de los granadinos, decía: «La República garantiza la profesión libre, pública o privada de la religión que a bien tengan, con tal que no turben la paz pública, no ofendan la sana moral, ni impidan a los otros el ejercicio de su culto.»

Una de las disposiciones que a la luz de la época sobresalía como conquista hacia la perfectibilidad de las instituciones, es la consagración de la libertad absoluta de imprenta, con lo cual, se creía estimular no sólo la controversia partidaria, sino discutir todos aquellos temas que por siglos habían estado rodeados de prohibición inquisitorial. Artículo 5.º: «La República garantiza a todos los granadinos: Numeral 7.º. La expresión libre del pensamiento, entendiéndose que por la imprenta es sin limitación alguna; y por la palabra y los demás hechos, con las únicas que hayan establecido las leyes.»

De igual manera se consagraron en la Constitución de 1853 en forma mucho más amplia, derechos tales como el de reunión pública o privada, inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, y el juicio por jurados. Respecto de este último, el mismo artículo 5.º, numeral 11, decía: «El juicio por jurados en todos los casos en que se proceda judicialmente por delito o crimen que merezca pena corporal o la pérdida de

la libertad del individuo, por más de dos años, con la excepción que pueda hacer la ley, de los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos y de los procesos por delitos comunes.» De la lectura del anterior numeral, salta a la vista la influencia que los revolucionarios franceses de 1848 ejercieron sobre los constituyentes granadinos, insuflando en la mayoría de las normas constitucionales el idealismo romántico de aquellos tiempos.

La reacción conservadora vio con angustia la consagración del sufragio universal. En constituciones anteriores se había hecho referencia al esfuerzo de Nariño para extenderlo. Cuando analizamos la Carta Fundamental de 1832, se subrayó el hecho de la ampliación del cuerpo electoral, comparado con los textos vigentes hasta entonces. Uno de los aspectos que mejor deslinda la escuela histórica liberal de las corrientes democráticas, es la eliminación del censo electoral que restringía el voto sólo a personas con base económica suficiente o a aquéllos que supiesen leer y escribir. Los constituyentes del 53 dieron paso de avanzada al consagrar el sufragio universal como conquista hacia la sociedad igualitaria, sin condiciones ni ventajas. Su entusiasmo en el poder decisorio de las mismas, llegó hasta consagrar la elección por voto directo del pueblo, no sólo del Presidente y Vicepresidente de la República, sino de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Procurador General de la Nación, de los Gobernadores, así como de Senadores y Representantes (Art. 13).

No hay duda que a pesar de ser los Gobernadores agentes del jefe del ejecutivo, el origen popular de su mandato instauraba en la práctica el régimen federal. Ello se confirma de manera más contundente con la lectura del artículo 48. «Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior. Sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las leyes.» La única facultad que morigeraba la federación, no sin el riesgo de originar graves colisiones entre las esferas de competencia nacional y provincial, era la del artículo 53, que autorizaba al Presidente de la República para suspender del ejercicio de su empleo a los Gobernadores de las provincias cuando lo juzgase conveniente, estando obligado el jefe del ejecutivo a dar cuenta de tal acto a la Corte Suprema de Justicia.

Una de las disposiciones que dieron vía libre al fraccionamiento de la unidad nacional, fue la autorización a la ley para cambiar las divisiones territoriales, lo que acarreó de consuno, la multiplicación de las

provincias. Dentro del mismo espíritu, el artículo 57 referente a los mecanismos de reforma constitucional, introdujo régimen tan dúctil, que a la postre le sustrajo a la Carta Fundamental el elemento básico de la seguridad jurídica, que constituye la principal característica del nivel normativo superior. Prácticamente el Congreso, con el mínimo de formalidades, se halló en capacidad de enmendar la Constitución cuando a bien lo tuviese, en visible demérito de la estabilidad inherente a la base interna de la pirámide jurídica. Veámoslo:

1.º «Por una ley discutida en los términos prescritos en la presente Constitución, y que después de acordada y antes de pasarse al poder ejecutivo sea declarada conveniente y necesaria por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros de ambas cámaras. El poder ejecutivo no podrá negar su sanción a un acto legislativo expedido con tales formalidades.

2.º «Por una Asamblea Constituyente, elegida al efecto y convocada por medio de una ley, la cual Asamblea se compondrá de tantos miembros cuantos sean los senadores y representantes correspondientes a las provincias. La misma Asamblea desempeñará durante su reunión y hasta tanto que por la nueva Constitución se disponga otra cosa, las funciones atribuidas por la presente al Congreso general.

3.º «Por un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias, publicado para este solo efecto y aprobado en la siguiente reunión ordinaria del Congreso, sin variación declarada cardinal.»

Es probable que la experiencia desfavorable de la Constitución de Cúcuta de 1821, en el sentido de impedir la reforma antes de cumplidos los diez años de vigencia, hubiese impulsado el péndulo hasta el extremo opuesto. A las objeciones ya formuladas sobre la seguridad del régimen constitucional, debe agregarse el uso exagerado que de tales facultades hicieron las legislaturas subsiguientes, con visible deterioro del orden institucional.

Observada la reforma de 1853 en conjunto, es evidente que ella se inspiró en el propósito de los gólgotas, que controlaban las mayorías del Congreso, de dificultar la administración del General Obando, oponiéndole trabas al ejercicio del gobierno, ya al debilitar las prerrogativas del ejecutivo central, como al conceder dimensiones absolutas a las libertades públicas, que a la postre terminarían por perturbar la seguridad del Estado. Se dice que Obando sancionó con disgusto la reforma. Sus temores no eran infundados. Bien pronto las luchas banderizas se tornaron más difíciles y el encono entre los grupos convirtió a Bogotá en escenario de motines callejeros dentro de clima de abierta zozobra.

Gólgotas y conservadores a pesar de la distancia ideológica que los separaba, seguían golpeando duramente contra el gobierno constitucional, al cual se le habían cercenado facultades. Un incidente casual, como fue la muerte del cabo Quiroz, ejecutada por el Comandante en Jefe de la fuerza pública, General José María Melo, aceleró los acontecimientos. Don Aquileo Parra sostiene que Melo para eludir la responsabilidad de aquel crimen, precipitó por su propia cuenta el golpe que se meditaba para más tarde²³.

Don Venancio Ortiz narra los episodios del 17 de abril de 1854 de la siguiente manera: «Cerca de las 6 de la mañana estaban ya en palacio tres de los Secretarios y algunos otros ciudadanos que habían notado al entrar que la guardia era más numerosa que de ordinario y que la mandaba el Sargento Mayor Girón, íntimo amigo del Presidente y votado enteramente a su servicio. A esa hora, poco más o menos, se presentaron allí el Doctor Francisco Antonio Obregón, Pedro Mártir Consuegra, Camilo Rodríguez, Miguel León y Lino García, con el objeto de ofrecer al General Obando la dictadura a nombre de Melo; denegóse a aceptarla, y entonces el primero le declaró que no lo reconocían como Presidente constitucional, pues para los revolucionarios no había más autoridades que las que el pueblo reunido en la plaza a la sazón (es decir, los soldados o los democráticos) había constituido o constituyera»²⁴.

El golpe militar de Melo estaba consumado. El mismo Ortiz refiere cómo al usurpador lo rodearon los fascinerosos más conocidos, y las gentes proscritas por la opinión pública. Los cambios institucionales no se hicieron esperar. Revivió las facultades que la Constitución de 1843 le atribuía al ejecutivo. Tomó el mando personal de los ejércitos de mar y tierra. Los gobernadores fueron desde ese mismo momento agentes suyos de libre nombramiento y remoción. El Congreso de hecho, quedó disuelto. Algunos historiadores califican como extraña la actuación del Presidente constitucional el 17 de abril. Milton Puentes sostiene: «¡Misteriosa conducta la de Obando! Proceder ambiguo que lo coloca en esa situación equívoca y dual, de ser al mismo tiempo víctima y partidario de la dictadura de Melo»²⁵. Don José Manuel Restrepo lo trata con más acerbía, al preguntarse: «¿Qué hizo éste para sostener el honor de su puesto y conservar la tranquilidad y el orden que tantas veces había ofrecido mantener? Nada. Permaneció encerrado en su casa dejando

²³ Aquileo Parra, *Memorias*, 1912. En igual sentido se pronuncian don José Manuel Restrepo, *op. cit.*, pág. 320, tomo II, y Antonio Pérez Aguirre *25 Años de Historia Colombiana, 1853-1878*, pág. 19. Bogotá, 1959.

²⁴ Venancio Ortiz, *Historia de la Revolución del 17 de abril de 1854*, página 56. Bogotá, 1855.

²⁵ Milton Puentes, *op. cit.*, pág. 179.

consumar los sucesos que a toda costa debía impedir»²⁶. Las opiniones adversas contra el General Obando, olvidan quizás, que él fue una de las primeras voces insurgentes cuando se consumó la dictadura de Bolívar, y que años más tarde esgrimió su espada contra la dictadura de Urdaneta. Al General Obando no le tentaba el ofrecimiento de un segundón a quien la opinión pública sindicaba como responsable de horrendo crimen. Si la ambición hubiera dominado su temple valeroso, muy posiblemente la historia del siglo XIX hubiese tomado rumbo distinto. Como Presidente constitucional le era imposible aceptar el golpe militar que contra sí mismo le ofrecían los áulicos de Melo. Como figura histórica, Obando prefirió quedarse en la integridad de sus principios, cuando la soldadesca hirsuta invadió el palacio y lo puso preso.

Alirio Gómez Picón en estudio cuidadoso sobre los antecedentes del golpe militar se formula numerosas hipótesis sobre los verdaderos móviles de la revuelta, penetrando los rasgos psicológicos de los personajes más destacados de aquella escena política²⁷. Lo cierto es que desechada la dictadura por Obando, Melo dejó a un lado todo escrúpulo y comenzó a ejercer el gobierno personal en la plenitud de sus fueros. Gólgotas y conservadores, enemigos de Obando, se prestaron para montar la farsa del juicio ante el Senado, el cual lejos de disminuir la dimensión moral e histórica del prócer, sirvió para confirmar los kilates de la personalidad y el patriotismo que inspiró todos los actos de su vida. La Cámara de Representantes acordó acusarlo ante el Senado reunido en Ibagué como reo de delitos de traición y rebelión para suspenderlo del cargo de Presidente de la República. El texto de la sentencia es ilustrativo de los móviles partidarios que la inspiraron, sin ocuparse de las verdaderas pruebas acerca de la imputabilidad criminal. «El Senado de la Nueva Granada: Vista la causa de responsabilidad que se ha seguido al ciudadano Presidente de la República y a los ex-secretarios de Gobierno, Antonio del Real, y de Guerra, Valerio Francisco Barriga, por acusación de la Cámara de Representantes, admitida el 27 de octubre anterior, por diferentes cargos:

»Declara culpable al mencionado Presidente, José María Obando, de las faltas previstas y definidas en los artículos 546 y 594 del Código Penal; pero no pudiendo aplicar otras penas que las establecidas en el artículo 147 de la Constitución de 1843, virtualmente incluso en el artículo 379 del Código de Procedimiento, sancionado en 1848, lo destituye del empleo de Presidente de la República.

²⁶ José Manuel Restrepo *op. cit.*, pág. 320, tomo II.

²⁷ Alirio Gómez Picón, *El Golpe Militar del 17 de abril de 1854*, cap. II. Biblioteca de Historia Nacional, vol. CXX. Bogotá, 1972.

»Declara asimismo, absueltos a los ex Secretarios de Estado, Antonio del Real y Valerio Francisco Barriga, del cargo porque se los sometió a juicio. Bogotá, abril 4 de 1855, el Presidente: Justo Arosemena.²⁸

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia firmada por José Ignacio de Márquez y José María de la Torre Uribe, absolvió en diciembre del mismo año al General Obando de los delitos de rebelión y de traición, el último de los cuales había servido para condenarlo. La exoneración de toda culpa reparaba al Presidente depuesto de la nueva conjura que se fraguó contra su nombre, pero de la cual, una vez más, la historia le ha hecho justicia.

Indalecio Liévano Aguirre al referirse a dichos episodios concluye de manera contundente: «Con la derrota de Obando desapareció el verdadero liberalismo y sobre sus escombros se levantó el liberalismo apócrifo de los radicales, con Obando desapareció el último santanderista y con el triunfo de conservadores y radicales coaligados, comenzó el derrumbe de la obra política de Santander»²⁹.

Desde el momento en que Melo comenzó el ejercicio de los poderes dictatoriales, la opinión pública se movilizó para restablecer el imperio de la Constitución y el orden perturbados. El General Tomás Cipriano de Mosquera comandaba el ejército que se llamó del Norte. El General José Hilario López organizaba las fuerzas en el Sur. Desde la población de Chocontá, el Designado Herrera, reagrupaba a los efectivos de la Causa, y el Vicepresidente, José de Obaldía, asumía personalmente la dirección de las operaciones desde Ibagué, sede provisional del Congreso. Después de siete meses de lucha y de numerosos y sangrientos combates, el dictador Melo izó la bandera blanca de la capitulación, y el país se entregó de inmediato a la tarea de reconstruir los graves daños acarreados a la economía. A fines del mismo año de 1854, fue elegido Vicepresidente de la República el Doctor Manuel María Mallarino, como fruto de la coalición de conservadores y radicales.

El gobierno tolerante de Mallarino debió afrontar en los Congresos de 1856 y 1857 la ofensiva de grupos exaltados que reclamaban la extensión de los poderes federales. Por Acto Adicional a la Constitución, aprobado en 1855, se creó el Estado Soberano de Panamá integrado por las provincias del Istmo a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí. El precedente estaba sentado. En 1856 Antioquia obtuvo las mismas prerrogativas federales por ley de 11 de julio. La mezcla de centralismo y federalismo yuxtapuesta dentro del propio orden constitucional, se hizo

²⁸ Venancio Ortiz, *op. cit.*, págs. 363 y 364.

²⁹ Indalecio Liévano Aguirre, *op. cit.*, pág. 74.

más evidente cuando el 13 de mayo de 1857, el Congreso aprobó la creación del Estado de Santander. En virtud de mandamiento legislativo de 15 de junio de 1857, la República contaba con cinco nuevos Estados federales: Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y el Magdalena.

La disparidad entre la letra de la Constitución y la realidad política, condujo inexorablemente a la ineficacia de las labores del gobierno, que había perdido la uniformidad indispensable para preservar la cohesión del cuerpo político.

El federalismo había entrado con pisadas de paloma dentro del orden institucional del país, y paradójicamente, como ocurre muchas veces en la historia, fueron los conservadores, los más acérrimos adversarios, quienes hicieron posible su triunfo.

CAPÍTULO VII

LA CONFEDERACIÓN GRANADINA

Al amparo de las normas que reconocían autonomía provincial dentro de la Carta de 1853, cada una de las secciones de la patria fue adoptando el género de legislación más acorde con sus necesidades y temperamento, cristalizando el anhelo autonomista en verdaderas constituciones de contorno definido. Reemplazados los Departamentos por el régimen de provincias, estas últimas se fueron multiplicando hasta alcanzar durante la administración Mallarino el número de 35¹.

El fenómeno que podríamos calificar de miniaturismo político, donde cada grupo de pueblos se pretendía con ínfulas de entidad independiente, encontró, como lo observamos en el capítulo anterior, coyuntura favorable en la creación de los Estados Soberanos de Panamá, Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. La coexistencia del régimen centralista, con las prerrogativas federales, no sólo entorpecía la labor del Congreso, sino que por imitación, otras ciudades reclamaron el mismo tratamiento, sin que pudiera alegarse en su contra argumento válido, después de aceptada la desmembración política de la unidad granadina.

Don Mariano Ospina Rodríguez, jefe del partido conservador, y a quien con justicia se le atribuye, en unión de José Eusebio Caro, el haber sentado las bases programáticas de dicha colectividad histórica, desde los tiempos convulsionados de la administración de José Hilario Ló-

¹ Ellas eran: Antioquia Azuero, Barbacoas, Bogotá, Buenaventura, Cartagena, Casanare, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chiriquí, Chocó, Mariquita, Medellín, Mompo, Neiva, Ocaña, Pamplona, Panamá, Pasto, Popayán, Riohacha, Sabanilla, Santa Marta, Santander, Socorro, Soto, Tequendama, Tundama, Tunja, Túquerres, Valledupar, Vélez, Veraguas y Zipaquirá.

pez, fue elegido Presidente de la República para el período que se inició el 1 de abril de 1857. En Ospina Rodríguez debe admirarse el temple del carácter que no le permitió desfallecer en circunstancias difíciles y contradictorias. Conjurado en defensa de la legalidad contra la dictadura de Bolívar fue uno de los inspiradores de la Constitución de 1843, férreamente centralista y a la cual el propio Rafael Núñez apellidó como monarquía constitucional. A él mismo, por obra de las circunstancias, e impulsado por su partido que desde años atrás controlaba la mayoría de las cámaras, correspondió llevar a término la reforma que dio origen a la Confederación Granadina, primera estructura federal que llegaba a implantarse después de tan prolongada controversia.

La necesidad de adoptar cuerpo homogéneo para gobernar al país, fue quizás la razón más poderosa que movilizó la opinión a favor del cambio institucional que alteraba el propio nombre de la República. Para lograrlo, se acudió al mismo sistema que a partir de 1855 había ido preparando el advenimiento de los Estados federales, cual era el debilitamiento de las seguridades normativas para la reforma de la Carta Fundamental. Mediante Acto Legislativo de 18 de febrero de 1858, reformativo del artículo 57 de la Constitución, se decretó lo siguiente: Artículo 1.º «La Constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte, de la misma manera que se adiciona o se reforma una simple ley.

»Parágrafo: Si las cámaras legislativas lo tuvieran por conveniente, podrán reunirse en congreso, y allí, en tres debates acordarán el acto o actos de adición o reforma de la Constitución.

Artículo 2.º: El acto o actos que se expidan por el Congreso con el fin de adicionar o reformar la Constitución, con los trámites que establece el artículo anterior, no podrán ser objetados por el poder ejecutivo.»

Don Florentino González, por entonces Procurador General, presentó a la consideración de las cámaras el proyecto de Acto Legislativo transcrito, así como otro referente a la nueva estructura constitucional. No traicionaba González, de rancia estirpe liberal, los postulados que desde los tiempos en que desempeñara la Secretaría de Hacienda, durante la administración del General Mosquera, constituían el nervio de su acción política. La federación era idea defendida por el liberalismo desde tiempo atrás y consignada dentro del programa elaborado por el propio Ezequiel Rojas. No era igual la situación de los conservadores. «Aquella época fue una crisis, dice don Miguel Antonio Caro. El partido constitucional se dividió en tres partidos, el conservador, acaudillado por el Doctor Ospina; el radical puro, que tenía por jefe al Doctor Murillo, y otro partido medio, presidido por el General Mosquera. Triunfó

el primero por gran mayoría en las elecciones de 1856. Pero, ¡raro fenómeno!, el personal conservador estaba contagiado de ideas radicales y las profesó abiertamente. El Congreso de 1858, con mayoría conservadora, estableció constitucionalmente, bajo el nombre de Confederación Granadina la desmembración del territorio nacional, que se había hecho por pedazos, y a vueltas de otras libertades absolutas garantizó a los granadinos la libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de ninguna clase.

La idea es la misma contenida en la anterior Constitución, pero en fórmula más exacta y desnuda»².

La Confederación Granadina, cuya existencia jurídica data del 22 de mayo de 1858, cuando el Presidente del Congreso, Tomás Cipriano de Mosquera, la promulgó solemnemente exclamando: «Hoy termina la revolución iniciada el 20 de julio de 1810: han triunfado por fin vuestras virtudes cívicas», tuvo vida efímera. Analicemos las principales características.

Los ocho Estados citados anteriormente pactan a perpetuidad confederarse delegando en el poder central un número determinado de competencias, que serán ejercidas tanto por el jefe del Ejecutivo como por el Congreso y el cuerpo judicial. Todos los objetos que no sean atribuidos expresamente a la Confederación serán reservados a la competencia de los Estados particulares (artículo 8).

El artículo 15, que señala la órbita de competencias de la Confederación, puede resumirse de la siguiente manera: «Facultades concernientes a la organización del gobierno, relaciones exteriores, defensa de

² Miguel Antonio Caro, *Estudios Constitucionales*. Biblioteca Popular de Cultura. Bogotá, 1951.

José de la Vega, en la obra *La Federación en Colombia*, consagra el siguiente concepto: «Pero sea de ello lo que fuere y júzguese como se quiera la transformación del 58, el hecho sencillo, claro, incuestionable, es que el partido conservador abjuró de sus principios al sancionar el Código del citado año. Hay quienes niegan que la federación es una tesis de partido. Así lo sostuvo alguna vez el autor de estas páginas imbuido en el concepto filosófico y universal que se ha tenido entre nosotros de los partidos políticos mas una rectificación de ideas respecto a la misión verdadera (social) de los partidos, y un estudio sereno de la historia política del país, le han llevado al convencimiento de que si algo ha dividido en todo tiempo las voluntades colombianas es la cuestión federal; y como el carácter de las colectividades ha de apreciarse con relación a cada Estado en particular, fuerza es concluir de aquí que en Colombia el federalismo ha sido uno de los puntos de divergencia de los partidos políticos. Don Miguel Antonio Caro, al dilucidar esta cuestión en la cátedra de Derecho Constitucional de nuestra Universidad, sostuvo que la federación había sido y era la línea diferencial por excelencia de nuestros partidos tradicionales; aquello en que no cabía acuerdo ni transacción entre los bandos contendores», pág. 178. Biblioteca de Autores Colombianos. Bogotá, 1952.

la Confederación, declarar y dirigir la guerra, concertar la paz, mantener el orden y la tranquilidad entre los Estados Confederados, organización y dirección de la fuerza pública general, crédito público, organización de las rentas públicas generales, creación de Estados, admisión de nuevos, restablecimiento de la paz entre los Estados confederados, decisión de las diferencias que ocurran entre los mismos, determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda, así como lo concerniente a pesas y medidas oficiales, legislación marítima y comercio exterior, administración portuaria y marítima, legislación civil y penal de competencia de la confederación, fijación de los límites que deben tener los Estados, régimen de vías interoceánicas, demarcación territorial, naturalización de extranjeros, reglamentación de la navegación fluvial, designación del pabellón y escudo de armas de la República.

Al catálogo de funciones reservadas al ámbito general de la Confederación, debe agregarse la enumeración del artículo 11 en donde se describen aquellas prohibiciones expresas a los estados particulares. Artículo 11. «Es prohibido al gobierno de los Estados:

- 1.º Enajenar a potencias extranjeras parte alguna de su territorio, ni celebrar con ellas Tratados ni convenios.
- 2.º Permitir o autorizar la esclavitud.
- 3.º Intervenir en asuntos religiosos.
- 4.º Impedir el comercio de armas y municiones.
- 5.º Imponer contribuciones sobre el comercio exterior. sea de importación o exportación.
- 6.º Legislar durante el término de la concesión, sobre los objetos a que se refieran los privilegios o derechos exclusivos concedidos a compañías o particulares por el gobierno de la Confederación, de una manera contraria a los términos en que hayan sido concedidos.
- 7.º Imponer deberes a las corporaciones o funcionarios públicos nacionales.
- 8.º Usar otro pabellón ni otro escudo de armas que los nacionales.
- 9.º Imponer contribuciones sobre los objetos que deban consumirse en otro Estado.
10. Gravar con impuestos los efectos y propiedades de la Confederación.
11. Sujetar a los vecinos de otro Estado o a sus propiedades a otros gravámenes que los que pesen sobre los vecinos y propiedades del mismo Estado.
12. Imponer ni cobrar derechos o contribuciones sobre productos o

efectos que estén gravados con derechos nacionales o monopolizados por el Gobierno de la Confederación, a no ser que se den al consumo.»

Don Justo Arosemena al comentar el texto, observa lo siguiente: «En cuanto a la nueva Constitución, ella era muy semejante en el fondo, aunque no en la forma, a la Constitución norteamericana de 1787, cuyo principio cardinal establecido en el artículo 10 de su primer acto reformativo, se hallaba consignado en el 8.º de la granadina, y reservaba a los Estados toda atribución que no se diese expresamente a los poderes nacionales. Pero se apartaba de ella en un punto sustancialísimo, cual es la facultad que da la de los Estados Unidos, no la otra, al gobierno general, para intervenir en los Estados, caso de disturbios, por el llamamiento del ejecutivo si la legislatura no se hallaba reunida (Sección 4.a, artículo IV)»³. La opinión de tan ilustre tratadista es resultado del análisis del numeral 4.º del artículo 15, en el cual la Confederación tiene como encargo la salvaguardia del orden y la tranquilidad, pero sin abarcar la prerrogativa norteamericana de poder acudir a solucionar divergencias internas en situaciones de conflicto. El numeral 4.º de la granadina decía: «El orden y la tranquilidad interior de la Confederación, son de competencia exclusiva del gobierno general, cuando hayan sido alterados entre dos o más Estados, o cuando el uno se perturbe por desobediencia a esta Constitución y a las leyes o autoridades nacionales.» Es decir, que los poderes del gobierno central se limitaban a reprimir los conflictos entre dos o más Estados, o cuando la tranquilidad se perturbaba como consecuencia del desconocimiento de la Constitución o de las autoridades nacionales.

Tal vez una de las normas que confirman mejor el hondo sentido legalista que ha sido característico de la nacionalidad, sea el mandamiento previsto en el artículo 50 de la Constitución, y que le concede a la Corte Suprema de Justicia la facultad de suspender los actos de las legislaturas de Estado opuestos a la Constitución y a las leyes nacionales, debiendo dar cuenta de la suspensión al Senado, para que éste decida en último término acerca de su validez. En cuanto a los derechos individuales (artículo 56) se enumeran prolijamente junto con las libertades públicas reputados como dogmas del siglo XIX. Cabe, sí, observar que la descripción que se hace de cada uno, denota énfasis en el carácter absoluto de algunas libertades, como la de imprenta, y refuerzo a la inmunidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia y el derecho de asociación.

³ Justo Arosemena, *op. cit.*, pág. 241, tomo II.

Otra vez en la historia de nuestro proceso constitucional, quienes tuvieron bajo su responsabilidad el redactar la Constitución de 1858, pensaban que reforzando la seguridad de la misma, y tendiéndole trabas para la reforma, se conseguiría más sólida y dilatada vigencia. En forma pendular, la República había ido de constituciones rígidas, como la de Cúcuta en 1821, a textos flexibles como el de 1858. El artículo 71 de la Confederación Granadina decía: «Esta Constitución podrá ser reformada con los requisitos siguientes:

1.º Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

2.º Que la reforma sea discutida en cada cámara con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes».

Bajo regímenes federales, requisitos como los previstos en la norma transcrita, equivalen en la práctica a enervar el poder constituyente por el veto que cualquiera de los Estados puede llegar a introducirle a la enmienda.

Mientras los gólgotas celebraban con entusiasmo el triunfo de la Federación consignado en la Carta de 1858, el conservatismo, no sólo la miraba con recelo, sino que impulsó iniciativas que despertaron la franca rebeldía de numerosos Estados. La ley de elecciones, que centralizaba los escrutinios, fue motivo de disensiones y disputas febriles. Las referentes al orden público y distritos de Hacienda, acentuaron la discordia. El mismo partido liberal llegó a creer que por haberse omitido la palabra—soberanos— al calificar la naturaleza de los Estados, su conquista política había sido demasiado corta, haciéndose necesario perfeccionarla. Don Carlos Holguín refiriéndose a tales hechos comenta: «Y sin más razón ni más discusión, con estas dos invenciones y la gritería de costumbre de falta de libertad, nos fuimos a los cañonazos»⁴.

No son tan exactas las observaciones del Doctor Holguín. Hubo factores de fondo y episodios trágicos que precipitaron la conflagración. Uno de ellos fue la invasión al Estado de Santander por el Presidente Ospina para derrocar al Mandatario seccional Don Antonio María Pradilla, lo cual consiguió a pesar de la resistencia. Pero la victoria del gobierno tuvo ecos profundos que despertaron el sentimiento federal, y sería enfoque demasiado simplista atribuirlo sólo a posiciones radicales de los gólgotas, cuando el propio Presidente de la Confederación to-

⁴ Carlos Holguín, *Cartas Políticas*. Cit. por José Joaquín Guerra, *Estudios Históricas*, pág. 203, tomo I. Biblioteca Popular de Cultura. Bogotá, 1952.

maba las armas en contra de un Estado cuyas prerrogativas políticas le eran solemnemente garantizadas por la Carta Fundamental⁵. En Boyacá y Bolívar se experimentaron movimientos revolucionarios que trasladaron la controversia partidista al nivel de guerra.

El clarinazo definitivo no se hizo esperar. El Cauca, cuyo gobernador era el General Tomás Cipriano de Mosquera, por Decreto de 8 de mayo de 1860, anunció que su Departamento se separaba de la Confederación como protesta por la inconstitucionalidad de las leyes atrás anotadas, y particularmente, por cuanto el gobierno central había incumplido mandamientos explícitos que se hallaba obligado a respetar. El Magdalena y Bolívar se sumaron a la revuelta, y Santander ofreció franco apoyo al movimiento militar que se organizaba contra el gobierno de la Confederación. Mosquera y Obando, los enemigos de tantos años, se reconcilian para dirigir personalmente la guerra. Hasta en las regiones más apartadas el alistamiento fue general. Joaquín Tamayo al describir la personalidad de Mosquera, comenta: «Sus defectos fueron numerosos; susceptible en grado exagerado confundió su persona con la nación; brusco y atrevido de lenguaje, soberbio e iracundo, no toleró razones cuando ellas limitaban la razón de su querer. La educación colonial despertó en él rabiosa debilidad por las discusiones y en el arte de hablar sufrió tropiezos y desengaños. No era un orador elocuente, pero su inteligencia vigorosa y cierta ponderada sagacidad, le evitaron a sus discursos el tono pretencioso que abunda en sus arengas y proclamas».

«Las debilidades de su carácter y las formas de su temperamento encierran lo bueno y lo malo de su compleja mentalidad. La figura del gran General Mosquera, sorprende, desconcierta; lleva hasta el desagrado esa manía perenne de su propia estimación, pero finalmente su audacia, su energía y la fogosa, vibrante y apasionante gesta de su vida, nos confunde, sujeta y seduce, tal como en sus propios días ligó a su impulso la voluntad de otros»⁶. Y agrega el mismo historiador: «Su inteligencia fue lazo vital que unió la colonia castellana a la república independiente. No se concibe a Núñez sin pensar en Mosquera, intermedio histórico entre la dictadura boliviana y la Constitución del 86. Muy por encima sobresale su nombre de los nombres de sus contemporáneos; su garra creó un mundo espiritual para los hijos, y ellos, tan sólo dulcificaron las esperanzas que dejó el ejercicio imperioso de su genio»⁷.

En pleno fragor de la guerra, llegó el 1 de abril de 1861, fecha en que

⁵ Tulio Enrique Tascón, *op. cit.*, pág. 86.

⁶ Joaquín Tamayo, *Don Tomás Cipriano de Mosquera*, pág. 144. Bogotá, 1944

⁷ *Idem*, pág. 148.

se vencía el período presidencial de Ospina Rodríguez, y ante la imposibilidad de instalarse el Congreso, asumió la presidencia de la República el Procurador de la Nación Doctor Bartolomé Calvo, a quien le correspondía el turno sucesoral en caso de vacancia. El avance de los revoltosos y sus victorias en las diversas comarcas, confirmaban el éxito de la guerra y el triunfo definitivo de la insurrección. El 18 de julio, después de sangrientos combates, Mosquera tomó la Capital. La victoria fue arrolladora y el Presidente Encargado junto con el gabinete fueron hechos prisioneros. Del lado de las tropas federales, la alegría sólo la opacaba el asesinato del General Obando, ocurrido en el sitio de Cruzverde el día 29 de abril, cuando se acercaba al frente de aguerridos soldados a librar el combate definitivo en las goteras de Bogotá.

La revolución armada y es ésta la única que en la historia de Colombia ha alcanzado triunfo tan contundente, implicó honda transformación en el orden institucional, haciendo pedazos las estructuras políticas y sociales que aún permanecían intactas desde comienzos del siglo. La descripción de la personalidad de Mosquera es elocuente para preluir con palabras lo que en corto tiempo se traduciría en hechos.

Es explicable que un conductor como Mosquera, de recia tradición conservadora convertido en jefe del partido liberal, despertara en sus nuevos correligionarios el entusiasmo contagioso de la gloria, pero a la vez el recelo de las aguerridas personalidades que han dividido en dos la historia del país. Así se comprende que desde el mismo día de la victoria, los juristas granadinos comenzaran a planear la forma de amarrar al magnético caudillo con las cadenas de la ley».

CAPÍTULO VIII

LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA

El triunfo de Mosquera y el espectáculo del país sacudido por revueltas seccionales de múltiple y convulsionada especie, lejos de marcar leves cicatrices en la epidermis nacional, implicaron modificación profunda. La derrota de la Constitución de 1858 lo era también del partido conservador que la había hecho posible. Los historiadores enumeran así las principales leyes dictadas por Mosquera en calidad de Presidente provisional de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra; desconocimiento de las leyes de 1860; establecimiento del derecho de tuición; consistente en que ningún ministro eclesiástico podía ejercer funciones sin permiso del gobierno. Disolución de la Compañía de Jesús, y subsiguiente orden de abandonar el país. Decreto de desamortización de bienes de manos muertas. Prisión del Arzobispo don Antonio Herrán. Creación del Estado del Tolima segregado de Cundinamarca y del Distrito Federal. Extinción en el Distrito Federal y en el Estado de Boyacá, de todos los conventos, monasterios y casas de religiosos. Adopción del nombre de Estados Unidos de Colombia, para reemplazar el de Nueva Granada.

Como quiera que el partido vencedor demandase el encuadramiento de las prerrogativas estatales, y la vigencia del orden jurídico suspendido en razón de la contienda, el Presidente provisorio, ofreció convocar la Convención Nacional llamada a trazar el nuevo lineamiento institucional de la República. Mientras tal hecho ocurría, el 10 de septiembre se reunió en Bogotá el Congreso de Plenipotenciarios, que debería expedir el Estatuto de Transición, válido hasta el momento en que la Asamblea Constituyente iniciara las deliberaciones.

A juicio de la crítica histórica, el Pacto de Unión entre los Estados so-

beranos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, suscrito en Bogotá el 20 de septiembre de 1861, encarna verdadera constitución política del Estado. El reparto de las funciones públicas, la proclamación de los derechos y libertades individuales, las medidas referentes a la Hacienda y al ejército, ofrecen cuerpo armónico de legislación, que perfila no sólo el carácter soberano de los Estados, sino la esfera de competencia de cada una de las diferentes órbitas que se coaligaban. Es probable que la influencia norteamericana hubiese prevalecido en los redactores de tal documento. El que no se trate de instituto original con pretensiones audaces en la historia política, no le resta carácter de Carta constitucional, como organización regular y metódica de las magistraturas. Fue el esfuerzo, por parte del gobierno, de legalizar los actos del Dictador, y la fachada jurídica de los vencedores, para los cambios radicales adoptados como consecuencia de la revolución.

A Antioquía y Panamá, que aún resistían al gobierno provisional, se les invitaba a formar parte de la República, que renacía bajo el nombre de Colombia, en nuevo y generoso esfuerzo por reconstruir la unidad perdida en 1830, llamamiento también extensivo a los pueblos de Venezuela y el Ecuador.

El artículo 2.º decía: «Los dichos Estados se obligan de la manera más solemne y formal a socorrerse y defenderse mutuamente contra toda violencia que dañe la soberanía de la Unión, o la de los Estados, o las libertades y derechos que por este Pacto corresponden a los ciudadanos de la Unión colombiana.» En las normas del artículo 4.º calificadas como «Bases invariables de la Unión» se incluía lo siguiente: «1.º El reconocimiento, por parte del gobierno general de la Unión y de los gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de la soberanía, independencia y libertad de los mismos, en todos los asuntos cuyas funciones no deleguen éstos expresa, especial y claramente al Gobierno de la Unión.» Si a los anteriores artículos se agrega lo previsto en el decimoquinto, el perfil de auténtica constitución federal se confirma de manera incuestionable. Artículo 15. «Los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un gobierno general, a cuya autoridad se someten en los negocios que se le atribuyen por el presente Pacto. Dicho gobierno general será organizado por la Convención Nacional.»

El Pacto Transitorio suscrito junto con el anterior, se refiere al reconocimiento del ciudadano General Tomás Cipriano de Mosquera como Presidente provisorio de los Estados Unidos de Colombia y del General Juan José Nieto para ejercer el poder ejecutivo en los casos de falta absoluta o temporal del titular. Los decretos, resoluciones y nombra-

mientos hechos con anterioridad a tal fecha, por el Director Supremo de la Guerra, obtenían así consolidación jurídica. El motivo de inquietud para vastos sectores ciudadanos, era el artículo 6.º del Acuerdo que decía: «El presente Pacto subsistirá hasta que la Convención Nacional determine lo conveniente.» Los temores de prolongación indefinida en el mando del general victorioso despertaron recelo en el ala liberal presurosa de la restauración del orden democrático.

Don Salvador Camacho Roldán escribe en sus *Memorias*: «Como un mes después de la ocupación de la ciudad de Bogotá por el ejército federalista, el General Mosquera convocó una Junta de Liberales notables, que en número de 40, más o menos se reunió en la casa que ocupaba aquél. En ella expuso el General Mosquera la situación de la República en lo relativo a la lucha armada entre los partidos... En mi mente abrigaba yo el temor de que el General Mosquera quisiese prorrogar el ejercicio de los poderes absolutos por tiempo indefinido, como ya lo había pretendido el General Bolívar de 1827 a 1830 y todos los tiranuelos militares como Carrera en Guatemala, Santa Ana en Méjico, Rosas en Buenos Aires y Guzmán Blanco en Venezuela.»

«La indicación fue recibida con poco placer por el General Mosquera y con sorpresa por la generalidad de los concurrentes, pero el primero ofreció que la convocatoria se haría para un día muy próximo. En efecto, pocos días después fue publicado un decreto que fijaba el mes de diciembre de 1861 para la instalación, mas sin determinar el lugar en donde debería verificarse. Ese decreto disponía que cada Estado debería elegir un número de diputados igual al de senadores y representantes que le correspondían conforme al censo de 1860.

»Las operaciones militares no permitieron seguramente que se hiciesen las elecciones en la época señalada, ni en los primeros meses de 1862; mas en julio de este año la gobernación de Cundinamarca invitó a las de los otros Estados para que las hiciesen y en éste se dio el ejemplo de hacerlas, con lo cual las del Tolima, ya dominado desde octubre de 1861 por los liberales, y los de Boyacá y Santander, Bolívar, Panamá y Magdalena siguiesen la misma línea de conducta. El Cauca y Antioquía procedieron a hacerlo luego que la victoria de Santa Bárbara en septiembre del mismo año, condujo a la ocupación de sus territorios por las armas federales»¹.

Finalmente, el 4 de febrero de 1863, se instaló en la ciudad de Rio-negro, la Convención llamada a expedir la Carta Fundamental de los Es-

¹ Salvador Carnacho Roldán, *Memorias*, págs. 269 y 270. Bolsilibros. Bedout, vol. 74. Medellín, s. f.

tados Unidos de Colombia. Setenta delegados elegidos en proporción idéntica a la de la representación en el Congreso, deliberaron más de tres meses y medio para concertar las cláusulas del instituto jurídico de mayor controversia en nuestra historia. Fue asamblea a la que concurrieron los más prestantes jefes del liberalismo de la época, que como partido vencedor, excluyó a los conservadores, bajo la consigna de expedir cuerpo de leyes que materializara las aspiraciones de los pueblos que se habían levantado contra el Gobierno de Mariano Ospina Rodríguez. Debieron sortear inicialmente los delegados, el escollo del artículo 45 del Pacto provisorio de 20 de septiembre de 1861, en el sentido de acomodar la nueva situación al requerimiento de un Congreso de Plenipotenciarios, que según la norma aceptada, era el único órgano con capacidad de modificar el compromiso de los pueblos confederados.

Bajo la inspiración de Salvador Camacho Roldán, se procedió a dictar la Ley de 9 de febrero de 1863, que organizaba provisionalmente el gobierno. Puede calificarse tal acto como muestra ostensible de la desconfianza en el General Mosquera, a quien por el Pacto transitorio, se le habían otorgado poderes dictatoriales. El artículo 1.º consignó lo siguiente: «Mientras se expide la Constitución política de la Unión colombiana, el gobierno ejecutivo de ella estará a cargo de un Ministerio compuesto de cinco Ministros, denominados de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, del Tesoro y Crédito Nacional y de Guerra.»

Cumplidos dichos pasos iniciales, nos corresponde analizar en detalle la Constitución de Rionegro.

El artículo 1.º dijo: «Los Estados Soberanos de Antioquía, 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, 12 de abril de 1861 y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de "Estados Unidos de Colombia".»

La ciencia política y la teoría del Estado, establecen distinciones precisas entre el concepto de Estado federal y el de confederación, cuyos orígenes y prerrogativas no pueden válidamente asimilarse o confundirse. Mientras que el Estado federal disfruta de una sola soberanía, los Estados particulares pueden moverse únicamente dentro de la competencia que la Carta Fundamental les otorgue. En cambio, la idea de confederación, implica modalidad compleja, dentro de la cual varios Estados, mediante acuerdo convienen en la unión, pero sin formar nuevo

ente jurídico que elimine a las partes confederadas. «Solamente quedan unidos los Estados por los términos del Pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional, afirma Francisco Purrúa Pérez»². Ampliando el concepto, Jellinek estima que el Estado federal nace del derecho público interno, en tanto que la confederación remonta sus orígenes al derecho internacional³. A la luz de tales opiniones, sería pretensión irrisoria, desarraigada de la objetividad política, que el Pacto de Unión de 20 de septiembre de 1861, antecedente próximo de la Constitución de Rionegro, tuviese contornos de convenio internacional, en donde entes autónomos restringiesen competencias. Como se ha observado en el curso de la historia constitucional, los Estados en Colombia, nunca ejercieron personería independiente, sino que fueron simples divisiones administrativas. Constituiría hecho insólito el aceptar que Estados soberanos, como el del Tolima, creados de una plumada por el General Mosquera, tuviesen carácter de verdaderos sujetos internacionales, con capacidad para confederarse con el resto del territorio del cual formaban parte.

La Constitución de Rionegro, en estricta terminología, jamás puede reputarse como auténtica confederación. Lo que surgió de ella, fue un Estado federal con características particulares. García Pelayo enumera las siguientes diferencias entre los dos sistemas:

1.ª «La Confederación se basa en un Tratado internacional, mientras que el Estado federal tiene como supuesto una constitución en el sentido jurídico de la palabra.

2.ª Por tanto, la confederación es una entidad jurídico-internacional, mientras que el Estado federal es una entidad jurídico-política.

3.ª En la confederación, los Estados miembros están vinculados de modo inmediato a la comunidad internacional; en el Estado federal, sólo la federación es sujeto de derecho internacional.

4.ª Esta circunstancia unida al hecho de basarse en una constitución, hace que sólo la federación tenga poder originario y la competencia de las competencias, y, por consiguiente, que sólo ella sea soberana; en cambio, en la confederación, la soberanía continúa perteneciendo a los Estados miembros.

5.ª En relación con su carácter soberano, se encuentra el hecho de que las decisiones de la federación obligan directamente a los ciudadanos;

² Francisco Purrúa Pérez, *Teoría del Estado*, pág. 397. México, 1958.

³ Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*, cap. XIV, pág. 373. Editorial Albatros. Buenos Aires, 1954.

en cambio, la confederación carece de poder directo, de manera que sus decisiones, para convertirse en vinculatorias, han de transformarse en leyes de los diversos Estados.

6.⁴ Las relaciones de la confederación con los Estados confederados y de éstos entre sí son de derecho internacional, sea general, sea especial, el cual es, en cambio, incompetente para juzgar las relaciones internas del Estado federal».⁴

El artículo 66, numeral 3.º de la Constitución de Rionegro decía: «Son atribuciones del Presidente de la Unión: Negociar y concluir los tratados y convenios públicos con las naciones extranjeras, ratificarlos y canjearlos, previa la aprobación del Congreso, y cuidar de su puntual observancia.» La sección segunda, artículo 49, numeral 12, decía: «Son atribuciones exclusivas del Congreso: Resolver sobre los tratados y convenios públicos que el Presidente de la Unión celebre con otras naciones y sobre los contratos que haga con los Estados y con los particulares, bien sean nacionales o extranjeros que deba someter a su consideración», y el artículo 17, referente a la delegación de funciones preceptuaba: «Los Estados Unidos de Colombia convienen en establecer un gobierno general que será popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, a cuya autoridad se someten en los negocios que pasan a expresar: «1.º Las relaciones exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz.

De la lectura de los artículos anteriores, se deduce que el Congreso y el gobierno de la Unión, se reservaron el manejo de las relaciones internacionales, y que, por lo tanto, la estructura jurídica aprobada en Rionegro fue de tipo federal y nunca confederativa.

Desde otro ángulo ideológico, José de la Vega sostiene: «En todos los actos de Mosquera durante el período revolucionario se echa de ver, sin mucha dificultad, que la soberanía de los Estados, no pasó de ser jamás una simple —enseña de combate—. Por un decreto dictatorial fueron anexados al Estado del Cauca todos los pueblos de Cundinamarca sometidos por la revolución; por otro decreto de la misma índole se segregaron del territorio del mismo Estado soberano de Cundinamarca las provincias de Neiva y Mariquita para crear el Estado, también soberano del Tolima...; seríamos interminables si continuáramos citando hechos en demostración de la falta de lógica con que procedieron los federalistas del 60»⁵. A la opinión transcrita, cabe responder, que la gran

⁴ Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, págs. 243 y 244. Manuales de la Revista de Occidente, III edición. Madrid, 1953.

⁵ José de la Vega, *op. cit.*, pág. 186.

antinomía que marcó el curso de los acontecimientos durante la vigencia de la Constitución de Rionegro, fue el ímpetu militar de los generales, frente a la utopía de quienes pretendían conducir la República al socaire de quimeras.

La preocupación de los constituyentes de Rionegro se centró en dos puntos fundamentales: Ilimitada autonomía para los Estados que conformaban la Unión, y el carácter absoluto de los derechos y libertades individuales. En cuanto al primero de ellos, se llegó al extremo de proponer el reemplazo del poder ejecutivo, por tres ministros elegidos anualmente por la dieta, en clara imitación del sistema colegiado suizo. El celo por acentuar la descentralización se reflejó en las siguientes normas cuya lectura despeja cualquier incertidumbre acerca del propósito deliberado de los constituyentes de debilitar al máximo el poder ejecutivo, fuese aumentando las prerrogativas del Congreso, como restringiendo las funciones delegadas.

En tal orden de cosas, se limitó a dos años el período presidencial, el más breve sin duda de los contemplados en la historia de nuestras constituciones, además, no habría reelección para período inmediato. Mediante el artículo 51, referente a las atribuciones del Senado, se consignó lo siguiente: «1.º Aprobar el nombramiento de secretarios de Estado hecho por el poder ejecutivo, el de los empleados superiores en los diferentes departamentos administrativos; el de los agentes diplomáticos, y el de los jefes militares.» Así, el jefe del ejecutivo se hallaba subordinado en el nombramiento de sus más cercanos colaboradores a la decisión mayoritaria de la Cámara Alta. Como si aquello fuese poco, el artículo 49, numeral 15, asignaba a la Cámara de Representantes, la facultad de elaborar lista hasta de ocho generales disponibles, de la cual el ejecutivo nombraría al general en jefe, otorgándole poder discrecional a la corporación para removerlo en el instante en que lo creyese oportuno. El sistemático dismantelamiento de poderes de que fue objeto el Presidente de la Confederación, se confirma con el artículo 26, que decía: «La fuerza pública de los Estados Unidos se divide en naval y terrestre a cargo de la Unión, y se compondrá también de la milicia nacional que organicen los Estados según sus leyes. La fuerza a cargo de la Unión se formará por individuos voluntarios, o por un contingente proporcional que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo, conforme a las leyes del Estado.»

Lo que introdujo, sin duda, mayor desorden e inseguridad, fueron las normas tendentes a fortalecer las prerrogativas soberanas de los estados confederados. De todas ellas, la que descentralizó la guarda del orden público, produjo efectos desastrosos a la paz. Artículo 19: «El go-

bierno de los Estados Unidos no podrá declarar ni hacer la guerra a los Estados, sin expresa autorización del Congreso, y sin haber agotado antes todos los medios de conciliación que la paz nacional y la conveniencia pública exijan.» La carencia de un régimen excepcional, para graves casos de perturbación del orden público, reforzó aún más las prerrogativas de los Estados particulares, dejando al ejecutivo central sin instrumentos para actuar durante la emergencia. La deformación al interpretar el artículo 91, que consagraba el derecho de gentes como parte de la legislación nacional, se explica por la carencia de normas aplicables al efecto. Los gobiernos echaron entonces mano de concepto tan impreciso, para ejercer las facultades extraordinarias que el espíritu restrictivo de los constituyentes les había negado en forma sistemática.

Se habla de los grupos políticos en que se dividió la Convención, para trazar leve línea divisoria entre quienes buscaban tenderle a la ambición del General Mosquera las celadas de la ley, frente a quienes pensaban más en la estructura institucional y en los efectos prácticos del estatuto que se elaboraba. Lo cierto fue que el entusiasmo de los primeros, desbordó el equilibrio de los segundos, y ambos bandos se conjugaron para elaborar texto constitucional que no sólo preservara a la República de las ambiciones políticas del gran General, sino que sorprendiera al mundo por lo avanzado e idealista de sus cláusulas.

El artículo 21 decía: «El poder judicial de los Estados es independiente. Las causas en ellos iniciadas conforme a su legislación especial, y en asuntos de su exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados, sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña.» Bajo tal precepto se instauró en el país la autonomía de legislación y la multiplicidad de códigos, tanto en el campo civil, penal, como de procedimientos. El estatuto de elecciones fue también materia reservada a las legislaturas particulares, originando situaciones contradictorias. Creyeron los Constituyentes de Rionegro en la ilimitada bohomía de sus compatriotas, la cual les permitiría vivir bajo régimen donde la autoridad tuviese el menor número de resortes de coacción posibles.

El artículo 16, se refiere a la delegación de funciones y concreta la competencia del gobierno general, restringiéndola a todas aquellas materias cuyo ejercicio no haya sido transferido de manera expresa y clara por los respectivos Estados. Esta norma, no sólo adelgaza el vínculo federal, sino que en ocasiones evidencia la multiplicidad de funciones. El caso concreto de los ejércitos locales, frente a la fuerza pública de los Estados Unidos de carácter voluntario, debilitó al máximo su potestad.

La filosofía individualista, que subordina a la esfera particular los intereses colectivos, inspira el artículo 15 que enumera los derechos cuyo

reconocimiento y garantía se convirtieron en el cimiento de la confederación. De dicho catálogo, sobresalen los siguientes: Inviolabilidad de la vida humana y proscripción de la pena de muerte, penas corporales por infracciones a ley penal que en ningún caso serían superiores a los diez años, libertad absoluta, sin otro límite que la misma libertad de los demás, Habeas Corpus e irretroactividad de la ley penal, derecho de ser oído y vencido en juicio, limitaciones o pérdida de la propiedad con arreglo a las leyes e indemnización previa, abolición de penas confiscatorias, libertad absoluta de imprenta y circulación de impresos nacionales y extranjeros, libertad de expresar los pensamientos de palabra o por escrito sin limitación alguna, libertad de movimiento dentro del territorio de la Unión y para salir de él sin permiso de la autoridad, salvoconducto en guerra, libertad de industria y de trabajo, libertad de enseñanza, derecho de petición a las autoridades y corporaciones, inviolabilidad del domicilio y de los escritos privados, libertad de asociación pacífica, libertad de tener armas y municiones, y de hacer el comercio de ellas en tiempo de paz, libertad de conciencia y de cultos, con la sola excepción de que no impliquen hechos incompatibles con la soberanía o con el mantenimiento del orden.

Juzgado con perspectiva el capítulo concerniente a los derechos y libertades de los ciudadanos, debemos aceptar que en él se encuentra la síntesis del ideario liberal histórico, que buscaba para la persona el más amplio campo de acción. La filosofía de la libertad, encarnada en cada una de las prerrogativas individuales, era esfuerzo romántico e idealista por convertir en realidad los principios a cuyo nombre se había librado la batalla contra el poder absoluto. No siempre el traslado de la teoría a la práctica, le otorga a los principios hondamente arraigados en el alma colectiva, la acción benéfica que sus autores aguardan. Inculpar al liberalismo victorioso de 1863, de los riesgos implícitos en la aplicación de su ideario político, sería contradecir la reciedumbre del carácter de sus dirigentes y el propio significado del triunfo. Federalismo y libertad eran dos palabras magnéticas, a cuyo conjuro cerraban filas quienes por años habían postergado el anhelo de construir la patria a la medida de sus sueños.

Desde el momento de la clausura de la Convención de Rionegro, incluyendo las opiniones de su Presidente, don Justo Arosemena, a las cuales nos referiremos luego, hasta el instante en que se apagaron las últimas hogueras de la guerra civil de 1885, el país se dio a la tarea de criticar la organización política de 1863, inculpándola de los desórdenes, conflictos y dificultades que padecía la nación. Pocos historiadores se detienen en los aspectos positivos que se alcanzaron en dicho tramo

de nuestra vida institucional. Si el radicalismo defendió la Carta de Rionegro con celo y obnubilación, no es menos cierto, que los contradictores, no tuvieron benevolencia para descubrir y exaltar los aciertos. Tal actitud se hizo todavía más popular a partir del año de 1886, cuando la Regeneración impuso su Carta Fundamental de inspiración filosófica enteramente opuesta. No es necesario para juzgar los hechos en la justa medida, perder la objetividad necesaria para valorar el esfuerzo del radicalismo y de sus hombres al mantener un ordenamiento jurídico, de difícil manejo, pero que sin embargo, había sido el que por más tiempo había regido la República, al compararlo con la vigencia de las constituciones de 1821, 1830, 1832, 1843, 1853 y 1858.

Error indiscutible de la Constitución de Rionegro fue el artículo concerniente a su reforma: Artículo 92. «Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes:

1.º Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

2.º Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes.

3.º Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de Plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado».

«También puede ser reformada por una Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de diputados por cada Estado.» El temor a la inestabilidad institucional que varias veces había azotado a la República, pero más bien, la propia e ingenua creencia de los Constituyentes en la perfección de las cláusulas expedidas, los condujo a aceptar mecanismo tan férreo, que difícilmente podía alterarse, sin romper el hilo legitimista.

Al propio General Mosquera le correspondió el primer período presidencial dentro del régimen de la nueva Carta⁵. Tal circunstancia contribuyó, en no poca medida, a acrecentar la desconfianza de gentes católicas cuya fe inmovible las enfrentaba, simultáneamente, a la Constitución y al Jefe del ejecutivo. El omitir dentro del Preámbulo, el nombre de Dios, como fuente de toda autoridad, multiplicó los recelos en sectores conservadores. Comentando tal hecho, observó Carlos E.

⁵ Terminada la Convención, se procedió a elegir Presidente de los Estados Unidos de Colombia al General Tomás Cipriano de Mosquera, de conformidad con el artículo tercero del Acto Constitucional transitorio, y como Designados a los Generales Santos Gutiérrez, Eustorgio Salgar y Juan José Nieto.

Restrepo: «Contra nuestras tradiciones católicas y constitucionales, la ley fundamental prescindió en el Preámbulo de invocar a Dios como fuente suprema de toda autoridad, esa omisión voluntaria, fue causa, amén de otras providencias, de irritación permanente para muchas conciencias colombianas»⁷. El encabezamiento adoptado, de típica estirpe rousseoniana, decía lacónicamente: «La Convención Nacional en nombre del pueblo y de los Estados colombianos que representa, Decreta».

Mosquera alimentaba, en buena medida, su anticlericalismo, en el apoyo que órdenes y congregaciones religiosas le prestaran al gobierno de Ospina Rodríguez durante la campaña de 1860. Abel Naranjo Villegas, en opinión recogida y exaltada por Gerardo Molina⁸, y refiriéndose al problema religioso en Colombia, observa: «Aun cuando oficialmente ninguno de los dos partidos ha rehuido la fe católica, hubo una tendencia no declarada al culto privado en materia religiosa por parte de los liberales, y hacia el culto público por parte de los conservadores. En general, esta posición determinó a los liberales para asumir posiciones anticlericales, no anticatólicas, en público, y los conservadores a que se hayan distinguido como clericales, sin que esto afecte el fondo de las creencias en el dogma católico»⁹.

La activa participación del clero en la política de la época, fue factor que alteró secuencia lógica de acontecimientos, y en no pocas oportunidades sirvió de pretexto para que en la propia lucha armada las huestes conservadoras enarbolaran la bandera pontificia en los campos de batalla. El gobierno de Manuel Murillo Toro, que sucedió al del General Mosquera, restableció la serenidad en los ánimos, favoreciendo clima de tolerancia, altamente benéfico al progreso de la República.

Desde el momento de la sanción de la Carta de Rionegro, el país vivió la euforia federal, que como todo proceso represado, alcanzó desbordamientos perjudiciales, con riesgos para la propia unidad nacional. Don José María Samper afirma que en Antioquía, entre los años de 1856 y 1878, se promulgaron siete constituciones. En el Magdalena, en el mismo período cuatro. Panamá cambió su constitución particular en los siguientes años: 1863, 1865, 1868, 1873, 1875 y 1881. Tolima modificó la estructura institucional, cuatro veces. «Cundinamarca fue uno de los menos estables, dice Samper, principalmente por lo tocante al derecho civil y procesal, al administrativo, y al ramo de elecciones. Cuanto a

⁷ Carlos E. Restrepo, *Orientación Republicana*, tomo I, pág. 82, cap. V. Ediciones Banco Popular. Bogotá, 1972.

⁸ Gerardo Molina, *op. cit.*, tomo I, pág. 115.

⁹ Abel Naranjo Villegas, *Morfología de la Nación Colombiana*, pág. 226. Historia Extensa de Colombia, Vol. XXII. Academia Colombiana de Historia. Bogotá, 1965.

constituciones políticas, tuvo las siguientes: la inicial o fundamental, de 21-24 de octubre de 1857, conservadora; la revolucionaria (radical) de 1862, la de 1863, dada en armonía con la nacional; la de 1867, fruto de un golpe de Estado revolucionario; la de 8-10 de noviembre de 1870, obra de otra conmoción que derrocó el gobierno existente; y por último, un importante acto de 1882, que prorrogó y extendió el período de duración del gobernador»¹⁰.

En el campo legislativo, los efectos anotados atrás, sobre la autonomía de los Estados para la adopción de sus propios códigos, trajo numerosas dificultades. Afloraron con mayor evidencia en lo concerniente al régimen electoral, donde la diversidad de procedimientos, y el casuismo, introdujo desconfianza en el propio rodaje democrático. La crítica ha sido implacable a la diversidad legislativa, que a partir de 1863 se introdujo en el país. No puede disculparse, ciertamente, en materia penal, donde el ejercicio de la acción punitiva se hizo más difícil y casi nugatoria. Bastaba el paso de un Estado a otro para que las autoridades respectivas tuviesen que seguir procedimiento similar al de la extradición para juzgar a los inculcados. En cambio, en asuntos civiles y comerciales, régimen de minas, etc., el particularismo de las leyes que reflejaba circunstancias distintas y temperamentos variados, confirma los postulados de la escuela sociológica del derecho, reconociendo los mandamientos normativos como expresión de hechos sociales. La idiosincrasia de las regiones colombianas no es idéntica. La raza ni las costumbres obedecen a iguales patrones. Entonces el esfuerzo legislativo de los Estados sólo vino a confirmar costumbres inmemoriales, o a dar validez jurídica a instituciones y a usos latentes en la vida de cada colectividad.

Un episodio de dilatado alcance, sobrevino en la cuarta administración del General Mosquera, iniciada el 20 de mayo de 1866. El enfrentamiento del Presidente con el Congreso, donde el ejecutivo había visto mermadas sus mayorías, tuvo como motivo predominante el Tratado Secreto suscrito con el Ministro Plenipotenciario del Perú, Coronel Manuel Freire, rompiendo la neutralidad colombiana en la guerra del Pacífico, que había estallado entre España y las repúblicas hispanoamericanas de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. El haber pretermitido los trámites constitucionales para la aprobación del convenio, y las sucesivas negativas que el gobierno daba a la existencia del vapor *Rayo* comprado por Colombia disimuladamente, para entregarlo a los peruanos, desataron en el Congreso debate de incalculables proporciones. De un

¹⁰ José María Samper, *op. cit.*, págs. 306 y ss., tomo 1.

lado, se exponía la República a graves amenazas para su seguridad, y por el otro, el gobierno perdía en la opinión pública crédito de confianza al comprobarse palmariamente la negociación. El 29 de abril de 1867 la Cámara de Representantes dijo: 1.º «Excítese al poder ejecutivo para que ordene el inmediato desarme del vapor llamado *El Rayo* haciendo emplear la fuerza, en caso necesario, para hacer cesar la violación del derecho de gentes que apareja la presencia en nuestras costas de ese vapor de guerra, amparado indebidamente por el pabellón colombiano. 2.º Excítese al Procurador General de la Unión para que, en vista de la citada nota del Secretario de Guerra y Marina proceda inmediatamente a levantar los comprobantes de los hechos a que se refieren los anteriores considerandos y a hacer efectiva la responsabilidad en que ha incurrido el Ministro de Colombia en Washington, los empleados nacionales y los colombianos que hubieren intervenido en la compra, armamento, equipo y nacionalización del vapor llamado *Cuyler o Rayo*, teniendo en cuenta lo que disponen los artículos correspondientes de la ley colombiana»¹¹.

Con tal proposición, aprobada en candente debate, el Presidente Mosquera y el gobierno quedaban enjuiciados. Lo que siguió fue el Decreto que la misma tarde y en forma temperamental, firmó Mosquera, clausurando las sesiones del Congreso y declarando en estado de guerra la República. Don Pablo E. Cárdenas Acosta, describe de la siguiente manera los acontecimientos: «Formados a las 4 de la tarde en la plaza de Bolívar y al toque de generala los Cuerpos de la Primera División de la guardia colombiana, cargaron las armas y presentándose a pocos momentos, vestido de gran uniforme y sobre un brioso corcel bayo, el General Mosquera hizo leer el Decreto sobre Orden Público, horas antes dictado, y manifestó haber disuelto el Congreso porque éste se proponía destruir la República y porque comprometía la nación en una guerra internacional con España, y declarando enfáticamente: «De hoy en adelante no hay más ley que mi voluntad, y para salvar a la nación asumo el mando supremo de la República»¹².

El propio Cárdenas Acosta recoge en su obra versiones diferentes sobre los términos gramaticales en que el Gran General violaba la Constitución y asumía la dictadura. Lo importante fue que como consecuencia de tal suceso las fuerzas radicales y conservadoras se compactaron en el Parlamento y el General Santos Acosta, como segundo Designado a la Presidencia, en ausencia de Santos Gutiérrez, dio

¹¹ Diego Uribe Vargas, *op. cit.*, págs. 65 y ss.

¹² Pablo E. Cárdenas Acosta, *La Restauración Constitucional de 1867*, página 38. Departamento de Extensión Cultural de Boyacá. Tunja, 1966.

el golpe del 23 de mayo, que puso preso a Mosquera y restableció el imperio de la Constitución. El juicio de Mosquera ante el Senado, la sentencia condenatoria, fundada primordialmente en la celebración del Tratado Secreto con el Perú, son objeto de comentarios diversos, donde queda claro el repudio que la nacionalidad ha tenido siempre por la diplomacia a espaldas del pueblo y en contradicción con los altos intereses de la República. En cuanto a su efecto para las instituciones, el propio historiador Cárdenas Acosta lo define como contragolpe de Estado, ya que Mosquera había suspendido la vigencia constitucional por el Decreto arbitrario del 29 de abril, mientras que los sucesos del 23 de mayo, sólo tuvieron como finalidad, restablecerla.

Las administraciones del General Santos Gutiérrez (1868-1870), del General Eustorgio Salgar (1870-1872), de Murillo Toro (1872-1874), de don Santiago Pérez (1874 a 1876), incluyendo la designatura de Camacho Roldán a finales de 1868, pueden exhibirse en el decurso de nuestra historia, como períodos signados por el trabajo fecundo de las gentes y progreso nacional en los diversos órdenes. La complejidad del mecanismo constitucional, no fue óbice, para conseguir la plena vigencia del derecho y darle efecto práctico a cláusulas, que aunque idealistas, reflejaban el hondo sentir popular. Pretender disminuir la trascendencia de los gobiernos radicales, equivale a desconocer la objetividad de los hechos con parcialidad inaceptable. Luis Ospina Vázquez, escritor de ideología conservadora, rectificando a muchos de sus copartidarios, observa: «Conviene notar que durante este período, que se distinguió por una inusitada preocupación por la instrucción pública, la superior especialmente, se trató de dar incremento a la formación profesional: escuela de artes y oficios anexa a la Universidad Nacional y también en Antioquía, Boyacá, Santander, en Pasto (organizada por el Municipio y auxiliada por el Estado del Cauca); becas para estudios en el exterior, etc.»¹³.

La división del partido radical, surgida con motivo de la escogencia de candidato para suceder a don Santiago Pérez, desde el primer momento, fue preludio de azarosos presagios. Entre el candidato oficial, don Aquileo Parra y el independiente, Rafael Núñez, se podía adivinar el curso de acontecimientos futuros, caracterizados por la intolerancia, el recelo y la lucha armada. Vencedor el señor Parra, con escrutinio perfeccionado por el Congreso, al no haber conseguido ninguno de los dos candidatos la mayoría requerida, su administración se inició con rasgos de oposición frontal por parte de los adversarios, que finalmente, deci-

¹³ Luis Ospina Vázquez, *op. cit.*, pág. 259.

dieron apelar a las armas en el propio año de 1876, para derrocar por la fuerza el gobierno legítimamente constituido.

El temor a que los conservadores se apoderasen del mando, compactó transitoriamente a los radicales, quienes en batallas como Los Chancos y Garrapata, consiguieron la victoria del Presidente Parra y de sus leales. Como consecuencia de la misma guerra, el General Julián Trujillo, quien se perfiló como auténtico artífice de la victoria de Los Chancos, obtuvo la nominación unánime del radicalismo para el período presidencial de 1878 a 1880. La hazaña militar, sin embargo, tuvo efectos contradictorios para el futuro del partido. Las palabras admonitorias las pronunció el propio Rafael Núñez al dar posesión como Presidente del Senado al nuevo mandatario: «La historia, dijo, nos enseña que todas las naciones han tenido períodos de crisis, que han determinado el principio de su decadencia o han sido el punto de partida de un más acentuado progreso. La naturaleza de las soluciones, funestas o redentoras, han dependido probablemente de muchas circunstancias, porque en el mecanismo social todo es muy complejo; pero creo firmemente que entre esas circunstancias han ocupado el principal lugar el carácter y la índole de los gobernantes, y también el grado de savia que aún se conservaba latente en el alma de los pueblos... El país se promete de vos, señor, una política diferente, porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: Regeneración administrativa fundamental o catástrofe»¹⁴. El programa de los independientes, desgajados del tronco radical, como facción inconforme, estaba formulado de manera clara y concisa, y el trozo citado, es la mejor guía para comprender la política colombiana en las dos décadas subsiguientes. Núñez dejaba al descubierto la estrategia. El gobierno de Trujillo serviría como etapa transitoria para las grandes rectificaciones políticas.

Indalecio Liévano al comentar el discurso de Núñez opina: «La resonancia, el éxito y la duración en el tiempo de ciertas frases, dependen de que ellas adivinan o expresan exactamente un anhelo social angustioso. Y tal fue el papel de Núñez en esa hora decisiva de la nacionalidad: hablar de ella. Por eso su frase; regeneración administrativa fundamental o catástrofe, que parecía emerger de la entraña viva del alma popular, de donde con habilidad de hombre de Estado él la extrajo, pudo convertirse en el símbolo de una época, y llegar a inspirar a los colombianos, una mística casi religiosa»¹⁵. La oportunidad utilizada por el futuro regenerador no podía ser más adecuada si se tiene en cuenta la es-

¹⁴ Cfr. Indalecio Liévano, *Rafael Núñez*, págs. 152 y ss.

¹⁵ *Idem. Ibidem.*

trechez fiscal que había originado la guerra del 76 y los destrozos que a la economía nacional ocasionó el conflicto. Sin embargo, el propio Núñez reconoció en el General Santos Gutiérrez, la paternidad de la consigna, incorporada por aquél, siendo Presidente de la República, en mensaje suscrito en 1868¹⁶.

Al General Trujillo, como Presidente, no lo acompañó el éxito en el propósito de que el Congreso modificara determinadas leyes sobre la cuestión religiosa. Su papel no fue otro que el de abrirle el camino a la candidatura del propio Núñez, el cual fue elegido Presidente para el período que se inició el 8 de abril de 1880. Esta, su primera administración, no tuvo el impulso transformador de la segunda y discurrió dentro de los cauces de la legalidad. La ley de Orden Público y la creación del Banco Nacional, figuran entre las principales iniciativas.

Hay quienes observan que el fracaso de la organización política delineada en Rionegro, remonta sus orígenes al progresivo desmantelamiento de la hacienda pública, privando al gobierno federal de rentas indispensables al pago de los servicios y al incremento de las obras. Tal fenómeno se hizo aún más latente, durante la breve administración del anciano profesor de derecho, doctor Francisco Javier Zaldúa, a quien motivos de salud obligaron a retirarse del cargo, y fallecer luego como Presidente titular. Durante los gobiernos provisionales de Clímaco Calderón, como Procurador General, y luego, de José Eusebio Otálora, como segundo Designado, continuaron los radicales en el ejercicio del poder, no sin las dificultades que acarrea el grupo independiente, que con personalidades meritorias, le disputaba el predominio. Núñez es reelegido en 1884 para la jefatura del Estado, y luego de breve interregno, en que el Designado, General Ezequiel Hurtado, desempeñó la Presidencia, Núñez inició su mandato, pronunciando las siguientes palabras en solemne discurso de posesión: «Una época de nuestra historia ha pasado, no obstante sus apariencias superficiales de vida, y de-

¹⁶ «El General Santos Gutiérrez, como Presidente de la República fue el primero que, en un documento oficial, pronunció la palabra que hoy sirve de enseña al partido independiente: “El país —dijo en su mensaje de 1868— ha llegado a tal punto de decadencia, fruto de la intranquilidad, más o menos absoluta, de los últimos años, que es preciso empezar la grande obra de su regeneración por la rudimentaria base de restablecer su seguridad. De ésta es de lo que depende la conservación y el aumento de los capitales, el regreso de los que han huido de la expropiación y de los empréstitos forzosos, y la fe de todas las clases emprendedoras y laboristas en que las obras que se inicien no habrán de suspenderse a un próximo toque de generala”. El mensaje fue autorizado con la firma de los señores Santiago Pérez, Miguel Samper, Sergio Camargo y Narciso González Lineros, como Secretarios del General Gutiérrez.» Rafael Núñez, *La Reforma Política en Colombia*, página 131, tomo I (2). Biblioteca Popular de Cultura Colombiana. Bogotá, 1945.

bemos consagrar leales y mancomunados esfuerzos a facilitar el pacífico advenimiento de la que habrá de sucederle. Las repúblicas hispano-americanas, en cuyo extenso mapa figura Colombia, están entrando, una tras otra, en un período de estabilidad cada día según su especial índole, después de años de desconcierto y guerra. Nosotros tuvimos que emprender una evolución idéntica bajo los auspicios de una política verdaderamente liberal, incompatible con toda intolerancia y tan exenta del dogmatismo de los que creen demasiado, como de los que en nada creen. Miembro irrevocable del liberalismo colombiano, no omitiré cuanto de mi dependa para recomponer sus diseminadas fuerzas, considerándolo sinónimo de justicia en acción y de moralidad. Trataré de inspirarme en la sana fuente de la conciencia nacional y de apartarme de los peligrosos consejos del espíritu de intransigencia, dando toda la aplicación posible a las ideas de reconstrucción sancionadas por el voto nacional que me ha traído deliberadamente, por segunda vez, a este puesto de honor y de fatiga. Plegue a la Divina Providencia el darnos a todos, virtud y previsión bastantes para no desoir el clamor de los pueblos a fin de que sea restablecido el prestigio de nuestras libres instituciones, haciéndolas prácticamente nacionales, y nos apartemos resueltamente del tortuoso y pendiente sendero que venimos recorriendo, sendero de perdición que nos tiene ya colocados a próxima distancia del pavoroso abismo»¹⁷.

Debe observarse, que la elección de don Rafael Núñez en la presente oportunidad, contó con el respaldo del partido conservador, y sólo mermadas fuerzas del radicalismo independiente lo acompañaron. Las mayorías del Congreso y los gobiernos seccionales aunaban sus voces para exigir de Núñez gobierno de partido, con prescindencia de los conservadores. Indalecio Liévano narra los episodios en que Núñez buscó la colaboración, primero de Don Felipe Pérez, y luego, de Don Aquileo Parra, referentes a pactar la anhelada unión, que le abriría caminos promisorios a la administración que comenzaba¹⁸. Hecho significativo, fue el llamado del Presidente al General Eustorgio Salgar, para transmitir por su conducto a la Dirección del Radicalismo la propuesta de su retiro inmediato de la Presidencia, a cambio de la reforma de la Constitución en los siguientes puntos: 1.º Centralización de la legislación civil, penal y de los procedimientos. 2.º Centralización de la legislación electoral. 3.º Relaciones con la Santa Sede. 4.º Aumento a cuatro años del período presidencial»¹⁹.

¹⁷ Cfr. Indalecio Liévano Aguirre, págs. 169 y ss.

¹⁸ *Idem. Ibidem.*

¹⁹ *Idem. Ibidem.*

El doctor Eduardo Santos, quien ejerciera la Presidencia de la República con fidelidad indiscutible a la doctrina liberal, escribe, comentando los acontecimientos que precedieron a la guerra de 1884. «Para nosotros es evidente que la más trágica equivocación de nuestra vida política fue la que padecieron, respecto del doctor Núñez, los políticos radicales anteriores a 1886. El grupo radical tenía indiscutiblemente excelsas condiciones morales pero adolecía de un fanatismo y de una intransigencia que a todos nos costó muy caro. Cuando el doctor Núñez preconizaba reformas que la opinión nacional reclamaba con angustia, ellos cerraban los ojos a esa política reformista para no pensar sino en el odiado enemigo. En un enemigo que multiplicaba sus ofrecimientos de conciliación y acuerdo y que fundamentalmente vinculado a la política liberal no quería desprenderse de ella y reclamaba una y otra vez para la realización de sus justos programas reformistas el concurso de sus antiguos copartidarios. La manera como ese concurso fue negado sistemáticamente, en forma ruda y agresiva, con sentimientos de hostilidad personal implacable, es uno de los hechos más sorprendentes de nuestra historia. En muchos momentos los radicales procedieron con un áspero fanatismo que cualquier conservador les hubiera envidiado. En lugar de abrir paso a las reformas, lo redujeron todo al prurito de cerrarle el paso a un hombre, y no es exagerado decir que lo arrojaron al campo a donde él no quería ir, que lo empujaron ciegamente a las soluciones que él no quería adoptar»²⁰.

En Santander estalló la revuelta. La guerra de 1884 fue conflicto sangriento de fatídicas consecuencias. El radicalismo se lanzó a la lucha contra el gobierno que con espíritu conservador pretendía desalojarlo de opciones para su nueva hegemonía. Había desconfianza, impaciencia y recriminaciones mutuas. Foción Soto, último comandante de las tropas radicales, resume así los fines de la guerra: «Respeto a la soberanía de los Estados, resistencia a las tendencias usurpadoras del gobierno federal, reconocimiento de los verdaderos resultados del sufragio y tras de esto toda la serie de garantías individuales que contiene la Constitución de Rionegro»²¹. En fin, una guerra más para imponer la vigencia de la Carta de 1863. Nada había variado en el ánimo de los conductores del partido y la enseña era la misma que con denuedo había salido victoriosa en los combates de Los Chancos y Garrapata, durante la guerra de 1876. Núñez afrontó la conflagración con escaso número de sol-

²⁰ Eduardo Santos, *Prólogo al libro Rafael Núñez*, de Indalecio Liévano Aguirre, *op. cit.*, págs. 12 y 13.

²¹ Foción Soto, *Memorias sobre el Movimiento de Resistencia a la Dictadura de Rafael Núñez (1884-1885)*, pág. 210, tomo II. Bogotá, 1913.

dados liberales, y en cambio, con el apoyo decidido del partido conservador, a cuyas huestes políticas les fueron entregadas armas de la República. (El llamado Ejército de Reserva.) Después de la batalla de La Humareda, el gobierno federal dominó los últimos reductos del movimiento insurgente²². La vía estaba despejada. Núñez, traicionando el juramento solemne de su posesión presidencial, desde el balcón del Palacio de San Carlos, y ante la mirada atónita del país, declaró: «Señores, la Constitución de Rionegro ha dejado de existir.»

Algunos historiadores pretenden disculpar la ruptura del orden jurídico producida por el Regenerador, con la derrota sufrida por los rebeldes. El acto tuvo mayores y profundas consecuencias. No sólo el prestigio de la continuidad institucional, que ha sido orgullo de la República, se interrumpía abruptamente, sino que los cambios que se prospectaron y la vigencia de las nuevas instituciones, produjeron en la vida colombiana los más agudos e irreparables sacudimientos.

El juicio crítico de la Constitución de 1863, podemos formarlo comparando opiniones provenientes de ideólogos y estadistas de las distintas vertientes doctrinarias que dominaron el ambiente de finales de siglo. Don José María Samper, antiguo gólgota, convertido a la regeneración, dice: «La historia del cuarto de siglo transcurrido desde que se fundó la Federación y los Estados proclamaron su soberanía, puede sintetizarse en estas dos proposiciones:

1.ª «Dado el error capital de disociar la República dividiendo en Estados soberanos la nación que había sido una, es incuestionable que la Constitución de 1863, expedida para organizar la Unión federal y “asegurar” (que se decía entonces) las conquistas del liberalismo, es una de las más claras, más lógicas y metódicas más perfectas que se han dado entre los pueblos de organización federal».

2.ª «Bajo el imperio de esa Constitución fueron nulas casi todas las garantías individuales que ella quiso asegurar; fue imposible el mantenimiento de la paz; no fueron realmente soberanos los Estados, ni éstos respetaron la soberanía nacional y las más preciosas libertades públicas o colectivas se quedaron escritas, o fueron audazmente atropelladas, o no pudieron ser efectivas»²³.

Es fácil comprender la dificultad de aplicar normas de estirpe federal a sociedad tradicionalmente sumisa a los requerimientos del poder

²² Mediante los Acuerdos suscritos en Los Guamos, el 26 de agosto de 1885, entre las fuerzas rebeldes y el gobierno, se puso punto final a la contienda.

²³ José María Samper, *op. cit.*, pág. 325, tomo I.

unitario. Tal fenómeno se acentúa, al repasar el decurso de la administración pública durante el virreinato, período en el que se observa no sólo la inspiración centralista y autocrática, sino los lineamientos de un Estado interventor en la vida económica, regulador y celoso guardián de las costumbres, intolerante e inquisidor en materias de fe. El país, de repente, y gracias a la revolución, despierta un día bajo régimen de libertades individuales absolutas. La República se comenzaba a formar por sí misma.

Don Justo Arosemena, tratadista y constituyente en Rionegro, sostiene: «Fruto de esas tendencias, robustecidas por el combate y la victoria, fue la Constitución dada en Rionegro a 8 de mayo de 1863, en que el partido liberal, llevando su honradez hasta un extremo que ya nadie le exigía, consignó principios enteramente nuevos, contradictorios e impracticables. En la parte de derechos civiles proclamados, fue prolija y escrupulosa; pero omitió los medios de realizarlos, y por tanto, si bien confirió muchos derechos, no dio en realidad ninguna garantía. Al definir los poderes seccionales se propasó a autorizar la sedición perpetua, y los medios de amenazar constantemente los Estados unos a otros y todos o alguno de ellos al gobierno general. Organizando los poderes nacionales como si fuesen unos simples huéspedes tolerados en la mansión constitucional, quitóles su índole y su fuerza propias, al paso que los hizo inútiles para la unión y casi incompatibles entre sí. Por último, sembró sin plan doctrinas tan brillantes por su novedad, como peligrosas por su alcance, y más que todo por la extraña inteligencia que han recibido»²⁴.

A las palabras de Arosemena, pueden sumarse las críticas que desde el campo conservador formulan los más acérrimos enemigos de la Carta de Rionegro. Don José Joaquín Guerra, ordena muchos de aquellos testimonios, no sólo provenientes de políticos beligerantes, sino de figuras destacadas de la intelectualidad de la época²⁵.

Juzgada dentro del conjunto de factores que gravitaban en la vida nacional, es probable que algunas argumentaciones se hallen sólidamente respaldadas, y que el connatural anhelo de cambio encontrara blanco oportuno en las controvertidas cláusulas de la Constitución. Lo cierto es, que al lado de la lista de insurrecciones, levantamientos, y cambios constitucionales internos, que escandalizan y aterran al historiador tranquilo de nuestro tiempo, en ninguna otra etapa de la vida de la República, se disfrutó de mayores libertades. El individuo se aproximó, dentro del marco de lo posible, al ideario del liberalismo histórico, que

²⁴ Justo Arosemena, *op. cit.*, pág. 258, tomo II.

²⁵ José Joaquín Guerra, *op. cit.*, cap. VI, tomo I.

entendía la autoridad como el mínimo de competencias atribuidas al gobierno. El Estado gendarme, pasivo observador de las actividades particulares, halló forma de materializarse en la vida jurídica de la nación, a pesar de los riesgos y dificultades que trajo de consuno.

Los gobiernos radicales no deben juzgarse sólo a la luz de los defectos de la Constitución y de los sobresaltos connaturales de cualquier proceso revolucionario. Luis López de Mesa, ofrece la mejor réplica a los escépticos del radicalismo, sin desconocer, él tampoco la conveniencia del cambio institucional, pero sin compartir la manera como se llevó a efecto. La mejor forma de defender la libertad es mostrando sus frutos. En el campo de las letras, de la filosofía, de la ciencia, de las artes, el florecimiento, es paralelo con las etapas en que enseñorean las libertades públicas, y yermo, cuando triunfa la dictadura y se le recortan a la persona humana las posibilidades de expresión. Tal fenómeno no es exclusivo de Colombia, sino que con raras excepciones, se confirma de manera sistemática, a través del análisis histórico. Dice el Profesor López de Mesa: «Hacia 1870 culmina una generación que no tiene pares en la historia colombiana ni tuvo superior entonces en toda la América latina. Madurez de la que alboreó en 1850, con aportaciones juveniles de subidas virtudes intelectuales y morales, fue completa en sus funciones y armónica en conjunto, como cumple al concepto de generación cultural, específicamente. La nómina lo dice mejor que comentario alguno: Rufino José Cuervo era el primer filólogo de América; Miguel Antonio Caro, el primer humanista; Jorge Isaacs, el primer novelista; Rafael Pombo el primer poeta; Diego Fallón, el más puro; Rafael Núñez, sociólogo eminente; Dámaso Zapata, egregio educador; Manuel Murillo Toro, el político más ágil; José Manuel Marroquín, escritor castizo y ameno como pocos de su época; Gregorio Gutiérrez González, creador de un poema eclógico sui generis, de alto precio; Ezequiel Uricoechea; políglota de originales estudios; José Jerónimo Triana, príncipe de la botánica en todo el Continente; Salvador Camacho Roldán, economista y sociólogo; Manuel Ponce de León, González Benito e Indalecio Liévano, matemáticos; Carlos Martínez Silva, periodista ejemplar; Santiago Pérez, periodista también, educador insigne y maestro de la juventud; José María Rojas Garrido, orador repentista sin segundo en la tribuna colombiana; Manuel Ancizar, escritor y sociólogo; Felipe Zapata, la más clara inteligencia política de su generación»²⁶. La lista continúa con varias páginas de figuras insignes, cuyo prestigio e influencia se proyectan por generaciones. Fue momento estelar para la creación

²⁶ Luis López de Mesa, *op. cit.*, págs. 210 y ss.

estética el discurrir filosófico y las elucubraciones en el campo de la ciencia, ya abstracta como aplicada. Tal fenómeno no es atribuible al azaroso capricho de las circunstancias, sino al régimen de libertad, y al estímulo a la cultura, que fue el símbolo de las administraciones radicales inauguradas en la Convención de Rionegro.

El temor a la libertad, suele en ocasiones disimularse, exagerando los ejemplos de desorden que ocurren como reflejo de la agitación intelectual y política. Es posible que el juicio crítico coincida entre individuos de diversa formación doctrinaria, para calificar, como lo hiciera el insigne Miguel Samper, tildando la Constitución de Rionegro de «anarquía organizada»²⁷. Sin embargo, lo cierto es que en ninguna otra época el país ha producido pléyade de hombres superiores como dentro de aquel régimen calificado de vitando. Puede darse la paradoja, de que la inestabilidad política despertó el ánimo constructivo de aquellas generaciones para descollar con fuerza propia en el panorama cultural de América. Confrontadas las dos hipótesis, colocados en los platillos de la balanza; de un lado, la insurgencia intelectual del país con nombres tan epónimos, y del otro, la agitación política y los sobresaltos civiles de continua ocurrencia, las opiniones se dividirán según el proceso de afinidades electivas y juicios de valor diferentes.

El radicalismo, y la Constitución de Rionegro ligada indisolublemente a su nombre, seguirán mereciendo controversia y reflexión profunda por parte de quienes se ocupan de nuestra evolución política²⁸. Lo incomprensible, lo inaceptable, lo que el profesor López de Mesa califica como quinta frustración de la nacionalidad, es que el mismo Rafael Núñez por la forma como precipitó la Regeneración y los gobernantes a quienes encargó de ejecutarla, fuese el responsable de segar para Colombia la generación del 70, cuya excelsitud y virtudes hubiesen variado el rumbo de nuestra historia, evitando, como ocurriera a partir de 1886, que el país se sumiera en parálisis hemipléjica.

Posiblemente las cláusulas de 1863 no fueron la expresión genuina de la manera de ser colombiana. Los sucesivos estremecimientos que precipitó, urdieron la piel, pero dejaron intactos los órganos vitales de la República. El símbolo de las contradicciones de la época fue, en cambio, el propio Rafael Núñez, quien supo pensar en trance de futuro y vencer a los adversarios, pero cuya obra, abandonada en manos del fanatismo, precipitó el desastre dentro del cual Colombia ingresó al siglo XX.

²⁷ Miguel Samper, *La Miseria en Bogotá* (S-2), t. 1, pág. 56.

²⁸ La única Reforma a la Carta de 1863, fue la aprobada el 30 de mayo de 1876. referente al sistema de elección presidencial.

CAPÍTULO IX

LA REGENERACIÓN

La Regeneración se inició mediante la convocatoria que por Decreto de 10 de septiembre de 1885 dictara el Presidente Núñez para conformar el Consejo Nacional de Delegatarios, encargado de elaborar las Bases de la reforma política, y posteriormente, expedir el texto constitucional que reemplazaría la Carta de Rionegro. El mecanismo utilizado, pretendió inspirarse en el Pacto de Unión que en 1861 propiciara el General Mosquera, a raíz de la victoria de las tropas rebeldes sobre el gobierno de Mariano Ospina Rodríguez. Los Plenipotenciarios designados por los Estados de aquel entonces, delinearon el régimen federal, que tuvo desarrollo definitivo en los artículos de la Constitución de 1863. El Regenerador decide, imitando el antecedente, la designación de dos representantes por parte de los gobernadores de los Estados, para conformar el Consejo de Delegatarios. José María Samper justifica y exalta el procedimiento. Tascón lo impugna con argumentos incontrovertibles. La situación del país en 1861 era completamente distinta. Mientras Mosquera a nombre de la revolución triunfante exigía modificaciones fundamentales a la estructura del Estado, el gobierno de Núñez había ganado la guerra de 1885 bajo la bandera de la legitimidad constitucional. «Los militares de la guardia colombiana, opina Tascón, que defendieron al gobierno en esta última contienda, sólo lo hicieron por salvar las instituciones legítimas y tanto es ello así, que una vez que Núñez hubo desconocido la Constitución y entregado el poder a los conservadores, solicitaron sus letras de retiro»¹. Hay diferencia profunda entre la conducta del caudillo que triunfa sobre el régimen imperante,

¹ Tulio Enrique Tascón, *op. cit.*, pág. 144.

y la del jefe de Estado que amparado en las instituciones, una vez victorioso, abjura de sus compromisos y quiebra la legalidad que había prometido defender.

Hombres de los dos partidos, tanto del radicalismo, apellidados también liberales, como conservadores importantes, habían hecho críticas, en ocasiones acertadas, a la operancia del régimen federal. Pero ninguna de aquellas voces justificaba el acudir a las vías de hecho para alterar el mecanismo institucional. Con ello estamos rectificando a los aduadores de Núñez que pretenden disculpar su conducta política de 1886, basándose en el supuesto clamor nacional por la reforma, el cual de ninguna manera puede interpretarse como llamamiento para la ruptura violenta del orden jurídico. El Regenerador obró arbitrariamente, y en la afanosa búsqueda por legitimar su conducta, acudió al expediente de los Delegatarios, que bien le sirvieran para disimular decisiones fundadas en su única y exclusiva voluntad.

El Consejo de Delegatarios, integrado por 18 miembros, pertenecientes paritariamente al partido conservador y al grupo independiente desprendido del viejo Olimpo radical, conformaban nómina brillante en el campo del derecho, las humanidades y la política. Lo que no se puede ignorar, es que las personalidades seleccionadas bajo el supuesto rótulo de independientes, fueron es cogidas por el propio Presidente Núñez, con miras a integrar el partido Nacional como tercera agrupación política. Esta antigua aspiración del Regenerador, reaparece en su discurso de posesión de 1884. «En la hora presente de nuestra historia activa se observa, por otra parte, la conveniencia de fomentar de algún modo el científico «establecimiento de grandes partidos», de acuerdo con la misma contradictoria naturaleza del movimiento social, y a fin de que a la lucha de ruinosas pasiones y de intereses secundarios suceda al cabo la fecunda agitación de ideas»². Don Carlos E. Restrepo, en juicio contundente confirma: «De ese modo, no hay exactitud al afirmar que en el Cuerpo Constituyente estuvieran representados dos partidos, el independiente y el conservador; lo estaba uno solo, el nuevo, el nacional, y de este solo partido es obra la Constitución de 1886»³.

Lo que tan insistentemente se había criticado de los Constituyentes de Rionegro, al rechazar el concurso de las distintas agrupaciones partidarias, fue error en el cual reincidió la Regeneración al no darle asiento en el Consejo de Delegatarios a los liberales, y mixtificando la repre-

² Cfr. Indalecio Liévano Aguirre, *op. cit.*, pág. 225.

³ Carlos E. Restrepo, *Orientación Republicana*, pág. 108, tomo I. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1972.

sentación a través del grupo independiente cuyos militantes, a poco tiempo, fueron abandonando su personería política en manos del partido conservador.

Instalado con la solemnidad de rigor, el 11 de noviembre el Consejo Nacional inició labores, y uno de los suyos, las describe con las siguientes palabras: «Queríamos unos en el Consejo Nacional, que éste previo un Acuerdo del caso, asumiese de una vez la actitud de Cuerpo Constituyente, discutiese y expidiese la nueva Constitución, y la sometiese a la aprobación del pueblo colombiano, sin la cual no tendría fuerza obligatoria. Y otros, por el contrario, pensaban que sería más acertado discutir y acordar primero simples Bases de reforma constitucional, y someterlas a la aprobación popular, para que, conforme a ellas, y suficientemente autorizado, el Consejo Nacional, erigido en Cuerpo Constituyente, diese la Constitución y la hiciese ejecutar, sin ulteriores formalidades»⁴. Triunfó la última de las proposiciones, y por lo tanto los proyectos que se habían sometido al estudio del Consejo pasaron a segundo plano. Tales fueron; el de Don José María Samper, inspirado en la Constitución argentina e intitulado «Pacto de Unión de los Estados»; el presentado por el General Rafael Reyes, por encargo del partido conservador y fruto de la pluma y del talento de Sergio Arboleda; el de José Domingo Ospina Camacho, redactado por el Doctor César Medina, de ligero acento federal. El Acuerdo sobre Bases de reforma constitucional que se sometió a la aprobación de las municipalidades, pretextando la imposibilidad de elecciones por lo reciente de la guerra, decía así:

«EL CONSEJO NACIONAL DE DELEGATARIOS

CONSIDERANDO;

«Que es de urgente necesidad hacer conocer a la República el espíritu que domina a esta Corporación en sus deliberaciones relativas a la reforma constitucional, expidiendo al efecto las Bases y fijando la tramitación con arreglo a las cuales ha de conformarse y expedirse la nueva Constitución de Colombia,

ACUERDA:

I. Bases de la reforma

«1.º La soberanía reside única y exclusivamente en la nación, que se denominará “República de Colombia”.

«2.º Los Estados o Secciones en que se divide el territorio nacional,

⁴ José María Samper, *op. cit.*, pág. 337, tomo I.

tendrán amplias facultades municipales, y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.

«3.º La conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación. Sólo ella puede tener ejército y elementos de guerra, sin perjuicio de los ramos de policía que corresponden a las secciones.

«4.º La legislación civil y penal, electoral, comercial, de minas, de organización y procedimiento judicial, es de competencia exclusiva de la Nación.

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

«6.º La Nación reconoce que la Religión Católica es la de la casi totalidad de los colombianos, principalmente para los siguientes efectos:

1.º Estatuir que la Iglesia Católica gozará de personería jurídica.

2.º Organizar y dirigir la educación pública en consonancia con el sentimiento religioso del país.

3.º Celebrar convenios con la Sede Apostólica, a fin de arreglar las cuestiones pendientes y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica.

«7.º Será permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana y a las leyes. Los actos que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de los cultos, estarán sometidos al derecho común.

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

«9.º La prensa será libre en tiempo de paz; pero estará sujeta a responsabilidad cuando atente contra la honra de las personas, o contra el orden social, o contra la tranquilidad pública.

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

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

«12.º El Senado será constituido de tal manera, que asegure la estabilidad de las instituciones y la Cámara de Diputados o Representantes como Cuerpo representativo del pueblo colombiano. Para ser Senador o Representante se necesitarán condiciones especiales, pero no unas mismas de elegibilidad. El Senado se renovará parcialmente, y los Senadores funcionarán por seis años. La Cámara de Representantes se renovará en su totalidad y dentro del término más breve.

«13.º El Presidente de la República será elegido para un período de

seis años. Será reemplazado, llegado el caso, por un funcionario denominado Vicepresidente, el cual será elegido por los mismos electores, al mismo tiempo y por igual período que el Presidente.

«14.º El poder ejecutivo tendrá derecho de objetar los proyectos de ley. En caso de insistencia del Congreso, será necesario el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada cámara para que el poder ejecutivo deba dar su sanción al proyecto objetado.

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

«16.º Se establecerá una alta corporación denominada Consejo Nacional o Consejo de Estado, con funciones primordialmente de cuerpo consultor, y encargado de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la jurisprudencia política de la nación y de conmutar la pena capital.

«17.º El poder judicial será independiente. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia durarán en sus puestos por todo el tiempo de su buena conducta, y serán responsables por los abusos que cometan en el ejercicio de su ministerio.

«18.º El poder electoral será organizado como poder independiente.

II. Tramitación

Artículo 1.º El Consejo Nacional de Delegatarios ejercerá las funciones de Cuerpo Constituyente, y el Acto constitutivo que conforme a estas Bases, expida, si fuere sancionado por el poder ejecutivo, tendrá, una vez publicado, la fuerza permanente de Carta Fundamental o Constitución de la República.

Artículo 2.º Tan luego como sea sancionada y publicada la Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios ejercerá las siguientes funciones:

Primera. Todas las de carácter legislativo que sean propias del Congreso.

Segunda. Todas las relativas a nombramientos que deban hacer o aprobar las Cámaras separadamente, o el Congreso en Cámaras reunidas.

Tercera. Elegir libremente para el primer período constitucional el Presidente y Vicepresidente de la República.

Artículo 8.º El presente Acuerdo no tendrá fuerza obligatoria, sino después de haber sido sancionado por el poder ejecutivo y aprobado por el pueblo colombiano. Corresponde al poder ejecutivo expedir los decretos necesarios para disponer el modo y términos en que deba consultarse, a la mayor brevedad posible la voluntad de la nación»⁵.

⁵ *Idem*, págs. 341 y ss.

Sancionado por el ejecutivo el Acuerdo, y cumplida la consulta popular que según el escrutinio verificado por la Corte Suprema obtuvo abrumadora mayoría⁶, se procedió en el seno del Consejo Nacional a analizar pormenorizadamente las cláusulas del proyecto elaborado por la Comisión, que para tal efecto se había constituido⁷, la cual desde el primer momento descartó los tres presentados en forma individual. Había prisa de instituciones nuevas. Para el gobierno era indispensable imprimirle a la República rumbo diferente al trasegado durante el período federal. El propio Presidente Núñez en Exposición dirigida al Consejo de Delegatarios, precisó los elementos de la reforma política: «El curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional, decía, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado, más que vivido, durante un cuarto de siglo, y la opinión del país, con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta de la que ha mantenido a la nación en crónico desorden, ha casi agotado sus naturales fuerzas en repararle inseguridad y descrédito... Esa nueva Constitución, para que satisfaga la expectativa general, debe en absoluto prescindir de la índole y tendencias características de la que ha desaparecido dejando tras sí prolongada estela de desgracias. El particularismo enervante debe ser reemplazado por la vigorosa generalidad. Los códigos que funden y definan el derecho deben ser nacionales, lo mismo que la administración pública encargada de hacerlos efectivos... Las repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar»⁸.

La Constitución de Colombia hoy, en lineamientos generales, proviene de la elaborada por el Consejo Nacional de Delegatarios después de seis meses de labor intensa, y sancionada por el ejecutivo el día 5 de agosto de 1886. Tal aseveración no quiere decir que la Carta Fundamental de dicho año, hubiese entrado de inmediato en plena vigencia, ni que el respeto por sus normas se haya mantenido inalterable. Por el

⁶ Carlos E. Restrepo comenta respecto del recurso a las municipalidades: «Desgraciadamente, en esas municipalidades no había intervenido para nada el sufragio popular, sino que todas ellas estaban constituidas por nombramientos procedentes del poder ejecutivo; de manera que los Concejos municipales, así como los jefes civiles y militares y el Consejo de Delegatarios no representaban sino la voluntad del Presidente de la República», *op. cit.*, páginas 109 y 110, tomo I.

⁷ La conformaron: Miguel Antonio Caro, Carlos Calderón, Jesús Casas Rojas, Antonio Roldán, Felipe F. Paúl y José Domingo Camacho.

⁸ *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886 y debates del Proyecto en el Consejo Nacional Constituyente*, págs. 3 y ss. Bogotá, 1913.

contrario, debemos afirmar que el proceso político posterior fue el de convertir en verdadera institución nacional, lo que nació como producto de la imposición y la vanidad de un Presidente. Es cierto que la Constitución de 1886, recibió duros embates, y el rechazo mayoritario de la opinión pública, mientras conservó carácter de victoria arbitraria y en tanto sus cláusulas no se interpretaron como conjunto armónico, sino mediante artículos transitorios de nefanda memoria. Es explicable que todo cambio institucional revolucionario, demande el tiempo necesario para acomodarse a las circunstancias, y evitar que la sustitución de régimen, precipite al país en los excesos que se pretende evitar. El caso de la Constitución de 1886 es más grave. La nación desde el momento de promulgarse, atravesó el período más trágico de su historia. Dos guerras. La breve y sintomática de 1895 y la espeluznante de 1899 a 1902. Núñez se dolía de que la Carta de Rionegro había sembrado el país de sobresaltos, insurrecciones y conflictos civiles. La Constitución de 1886, obra del Regenerador, y aplicada por gobiernos reaccionarios, trajo el infortunio de la guerra de los mil días, la más larga y sangrienta del historial independiente; la mutilación del territorio patrio, con la pérdida de Panamá y la supresión en la práctica, de la mayor parte de los artículos, a cambio de disposiciones transitorias, que terminaron por convertir las instituciones en letra muerta. Sólo el gran acuerdo de liberales y conservadores, de hondo significado patriótico, concertado mediante el Acto Legislativo N.º 3 de 1910, y que le introdujo modificaciones substanciales, permitió que la Carta del 86 se convirtiese en símbolo de paz y solidaridad entre los colombianos.

El orden jurídico no puede permanecer estático a riesgo de perder operancia y desarraigarse de los hechos sociales y políticos de que debe ser cabal reflejo. Ello explica por qué la Constitución de 1886 sufrió frecuentes y audaces reformas, en ocasiones, para corregir defectos iniciales, y en otras, para acelerar el proceso de modernización del Estado. De ahí que no pueda juzgarse simultáneamente el contenido intrínseco de los principios políticos del 86, con los efectos inmediatos de su aplicación equivocada. El consenso nacional afianzado en torno suyo hasta 1991, fue el fruto del avenimiento de las facciones tradicionalmente enfrentadas, así como de la transacción de los partidos respecto de principios, que por rigidez e intransigencia en defenderlos, precipitaron numerosos conflictos armados. Aunque tenga apariencia contradictoria, la actitud partidista, en las distintas épocas, no ha sido igual respecto de la Constitución de 1886, y de ello nos ocuparemos al analizar en detalle las reformas de que fue objeto. Por ahora efectuaremos su estudio según el texto original, utilizando como antecedentes, las actas del pro-

pio Consejo de Delegatarios, en aquellos aspectos que suscitaron más aguda controversia.

Dos personalidades sobresalientes: Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, comparten la responsabilidad primordial de la Carta de 1886. El primero, artífice político de la Regeneración. El segundo, inspirador y redactor del texto, y más tarde desacertado mandatario al aplicarla.

Núñez, según la descripción de Jaime Jaramillo Uribe, en intento de penetrar las contradicciones de su personalidad, y el aire escéptico y despectivo que lo hicieran tan atrayente a los ojos de los contemporáneos, dice: así hubiera que ubicar la actitud política de Núñez en alguna de las corrientes típicas del pensamiento moderno, tendríamos que decir de él que fue un representante del neoliberalismo, es decir, de aquella corriente de ideas de la segunda mitad del siglo XIX que pretendió incorporar a la vida política algunos de los resultados concretos obtenidos por el liberalismo en sus luchas contra las formas ilimitadas del poder, pero que rechazaba sus bases metafísicas, especialmente el armonismo y todo postulado que pudiese conducir a conclusiones adversas a la existencia del Estado... Pero al propugnar un Estado fuerte, centralizado y eficaz en sus funciones jurídicas y económicas, o al limitar los derechos individuales en beneficio de la sociedad, no se colocaba en realidad fuera de la tradición liberal europea»⁹. No cabe duda, y de ello dan testimonio biógrafos y cronistas, que Núñez sufrió las mutaciones propias de la experiencia política enriquecida por el contacto directo con las sociedades europeas, particularmente la inglesa, que dejara en su espíritu tan honda huella. El primer Núñez no es idéntico al segundo o al tercero, según la clasificación caprichosa de quienes siguen el curso de la evolución intelectual del Regenerador. Basta leer los tomos donde se recopilaron artículos de prensa bajo el título de *Reforma Política*, para comprender no sólo las variables del temperamento, magistralmente interpretadas por Indalecio Liévano a través de la obra poética, sino la conducta pública y la obra de gobierno en las distintas administraciones que presidió. López de Mesa lo califica como el único europeo de nuestros prohombres del siglo XIX. «Dentro de este término europeo, se expresa la insaciable inquietud del pensamiento, la estructura bien organizada de las ideas y la tendencia imperativa de la voluntad»¹⁰.

Miguel Antonio Caro, en contraste, se ofrece como tipo humano de características diferentes, tanto por las raíces nutricias del intelecto,

⁹ Jaime Jaramillo Uribe, *El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX*, páginas 289 y ss. Editorial Temis. Bogotá, 1964.

¹⁰ Luis López de Mesa, *op. cit.*

como a través de los perfiles de la sensibilidad. Hombre de estudio, sin angustias de viajero, con visión más próxima de los libros que de la vida, puede catalogarse como el primer humanista de su tiempo. En el cultivo de las letras, de la filología y de los temas filosóficos, descuella con luz propia. No sólo por vocación intelectual, sino obedeciendo a inclinaciones temperamentales, solía jactarse del alejamiento de la política activa, tal vez sin darse cuenta que a ella consagró los mejores y más difíciles años de su vida. Como a tantos otros teóricos, el ejercicio práctico de las ideas le golpeó con rudeza. Quiso con jugar el papel de jurista de la regeneración, con el de gobernante, y sólo consiguió que el último le hiciera sombra al primero.

Jaramillo Uribe subraya la influencia que autores como De Maistre y De Bonald ejercieron en la formación filosófica de Caro, así como Balmes contribuyó a compensar el extremismo irracionalista de los espíritus franceses. «Por tendencia de su carácter, lo mismo que por su creencia en la debilidad humana para juzgar materias tan arduas como las del gobierno y la organización del Estado, no tenía una actitud de simpatía para la democracia. Como muchos de sus contemporáneos en Colombia— que inclusive militaban en tendencias políticas liberales —y como muchos grandes pensadores de la época moderna, Caro nunca aceptó que pudiera sostenerse a la luz de la razón que el criterio de la mayoría, por el hecho de provenir de mayoría numérica, fuese bueno. La idea de que las mayorías tienen siempre razón y de que es derecho lo que ellas ordenan, le parecía no solo contrario a la razón humana, sino al derecho mismo. Su ideal del gobierno justo tenía como imagen la función del papado en la Iglesia —lo mismo que en Sergio Arboleda— y en ella se reflejaban sin duda los recuerdos de una monarquía cristiana y paternalista, cuya sabiduría, fruto de una secular experiencia, le permitía realizar el mayor ideal del Estado: la Justicia»¹¹.

Debe reconocérsele al señor Caro, por encima de cualquier discrepancia ideológica o juicio sobre su obra de gobernante, el de haber sido quien trazara la arquitectura de las nuevas instituciones en los debates efectuados en el seno de la Asamblea Nacional de Delegatarios, donde su brillante inteligencia se impuso de manera contundente. A él se le atribuye la autoría de los principales documentos emanados de dicho Cuerpo, aunque no puede omitirse el concurso que figuras importantes del antiguo liberalismo, como José María Samper, ejercieron para morigerar extremos autoritarios que se contemplaban en el proyecto inicial de la Comisión. Sobre el particular, cabe tener de presente las

¹¹ Jaime Jaramillo Uribe, *op. cit.*, pág. 330.

observaciones formuladas, tanto por el mismo Samper, como por Carlos E. Restrepo, en el sentido de que el texto constitucional definitivamente aprobado contradujo en forma clara algunas de las Bases que se habían sometido a la aprobación de las municipalidades, al incluirse materias de contenido esencialmente diverso.

El artículo 1.º dice: «La nación colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria.» Con tales cláusulas se puso punto final a los esfuerzos federalistas desarrollados tímidamente a partir de 1853, y coronados en la obra de los Constituyentes de Rionegro. El propósito medular de la regeneración radicaba en atribuirle los infortunios del país a la vigencia de los Estados soberanos, y al debilitamiento progresivo de la autoridad general. La panacea de los delegatarios era volver a la rígida centralización política, no sólo cercenando competencias atribuidas a los gobiernos y a las legislaturas estatales, sino mediante poder presidencial autoritario. Trátese de confederación, en el estricto sentido de la hermenéutica, o de régimen federal *sui generis* el de Rionegro, lo más importante del texto que lo reemplazaba, era el abrogar en forma definitiva la autonomía de las secciones. No pudo haber en el Consejo de Delegatarios discrepancias sobre tan delicada materia. Sus miembros habían sido seleccionados en forma tan escrupulosa por el Regenerador, que todo cuanto tuviese sabor autonomista o radical, había sido excluido. La voz del General Reyes, a favor de conservar siquiera en las palabras la denominación de Estado, en vez de Departamento, como se consagró, mereció la categórica réplica del señor Caro, quien con acento dogmático dijo: «No sé si la federación haya sido verdaderamente popular. Sé que hay nombres que despertaron el entusiasmo de los partidarios ardientes de un sistema de gobierno, cuyos frutos amargos hemos cosechado después. Hoy no expresan esperanzas, sino desengaños. Hay aún en Colombia dispersos partidarios de la federación, pero ni esos son Colombia, ni tienen el valor de sus opiniones, porque su voz desmaya sin resonancia, porque el espíritu de la época les es adverso»¹².

La titularidad de la soberanía en cabeza de la nación (Art. 2.º), confirma el orden jerárquico y unitario. El complemento de dicha fórmula fue la descentralización administrativa, a fin de morigerar los peligros de un país macrocefálico. Sin embargo, en el texto del 86, ni en las reformas subsiguientes, se ha conseguido la cabal operancia de dicho propósito. El entusiasmo de los Delegatarios al aprobar el artículo se ma-

¹² *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886 y Debates del Proyecto del Consejo Nacional Constituyente*, pág. 75. Bogotá, 1913.

nifiesta elocuentemente en las palabras del mismo Caro: «La proclamación de la soberanía nacional es la primera muestra de la resurrección de este cuerpo político que se llama la Patria. Ya no hay República diseminada; ya no hay soberanos coexistentes; la Nación es una, y una es la Autoridad»¹³.

En cuanto a los límites de la República, (Art. 3.º), se respetó el principio del *uti possidetis juris* de 1810, confirmando la línea de conducta que desde tiempos de la Gran Colombia ha sido inalterable en las constituciones y en el ejercicio de nuestra política exterior.

Característica de la Constitución de 1886 fue la restricción del derecho de ciudadanía sólo a los colombianos varones mayores de 21 años, que «ejercen profesión, arte u oficio, o tengan ocupación lícita u otro medio legítimo y conocido de subsistencia». Las reservas que el señor Caro mantuvo acerca del poder decisorio de las mayorías, y la crítica al sufragio universal, se reflejan en la disposición transcrita, que consagra el régimen censatario y recuerda, casi con idénticas palabras, lo que la Constitución del Socorro de 1810 apellidaba «ciudadanos útiles». Rezago de las normas puritanas de las constituciones de la primera República, fue introducir dentro de las causales para suspender el ejercicio de la ciudadanía, «la beodez habitual». Samper disculpa tal precepto, fundándose en el carácter vitalicio de algunos funcionarios, según lo dispuesto en la nueva Carta.

En lo relativo a la consagración de los derechos civiles y políticos y garantías sociales, la comisión redactora reprodujo el catálogo de los proclamados por la Revolución Francesa, pero atemperando el ejercicio de las libertades e introduciendo medidas coactivas que reforzaban la autoridad del ejecutivo. Uno de los puntos más controvertidos fue el relacionado con la aplicación de la pena de muerte, que decía: Artículo 29. «Sólo impondrá el legislador la pena capital para castigar, en los casos que se definan como más graves, los siguientes delitos jurídicamente comprobados, a saber: traición a la patria en guerra extranjera, parricidio, asesinato, incendio, asalto en cuadrilla de malhechores, piratería y ciertos delitos militares definidos por las leyes del ejército. En ningún tiempo podrá aplicarse la pena capital fuera de los casos en este artículo previstos.» Cabe observar que en el numeral 11 de las Bases de la Reforma, se restringía la posibilidad de imponer la pena de muerte a delitos comunes atroces, y que contrariando tal espíritu, el texto del artículo consignado en el proyecto de la comisión, referente a los delitos políticos, decía: «No habrá pena de muerte por delitos políticos. Pero

¹³ *Idem*, pág. 111.

no se reputarán tales, aunque se amparen con un fin político, la traición, el asesinato, el incendio y el saqueo»¹⁴. Gracias a la intervención del delegatario Samper, el texto definitivo fue el siguiente: Art. 30. «No habrá pena de muerte por delitos políticos. La ley los definirá.» Mientras en la Constitución de 1863 se consagró la abolición absoluta de la pena de muerte, como reconocimiento del respeto obligatorio a la vida humana, la reacción asomó de manera abrupta en el Consejo de Delegatarios, no sólo en los textos citados, sino en la norma transitoria del artículo 38 del Título adicional, mediante la cual se extendía la facultad de las autoridades para aplicar el código penal del extinguido Estado de Cundinamarca, que contemplaba la pena de muerte como sanción para algunos delitos¹⁵.

El problema religioso suscitado desde años atrás, y que había incidido en los conflictos civiles que sacudieron al país a partir del gobierno de José Hilario López, durante el cual el impulso transformador de los gólgotas separó la Iglesia del Estado, ocupó lugar preferente en los programas de Núñez, igual que en el de los Delegatarios encargados de redactar la nueva Constitución. Dijo el Regenerador en su célebre exposición; «Llegamos aún, en un pueblo profundamente religioso y de uniforme credo, a pretender expulsar del mecanismo político el grande elemento de moralidad y concordia que la fe en Dios constituye, y especialmente cuando es una misma esa fe»¹⁶. En el Preámbulo, se reincorporó el acápite «En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad», el cual había sido eliminado en 1863. El artículo 38 dice: «La religión católica, apostólica, romana, es la de la nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada, como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia.»

Pueden observarse en el texto del artículo dos aspectos de importancia; el reconocimiento de la religión católica con prerrogativas excluyentes, y por el otro, el celo de conservar las mejores relaciones entre las dos potestades. Lo primero, se atenúa con los artículos 39 y 40, relativos a libertad de conciencia. En cambio la libertad de cultos se res-

¹⁴ Miguel Antonio Caro, *Obras Completas*, pág. 9, tomo VII. Edición Oficial dirigida por Víctor E. Caro y Antonio Gómez Restrepo. Bogotá, MCMXLII

¹⁵ Artículo J. del Título XXI (adicional): «Si antes de la expedición de la Ley a que se refiere el artículo H hubieren de ser juzgados algunos individuos como responsables de alguno o algunos de los delitos de que trata el artículo 29, los jueces aplicarán el Código del extinguido Estado de Cundinamarca, sancionado el 16 de octubre de 1858.»

¹⁶ Rafael Núñez, *Exposición ante el Consejo Nacional de Delegatarios Antecedentes de la Constitución de Colombia*, pág. 12.

tringió en la práctica a aquéllos que no contraríen la moral cristiana ni las leyes¹⁷.

Dos disposiciones complementan la definición de la conducta del Estado frente a la Iglesia. Son éstas; la que prescribe que la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica (Art. 41), y la facultad al gobierno para celebrar convenios con la Santa Sede Apostólica para definir las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica. (Art. 56). La regeneración inspirada en el propósito de conquistar la paz de las conciencias y poner término a las conmociones enraizadas en la bandería clerical, fue más lejos del simple deseo de buscar el ejercicio respetuoso de las respectivas competencias, y entregó a la Iglesia prerrogativas inmanentes al poder civil, las cuales se extendieron y multiplicaron al suscribirse el Concordato de 1887. Las vicisitudes de tal régimen siguen ocupando hasta nuestros días la atención pública, sin hallar aun fórmulas satisfactorias para restablecer la colaboración recíproca de ambas potestades, sin privilegios excesivos para una sola de las partes. Los historiadores enlazan los problemas sentimentales del señor Núñez con su complaciente conducta frente a las exigencias de la Sede Pontificia. Todo ello es parte de la pequeña historia del país, cuyos efectos, infortunadamente, la nación no ha terminado de superar.

La separación de los poderes públicos se conservó dentro de la Carta del 86 con las siguientes características: Congreso bicameral con Senado integrado por tres miembros de cada Departamento, y elegidos por las Asambleas seccionales, renovándose por terceras partes, según lo prescrito en la ley. Cámara de Representantes de elección popular, a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes. Presidente de la República elegido por asambleas electorales por período de seis años, en forma simultánea con el Vicepresidente. Rama jurisdiccional encabezada por la Corte Suprema de Justicia, con Magistrados vitalicios y escogidos por el Presidente de la República, igual que los de los Tribunales Superiores, seleccionados estos últimos, de ternas formadas por la Corte y nombrados por el ejecutivo.

Tal distribución de competencias, permite observar el refuerzo de la

¹⁷ El artículo 40 decía: «Es permitido el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto quedan sometidos al derecho común.» Tulio Enrique Tascón considera al tenor de los artículos concernientes a las prerrogativas de la Iglesia Católica, que la Constitución de 1886 «abolió la libertad de cultos estableciendo únicamente tolerancia para religiones disidentes», *op. cit.*, pág. 181.

autoridad presidencial en desmedro de las prerrogativas que el Parlamento ejerciera durante el régimen del 63. La extensión del período presidencial a seis años, la reunión de las Cámaras en forma bienal, el libre nombramiento y remoción de funcionarios con jurisdicción y mando, tales como ministros y gobernadores por el jefe del ejecutivo, han permitido catalogar la Constitución de 1886, como monarquía electiva. Las facultades asignadas a las asambleas departamentales, así como de los Consejos, se recortaron de manera tan evidente, que nada permite evidenciar en ellas el espíritu de la tan mentada descentralización administrativa, de que hiciera gala el Regenerador.

Es cierto que el Consejo de Delegatarios consiguió algunas conquistas democráticas respecto de la composición del Senado, que según el proyecto del señor Caro, (Art. 90) se integraba por los tres escogidos por cada asamblea departamental, y seis más, nombrados por el Presidente de la República. Fue también materia de dilatada controversia, lo referente a la responsabilidad presidencial, que se restringió a tres casos: actos de violencia o coacción en las elecciones, obstáculos a la reunión de las cámaras legislativas y demás corporaciones o autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones, y delitos de alta traición a la patria. (Artículo 122.) El original del proyecto sometido por la Comisión, pretendía introducir la irresponsabilidad absoluta del jefe del ejecutivo por sus actos oficiales, e inclusive para delitos comunes. Dice al respecto José María Samper: «Tan marcada era esta tendencia en el proyecto de Constitución que ni siquiera se admitía la responsabilidad del Presidente por delitos comunes había de estar fuera del alcance de la ley, aun por los más atroces que pudiera perpetrar. Se comprende que no es de suponer que el Presidente de la República llegue a todos los excesos de un vulgar delincuente; pero no siendo impecable, por cuanto es hombre, tampoco se comprende que se le deba dar carta blanca para todos los abusos y delitos, sin responsabilidad alguna. Acaso no se reflexionó que, por el hecho de asegurarse la completa irresponsabilidad del jefe del gobierno, en cierto modo se creaba un pretexto para las rebeliones, como único medio de obtener justicia —la bárbara justicia de la guerra o la violencia»¹⁸. A pesar de que el artículo 122 restringe a los tres casos citados la responsabilidad del Presidente, y se morigeraron los excesos de autoritarismo contemplados en el proyecto, no puede negarse la laxitud del constituyente respecto de la conducta del jefe del ejecutivo, y el propósito de protegerlo, inclusive frente a las transgresiones de la ley penal ordinaria.

El régimen de facultades extraordinarias en caso de guerra o de con-

¹⁸ José María Samper, *op. cit.*, págs. 310 y ss., tomo II.

moción interior, quedó definido en el artículo 121 con características contundentes que refuerzan la autoridad presidencial, en abierto contraste con la Constitución anterior, que no contemplaba tal género de prerrogativas. La declaratoria de turbación del orden público y en Estado de Sitio toda la República o parte de ella, requería el previo concepto, aunque no obligatorio, del Consejo de Estado, y la firma de todos los ministros. «Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de Gentes para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo, que dentro de dichos límites dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los ministros.» (Artículo 121. Num. 2.)

Cabe observar la naturaleza provisional de las leyes y de los decretos dictados al tenor del artículo 121 y la responsabilidad de los funcionarios por los abusos que pudiesen cometer en la aplicación de tales facultades. A pesar de que el artículo correspondiente se refiere a «cualesquiera autoridades», debe entenderse que la disposición no cobija al Presidente de la República, ya que mediante lo dispuesto en el artículo 122, la responsabilidad del jefe del ejecutivo estaba restringida a sólo tres casos enumerados de manera taxativa. Al sustraerse el jefe del ejecutivo de la obligación de responder por las arbitrariedades cometidas durante los períodos de emergencia, tácitamente se autorizaban los actos dictatoriales y el ejercicio del gobierno más allá de los marcos jurídicos que la Carta Fundamental señalaba.

También, en refuerzo de la autoridad presidencial, el Título XIV, relativo al ministerio público, lo adscribe a la suprema dirección del gobierno. Tanto el Procurador General de la Nación, como sus empleados, eran subalternos del jefe del ejecutivo. En cambio, debe abonarse como esfuerzo tendente a organizar el control de la administración, el restablecimiento del Consejo de Estado, presidido por el Vicepresidente de la República, y con seis vocales nombrados de la siguiente manera: dos por el Senado, dos por la Cámara de Representantes y dos por el Presidente. Dicho Cuerpo debía actuar con el carácter de consultivo para asuntos de la administración, la preparación de leyes y códigos y decidir las cuestiones contencioso-administrativas en última instancia, en el evento que la ley estableciese dicha jurisdicción. Es lástima que durante todo el período de la Regeneración jamás se hubiese desenvuelto tal precepto constitucional, y que los actos administrativos hubiesen estado siempre exentos de todo control respecto de la compatibilidad con el orden jerárquico normativo.

El artículo 166 estableció el ejército permanente para la garantía de la integridad territorial, y guarda de la Constitución y leyes de la República. La declaración de que la fuerza armada no es deliberante y el establecimiento del fuero militar para conocer mediante tribunales especiales los delitos imputados a los miembros de las fuerzas armadas, fortalecieron singularmente el orden y la paz, al paso que se prohibía de manera expresa el libre comercio de armas, de tan infortunadas consecuencias en el ordenamiento anterior.

El mecanismo flexible del artículo 209, referente a la reforma de la Constitución por el propio Congreso, en dos legislaturas diferentes, con mayoría calificada de dos tercios de los votos en ambas cámaras, fue la respuesta, que en cierta medida dio la Regeneración a sus constantes reclamos a las normas que en 1863 prescribían la unanimidad de las legislaturas estatales para introducirle enmiendas al régimen confederado.

Joaquín Estrada Monsalve define con las siguientes palabras la Constitución de 1886: «El estilo neto, el orden lógico, la armonía de planos, las palabras exactas, los preceptos han sido formulados con el laconismo de las sentencias. En su conjunto es un todo esférico; en sus partes, un equilibrio arquitectónico; en su fondo los diversos capítulos están cosidos por un mismo pensamiento, como los cascotes de un balón por el cáñamo invisible»¹⁹. El entusiasmo por el autor y la obra no se compadecen con el Título XXI, referente a las disposiciones transitorias, en contradicción evidente con muchos principios del contexto, y el cual, de manera infortunada, tuvo amplia vigencia durante los gobiernos del supuesto partido nacional. El viejo estribillo de que en Colombia lo único permanente es lo transitorio parece confirmarse al estudiar el Título adicional de la Constitución de 1886. La garantía de los derechos civiles y políticos, así como la conformación de las corporaciones y la elección de Presidente, sufrieron aplazamiento y menoscabo. Por disposición del artículo B. el Consejo Nacional de Delegatarios asumió las funciones correspondientes a ambas Cámaras hasta el 20 de julio de 1888, fecha señalada para la reunión del Primer Congreso Constitucional (Arts. C y D). Los actos de carácter legislativo expedidos por el Presidente de la República antes de la Constitución continuaban en vigor, aunque le fuesen contrarios. (Artículo L.) Al amparo del célebre artículo K, que prescribía la facultad del gobierno para prevenir y reprimir los abusos de la prensa, se cometieron los mayores atropellos a la libertad de expresión. En fin, parece que los regeneradores preferían colo-

¹⁹ Joaquín Estrada Monsalve, *Núñez*, pág. 252. Ediciones Librería Siglo XX. Bogotá, 1946.

carse por encima del imperio de las normas, cuando de su cumplimiento se derivase cualquier obligación incómoda.

La falta de mecanismo para el control constitucional de las leyes llevó al Congreso de 1887 al extremo de consignar en la marcada con el número 153 de aquel año, el principio de la presunción constitucional, ordenando el cumplimiento de toda ley, aunque fuese contraria a preceptos de la Carta Fundamental. En tal forma, se desvertebró el ordenamiento jurídico, hasta el punto extremo de que la Constitución fue reemplazada por sucesivas leyes transitorias que postergaron por largo tiempo su vigencia.

Se discute con argumentación válida que Núñez se disgustó por la consagración de ciertos principios en la Carta Constitucional, y prefirió abandonar el ejercicio del cargo de Presidente de la República para no tener la obligación de sancionarla. Ello explica por qué fue el General Campo Serrano el encargado de hacerlo. Estrada Monsalve transcribe fragmentos de la carta que el Regenerador dirigiera a su cuñada, doña Rafaela Román de Ramos y que arroja claridad sobre el estado anímico de quien en tan críticos momentos buscara una vez más el sosiego frente a las playas de su ciudad natal: Cartagena de Indias. «Bien sabe usted por mis cartas que yo no quería sino la Constitución que habíamos elaborado entre Samper y los datos proclamados por mí en el Consejo de Delegatarios, pues en esa Constitución pudieran haber encontrado acomodo las dos ideologías, mientras que las que acababan de afirmarse son tan tradicionalistas como su autor, y tan rígidas como la pluma que las escribió; más ajustadas al cartabón de la gramática que al pensamiento»²⁰. Los rasgos pendulares de la personalidad de Núñez admiten entusiasmos súbitos y decepciones rápidas, que terminan nivelándose por el frío escepticismo que colma su vida de tan agudos contrastes. «Núñez evolucionó primero hacia la reforma, pero luego evolucionó hacia la Constitución, afirma uno de sus mejores biógrafos»²¹.

Los acontecimientos políticos se sucedieron de la siguiente forma: El Consejo Nacional de Delegatarios, estando próximo el vencimiento del período presidencial, reeligió a Núñez para el subsiguiente, que debería concluir en 1892. El Designado Campo Serrano desempeñó la Presidencia hasta el 5 de enero de 1887. Al día siguiente el Vicepresidente Eliseo Payán elegido también por el Consejo, ejerció el gobierno en ausencia del titular hasta el 4 de junio de 1887. El 12 de diciembre del mismo año, Núñez regresó a Cartagena y el General Payán entró a ejer-

²⁰ *Idem*, pág. 251.

²¹ *Idem*, pág. 260.

cer la jefatura del Estado. El espíritu liberal del Vicepresidente y las disposiciones tolerantes respecto de la prensa, despertaron susceptibilidades en el ala más conservadora del gobierno y el Regenerador reasumió precipitadamente el mando el 8 de febrero de 1888, para conseguir luego que el propio Consejo destituyera a Payán de la Vicepresidencia, cargo para el cual había sido elegido por período de seis años. No sólo fue ésta una violación de la Carta Constitucional que acababa de aprobarse, sino el indicio claro de que el Regenerador estaba por encima de las leyes y que el Consejo se mostraba como simple instrumento de su capricho. El 20 de julio de 1888 instalado por primera vez el Congreso, es elegido Don Carlos Holguín como Designado. Núñez, despejado el problema de la sucesión, viaja a Cartagena y Holguín asume la Presidencia, a partir del 7 de agosto de 1888.

Al repasar los episodios atrás resumidos, se confirma una vez más el carácter temperamental que el Regenerador le imprimió al manejo de los negocios públicos, sin afrontar la entera responsabilidad del mando, cohonestando el predominio de figuras sobresalientes del partido conservador como Don Carlos Holguín en la dirección del Estado. Tal fenómeno se acentuó en el debate de candidaturas para el período 1892-1898, momento en el cual se pone en evidencia la división, entre nacionalistas y conservadores históricos. La controversia se restringía al nombre del Vicepresidente, ya que Núñez consideraba que su cuarta reelección merecía el consenso del partido dominante. La decisión final sobre el Vicepresidente, también recayó en el mismo Núñez, quien entre los nombres del General Marceliano Vélez y Miguel Antonio Caro, escogió el del último. No cabe duda de que las viejas discrepancias entre los dos artífices de la Regeneración quedaban definitivamente saldadas, y que durante el gobierno del señor Caro, se perderían las últimas esperanzas de gobiernos nacionales, no de rótulo, sino gracias a la participación activa de los distintos sectores de la opinión ciudadana.

En el campo de las leyes, que virtualmente reemplazó la Constitución, según lo hemos visto, ocurrió hecho trascendental al expedirse por el Consejo Nacional la Ley 61 de 1888, conocida con el nombre de «Ley de los caballos». Tulio Enrique Tascón observa: «La caída del General Payán tuvo tremendas repercusiones en el orden jurídico de la nación. Puede afirmarse que Colombia dejó entonces de ser un Estado de Derecho para convertirse en lo que se llama un Estado-Policía»²². La lectura de la Ley constituye afirmación palmaria de lo dicho:

²² Tulio Enrique Tascón, *Op. cit.*, pág. 107.

Artículo I.º Facúltase al Presidente de la República:

«1.º Para prevenir y reprimir administrativamente los delitos y culpas contra el Estado que afecten el orden público, pudiendo imponer, según el caso, las penas de confinamiento, expulsión del territorio, prisión o pérdida de derechos políticos por el tiempo que crea necesario.

«2.º Para prevenir y reprimir con iguales penas las conspiraciones contra el orden público y los atentados contra la propiedad pública o privada que envuelvan, a su juicio, amenaza de perturbación del orden o mira de infundir terror entre los ciudadanos.

«3.º Para borrar del escalafón a los militares que, por su conducta, se hagan indignos de la confianza del gobierno a juicio del aquel Magistrado.

Art. 2.º El Presidente de la República ejercerá el derecho de inspección y vigilancia sobre las asociaciones científicas e institutos docentes; y queda autorizado para suspender por el tiempo que juzgue conveniente, toda Sociedad o Establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas»²³.

Bajo tal régimen las garantías ciudadanas y los derechos políticos consignados en la Constitución fueron abrogados de manera tajante. La persecución al partido radical no sólo se limitó a proscribir a sus miembros de todo cargo en la administración pública, incluyendo el de maestros a nivel escolar, sino el extrañamiento de figuras proceras que habían servido abnegadamente la causa de las idas democráticas. Aquileo Parra, Daniel Aldana, Carlos Martín, Ezequiel Hurtado, Juan Manuel Rudas, junto con muchos nombres más, vinculados a la política y al periodismo, sufrieron el destierro. Don Santiago Pérez, en 1893, siendo jefe del partido radical, fue expulsado del país.

Las medidas restrictivas de la libertad de prensa, se tradujeron de inmediato en clausura de periódicos y sanciones ejemplarizantes para los editores. El régimen demostraba su debilidad en el temor al curso libre de las ideas, y a la expresión escrita en periódicos de escasa circulación. Ambiente de desconfianza cundía en ciudades y aldeas. Toda reunión se tildaba de subversiva y el clima represivo estimulaba consejas y calumnias. Los perseguidos del gobierno se engrandecieron ante la historia al padecer la injusticia, y los mandatarios fueron adelgazando en prestigio hasta precipitar la propia división de la camarilla gobernante.

Por las rendijas de disposiciones transitorias o de actos dictatoriales,

²³ *Idem. Ibidem.*

como la Ley de los caballos, la Regeneración cumplía su programa. Rafael Rocha Gutiérrez figura destacada de la ciencia política, y a cuya pluma se deben envidiosos estudios de Derecho Constitucional, escribió desde París, al conocer el proyecto original, las siguientes palabras de acento profético: «La oligarquía es lo que descuella en la nueva Constitución, y, tanto, que no se necesita esfuerzo alguno para hacerla ver. El poder unipersonal, el poder supremo, existe en el Presidente, que no puede ser juzgado por sus actos oficiales ni depuesto. Es irresponsable como un rey y sólo ha faltado ungirlo con el óleo santo y hacer su persona sagrada»²⁴.

El señor Caro no sólo se ocupaba de los lineamientos autocráticos del régimen cuya Constitución escribiera, sino que durante los períodos de gobierno, suplió los recortes al poder personal, que en gracia de discusión transigiera frente a sus compañeros del Consejo Nacional. El mismo Estrada Monsalve recuerda el episodio de los Delegados cuando se precipitaron a la mesa de la Secretaría para firmar el texto de la Constitución, y Calderón Reyes dijo: «Hemos firmado una Constitución Monárquica.» Sí —responde Caro— pero desgraciadamente electiva...»²⁵. El país no podía engañarse acerca de las ideas de la persona a quien Núñez confiara el destino de la reforma política²⁶.

El desconocimiento de las garantías ciudadanas fue llevando a las gentes en forma gradual por sendas distintas de la lucha constitucional aconsejada por los dirigentes radicales. Las masas sintieron primero que cualquiera de los ilustres conductores del partido, la urgencia de obtener por las armas la garantía de los derechos que las leyes eran incapaces de asegurar. La guerra que estallara en 1895, fue la advertencia del partido que sufría los vejámenes y la persecución. Aunque las operaciones militares del gobierno fueron oportunas, y en el sitio denomina-

²⁴ Rafael Rocha Gutiérrez, *La Verdadera y la Falsa Democracia*, pág. 386. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1974.

²⁵ Joaquín Estrada Monsalve, *op. cit.*, pág. 258.

²⁶ Don Carlos Martínez Silva opina sobre el gobierno de Miguel Antonio Caro de la siguiente manera: «Los seis años del gobierno del señor Caro constituyen la más grande catástrofe que ha sufrido este país. La desorganización de la Hacienda pública; la bancarrota fiscal; el enorme déficit en el servicio del tesoro; el abandono de la instrucción pública; el desgreno en todos los departamentos administrativos; las humillaciones impuestas a la Nación por el mal manejo de las relaciones exteriores; los fraudes y violencias en las elecciones; el apocamiento y mengua de los caracteres; la corrupción como medio y sistema de gobierno; la desorganización y desprestigio del partido conservador; la opresión del liberal, todo eso y mucho más que sería largo enumerar es lo que el señor Caro nos presenta como argumentos de hecho en apoyo de sus teorías.» *Capítulos de Historia Política de Colombia*, página 219, tomo III. Biblioteca Banco Popular. Bogotá, 1973.

do Enciso, el General Reyes coronó la victoria para las armas oficiales, tal contienda indicaba que de no conseguirse en breve término la reconciliación nacional, una nueva conflagración sobrevendría con caracteres más trágicos.

Las dificultades internas del partido dominante, encontraron en la coyuntura electoral de 1898 el clima propicio para sacudir de nuevo la tranquilidad colombiana. Miguel Antonio Caro, no sólo ambicionaba a la reelección, para lo cual el ambiente le era hostil, sino que puso en juego todos los ardides de su inteligencia para frustrar la candidatura del General Reyes, e imponer en cambio la fórmula Manuel Antonio Sanclemente-José Manuel Marroquín. La avanzada edad del primero y lo precario de su salud, permitían vislumbrar lo efímero del mandato. Caro pensaba en la designatura, gracias a la complacencia del Vicepresidente Marroquín, a quien su formación de letrado y erudito colocaban en inferioridad de condiciones para los ajetreos del gobierno. Los tres se equivocaron. Sanclemente, sin poder residir en la Capital, desempeñó la primera magistratura en forma itinerante desde Anapoima, Tena y Villeta, poblaciones apartadas de la Capital, por lo rudimentario de las comunicaciones de la época. Marroquín prohió el golpe de Estado de 31 de julio de 1900 contra el anciano Presidente, rompiendo la legalidad. Caro vio prenderse la hoguera de la República en la guerra de los Mil Días, como fruto de tres lustros de arbitrariedades²⁷.

El espectáculo de desolación que presentaba la República al inaugurarse el siglo, no puede compararse a época alguna de nuestra historia. El liberalismo compactó lo más ganado de su juventud para reclamar por las armas los derechos que la Regeneración le había conculcado. Los errores se sucedieron con sino ineluctable. Cuando el gobierno quiso enfrentarse a la realidad de los hechos, encontró que tres años de gue-

²⁷ Durante el gobierno del señor Caro, éste evitó por todos los medios la reforma de la Constitución del 86, que numerosos sectores políticos reclamaban. Sólo dos enmiendas ocurrieron en aquella época, y ambas se cumplieron de acuerdo a los términos que la misma Constitución prescribía. La primera, aprobada por la Ley 41 de 1894, referente al régimen legal del Departamento de Panamá. La segunda, contenida en la Ley 24 de 1898, relativa a tarifas aduaneras.

El doctor José Vicente Concha destacado dirigente conservador, quien años más tarde ocupara la primera magistratura de la nación, en discurso pronunciado en la Cámara de Representantes el 21 de julio de 1898, dijo: «La Constitución de 1886 nunca ha regido en su plenitud; de ella se han tomado apenas todas las facultades ejecutivas, pero quitándole los contrapesos que ella misma establece. Se ha falsificado en su letra y en su espíritu; se ha desconocido su intención se la ha hecho servir de instrumento para reclamar contra cuantos hablan de justicia, libertad y orden, como si ella misma fuera la antítesis de estas grandes ideas... » Cfr. Francisco de Paula Pérez, *op. cit.*, pág. 115.

rra habían devastado las energías de los bandos contrincantes, y que dentro de tal espectro la separación de Panamá se aproximaba, sin que los mandatarios hubiesen apercibido la magnitud del desastre.

El liberalismo pactó la paz. Había peleado con honor y no estaba vencido. La victoria le acompañó en Peralonso, pero sufrió grave revés en la batalla de Palonegro. Sin embargo, el temple de los soldados y el patriotismo de sus jefes, entre los cuales se destacan los nombres de Rafael Uribe Uribe, Gabriel Vargas Santos, Benjamín Herrera y Foción Soto, le permitió comprender que de proseguir la guerra la República acabaría desmembrándose inequívocamente. Fue tarde. El 3 de noviembre de 1903 grupos rebeldes panameños con la anuencia del gobierno de los Estados Unidos, dieron el zarpazo sobre el Istmo, cuya independencia reconocieron pocas horas después. La política imperialista de Teodoro Roosevelt satisfacía su antigua ambición. Colombia estaba inerme, destrozada material y moralmente, sin recursos y sin gobierno para hacer respetar su derecho por la fuerza. El más amargo fruto de la política equivocada de los regeneradores tuvo carácter irreversible. La mutilación del territorio nacional era secuela de larga cadena de equivocaciones, intransigencias y fanatismos.

El país reclamaba por doquier un gobierno que restableciese la armonía partidaria y la solidaridad nacional tan rudamente quebrantadas. Tal anhelo cristalizó en la discutida elección presidencial del General Rafael Reyes para el período que debía iniciarse el 7 de agosto de 1904. No era ciertamente fácil la tarea que aguardaba al mandatario. Sin embargo, el nuevo estilo en el trato entre los partidos que formulara desde la propia campaña electoral le creó popularidad y confianza. «Sólo, dice Eduardo Lemaitre, un hombre alegre, optimista y sin odios, hecho de distinta madera y lleno de otros ideales, podía, en aquella hora, cifrar la esperanza de renovación que germinaba en el fondo del pueblo colombiano»²⁸. Reyes conjugaba los atributos de una recia personalidad militar, con los rasgos característicos del hombre de empresa. Chocó, y no podía haber sido de otra manera, con la tradición parsimoniosa y el espíritu dogmático de las administraciones anteriores. La ductibilidad para acomodarse a situaciones distintas, hizo que en torno de su nombre se concertase el vigoroso movimiento de la reconciliación patriótica. El desarme no sólo debía extenderse a campos y ciudades, sino la concordia edificarse en derredor del Presidente y de las instituciones.

Lemaitre, su mejor biógrafo, lo define con las siguientes palabras:

²⁸ Eduardo Lemaitre, *Rafael Reyes. Biografía de un gran colombiano*, página 256. Ediciones Espiral. Bogotá, 1967.

«Tenía, en fin, el General Reyes, una inteligencia superior, no ilustrada, es cierto, por altas disciplinas humanísticas, pero iluminada con frecuencia por lampos de intuición que le permitían penetrar profundamente en los problemas nacionales y escrutar con exactitud el porvenir. Por ello su visión del país era una visión realista, fruto espontáneo de su contacto con la vida colombiana a través de la formidable experiencia en los campos de la guerra y de los negocios. No cabe duda de que Reyes, desde ese punto de vista, se aparecía ante sus conciudadanos como un estadista natural, cuya personalidad hacía un pujante contraste con los estadistas artificiales, complicados productos de biblioteca y laboratorio, que le habían precedido en el mando. De él habría podido decirse, como de Briand dijo Clemenceau: «No sabe nada, pero lo comprende todo»²⁹.

Reyes encontraba la dictadura natural al estilo paternalista de sus actos. No hubo precipitud en la búsqueda de fórmulas que disimulasen el gobierno autoritario. Pudo alegarse, y había pruebas de ello, que la Constitución de 1886 había tenido precaria vigencia, y que el esfuerzo debería encaminarse más bien a crear las condiciones políticas necesarias para el ejercicio ordenado de las instituciones representativas.

La renuncia del Congreso de 1904 a otorgar las facultades extraordinarias que el Presidente demandaba para poner orden en las finanzas públicas e impulsar el progreso, avivaron en el espíritu de Reyes el deseo de imitar la conducta de Mosquera en 1861 y de Núñez en 1886, convocando una Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa para introducir dentro del mecanismo institucional aquellas enmiendas que la experiencia de los últimos años aconsejaba. La disolución del Congreso fue el primer golpe. Siguió el decreto de convocatoria, en el que se reconoció la participación del partido liberal en una tercera parte de sus miembros, en esfuerzo indudable por darle tinte auténticamente colombiano a las deliberaciones, y evitar la vindicta entre los antiguos contenedores. El liberalismo perseguía el reconocimiento del derecho de ciudadanía y mediante tal procedimiento lo obtuvo de manera palmaria. «Fue la elección de Reyes como Presidente de la República la que legalizó al liberalismo»³⁰, exclama Gerardo Molina al recapitular la proscripción sistemática de los derechos políticos de que había sido objeto durante los gobiernos anteriores. El optimismo que se apoderó de los ánimos, explica, aunque no disculpe, la connivencia de preclaros dirigentes liberales con los actos de la Asamblea Nacional que instrumen-

²⁹ *Ídem*, pág. 279.

³⁰ Gerardo Molina, *op. cit.*, tomo I, pág. 226.

taron la dictadura. El nombramiento de dos secretarios extraídos de las filas del viejo radicalismo; Lucas Caballero y Enrique Cortés, confirmaron el espíritu conciliador del mandatario, y la opinión pública le abrió amplio crédito de confianza para tan difícil tarea.

La perspectiva de los hechos, más allá del turbión de pasiones que desató el gobierno llamado del «Quinquenio», permite reconocerle al General Reyes positiva cooperación al afianzamiento del clima de concordia que el país anhelaba. Reyes exigía la dictadura y los partidos consintieron. Unos y otros pecaron por exceso; la Asamblea al otorgarle tan amplias facultades, y el Presidente utilizándolas a favor del estrecho círculo de sus allegados. Tales extremos precipitaron la caída del gobierno en el movimiento juvenil del 13 de marzo (1909), ocurrido cuando la asamblea Nacional discutía la aprobación de los Tratados con los Estados Unidos y Panamá referentes al Canal³¹. Detrás de la ira patriótica de quienes aguardaban recuperar la integridad territorial, estaba el cansancio del país gobernado en forma personal, con la complicidad de los constituyentes que modificaban las instituciones al vaivén de las circunstancias.

Cuando Reyes se embarcaba silenciosamente en Santa Marta rumbo a Europa, dejando encargado de la Presidencia al Designado Jorge Holguín, la obra histórica de la concordia nacional estaba en marcha. Numerosas iniciativas importantes se habían adelantado durante su administración, y el clima político, comparado con el de los primeros días del siglo, indicaba cambios favorables. A pesar de ello, el juicio de la historia con el General Reyes ha sido implacable. El país le inculpa el haber abandonado a la codicia de sus áulicos el usufructo particular del inmenso poder que la nación había puesto en sus manos sin contrapeso alguno. La influencia que el gobierno mexicano de Porfirio Díaz ejerciera en el ánimo de Reyes, muy posiblemente desvió los propósitos iniciales. Julio H. Palacio resume muy bien la comparación; «A Reyes lo acabamos tumbando sus amigos.»

La obra constitucional del gobierno del Quinquenio ofrece características peculiares, y esencialmente contradictorias. Utilizando el régimen de facultades extraordinarias, la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa se instaló con la solemnidad requerida el 15 de marzo

³¹ El 9 de enero de 1909 se firmaron en Washington los Tratados Cortés-Root, entre Colombia y los Estados Unidos, y Cortés-Arosemena entre Colombia y Panamá. En el primero se reconocía la independencia del nuevo Estado, reservándose Colombia el derecho de transportar en todo tiempo por el Canal tropas, materiales y paso de buques de guerra sin pagar derecho alguno. En el segundo se resolvían problemas concretos derivados de la separación del Istmo, particularmente los relativos a límites y deudas.

de 1905. En el primer período de sesiones aprobó diez actos reformativos de la Constitución sobre las siguientes materias: Período de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores, reunión de las cámaras legislativas, división territorial de la República, supresión de la Vicepresidencia y la Designatura, sucesión presidencial, modificación al régimen de expropiaciones, competencia de las asambleas departamentales, representación de las minorías, régimen para enmiendas constitucionales, supresión del Consejo de Estado. Debe aclararse que tal enumeración no incluye lo relativo a la función legal de la Asamblea, que comenzó sus tareas ratificando la totalidad de los decretos expedidos bajo el imperio de las facultades extraordinarias.

En el segundo período instalado el 1 de abril de 1907, la Asamblea aprobó dos actos reformativos de la Carta: Modificación del Acto Legislativo N.º 2 de 1905 referente a la reunión del Congreso, y creación de los Consejos Administrativos Departamentales. En 1908, nuevamente convocada por el ejecutivo, la Asamblea introdujo enmiendas sobre: Composición del Senado y la Cámara de Representantes, derogatoria de los Actos Legislativos número 7 de 1905 y 2 de 1907 referentes a los distritos municipales y otro sobre la reunión de las cámaras legislativas. Por última vez, Reyes insistió en cambios a la Constitución en las sesiones efectuadas a partir del 22 de febrero de 1909. En tal ocasión se expidieron Actos legislativos relacionados con la reconstitución de los Consejos Administrativos Departamentales, incompatibilidades de los funcionarios para ser candidatos a corporaciones públicas, demarcación de los límites del territorio, período de las cámaras legislativas y reforma al Acto Legislativo N.º 5 de 1905, sobre sucesión presidencial.

Del conjunto de enmiendas introducidas a la Carta Fundamental durante el quinquenio, muchas tuvieron carácter transitorio, sin vocación distinta a la de resolver situaciones particulares del régimen. Dentro de aquéllas, cabe subrayar las que señalaban fecha de reunión del Congreso y duración del período legislativo. Mientras por el Acto Reformatorio N.º 2 de 1905 se señaló el 1 de febrero de 1908 para la instalación de las Cámaras, reservándose la Asamblea Nacional tales funciones, el Acto Legislativo N.º 1 de 1907, lo aplazó hasta el 1 de febrero de 1910. En lo que se refiere a la duración de las sesiones, en 1905 y en 1907 se fijaron 90 días, lo cual implicaba recorte en comparación con lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución. En 1909, el Acto Legislativo N.º 4, redujo las sesiones ordinarias a sólo dos meses. El casuismo observado, traduce el deseo de los constituyentes de complacer la voluntad del jefe del ejecutivo según se lo fuesen aconsejando las circunstancias. Tal con-

ducta se confirma cuando el Acto Legislativo N.º 3 de 1908 rompe el precepto tan criticado de la reunión bienal del Congreso para consagrar que «en lo sucesivo las Cámaras legislativas se reunirán por derecho propio, cada año, el 1 de febrero, en la Capital de la República».

Donde el oportunismo y la ausencia de criterio sobre la seguridad de las instituciones salta mejor a la vista, es en lo relativo a la sucesión presidencial. El Acto Reformatorio N.º 5 de 1905 suprimió los cargos de Vicepresidente y de Designado. Acerca del primero, la experiencia aconsejaba medidas cautelosas para no reincidir en el peligro de un nuevo 31 de julio. Pero en cambio, la voluntad genuflecta de los constituyentes llegó al extremo de autorizar al Presidente de la República para señalar al Ministro que debía reemplazarlo en sus faltas temporales. A ello debe agregarse algo insólito en la historia del país. El artículo 5.º del Acto Legislativo citado, decía: «El período presidencial en curso, y solamente mientras esté a la cabeza del gobierno el señor General Reyes, durará una década que se contará del 1 de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914.»

«En el caso de que el poder ejecutivo deje de ser ejercido definitivamente por el señor General Don Rafael Reyes, el período presidencial tendrá la duración de cuatro años para el que entre a reemplazarlo de una manera definitiva; esta duración de cuatro años será también la de todos los períodos subsiguientes». Tal norma contradujo los preceptos de la alternatividad republicana, tan celosamente defendidos en el curso de la historia de Colombia, concediéndole a Reyes prerrogativas que, inclusive en su época, le fueron negadas al Libertador.

Pareció, sin embargo, a los miembros de la Asamblea que el régimen excepcional consagrado para la persona del General Reyes era insuficiente, y por Acto Legislativo número 5 de 1909, se le atribuyó la facultad no sólo de escoger su reemplazo para las faltas temporales, sino también para las absolutas. Es probable que en la imaginación de los aduladores y en la condescendencia de los liberales a quienes Reyes les había devuelto el derecho de ser colombianos, el procedimiento de la adopción imperial practicado en Roma, ejerciera influencia. Lo cierto es que durante el quinquenio se cambiaba la Constitución al impulso de consideraciones particulares, y se pretendía convertir en permanente, lo que por naturaleza no puede sustraerse de la transitoriedad que los hechos imponen.

Otros mandamientos normativos emanados de la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa fueron saludables al perfeccionamiento de las instituciones y contribuyeron de manera decisiva al afianzamiento de la paz. El primero de ellos, fue el reconocimiento del

derecho de las minorías, consignado en el Acto reformativo número 8 de 1905, y mediante el cual se puso fin a los congresos hegemónicos, y el juego democrático sustituyó a la violencia como única arma de los partidos proscritos. Otro aspecto de trascendencia fue la fijación del período de cinco años para los Magistrados de la Corte y de los Tribunales, sustrayéndoles el carácter vitalicio que la Constitución del 86 les otorgara. La supresión del Consejo de Estado fue medida inconulta, si se tiene en cuenta el papel de importancia que se le atribuía en la Carta, y de manera singular, el referente a la jurisdicción contencioso-administrativa, que hasta entonces la ley no había desarrollado, pero que constituía mecanismo potencial para el control de los actos del gobierno.

Lo relacionado con las funciones de las asambleas departamentales y su sustitución por consejos administrativos, ofrece tal número de contradicciones, que los constituyentes terminaron por reemplazar en cada período lo decretado en el anterior.

La dictadura del General Reyes no ofrece ciertamente balance promisorio en cuanto a las reformas de la Constitución se refiere. Por formación y temperamento, el culto de las instituciones jurídicas y su avance teórico, le tenían sin cuidado. Como hombre de empresa, prefirió lo pragmático a la rigidez de los principios.

Los dictadores, afirma Gregorio Marañón, caen cuando se decepcionan de sí mismos, después de cumplir el ciclo ascendente en que llegan a convencerse de la magnitud de su gloria. «Gran parte de su fuerza es la sugestión; pero sugestión que empieza por él mismo, que se cree predestinado a las grandes empresas salvadoras. Por eso cuando se quiebra la fe en la propia eficacia, la magia sobre los demás se ha roto también y, con ella, la razón de su poder. Al llegar a este punto de su ciclo, el dictador se siente, por lo común, hambriento de paz. Es el momento delicado en que, después de la lucha contra todos, se desea ardentemente el asentimiento de todos; en que el vencedor de las multitudes ambiciona cambiar la autoridad del caudillo por la blanda sugestión del patriarca. Pero el sueño de la paz se hace más difícil a medida que con más afán se desea. Por el contrario, se perfila cada día con mayor precisión el sentimiento terrible, inexorable, de que, mientras más avanza, se ve menos clara la continuidad con la historia futura; porque toda dictadura, como toda revolución, termina en un tajo, detrás del cual, claro es, la historia sigue, pero en el que los héroes de la revolución o de la tiranía se suelen despeñar».

«Y cuando esas fuerzas adversas, de fuera y de dentro, adquieren una tensión superior a las fuerzas de resistencia, un día, al parecer como los

otros, el período final del ciclo se cumple y el gran tinglado del poder, que parecía eterno, cae estrepitosamente»³².

La frustrada «conspiración de los aguinaldos» del 19 de diciembre de 1905 y los disparos al coche del dictador en el sitio de Barrocolorado el 10 de febrero de 1906, fueron despertando en él la desconfianza de sus propios actos. El 13 de marzo, la algarabía patriótica y el pueblo en la calle, tampoco lo tumbaron. Reyes se marchó cuando comprendió la inutilidad de la prórroga del mandato presidencial, y se sintió sin fuerzas para la labor mesiánica que la adulación nacional le había impuesto.

³² Gregorio Marañón, *El Conde Duque de Olivares*, pág. 51. Espasa Calpe. Madrid, 1952.

CAPÍTULO X

LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA

El fin del gobierno del Quinquenio tuvo características peculiares. Una generación que había observado de cerca los efectos de la guerra civil, y el atraso que gravitaba sobre la economía nacional, creyó oportuno comprometerse en empresa restauradora de la República democrática, en torno de formas dúctiles que favorecieran clima constructivo de normalidad. No les bastaba la paz, sino que exigían un régimen ajustado a derecho, con vigencia de libertades públicas. El blanco inmediato fue la dictadura de Reyes que cometía excesos, pero que era tolerada hasta el momento en que quiso forzar la situación relativa a los Tratados con los Estados Unidos y Panamá. A distancia de los hechos, la validez del pretexto carece de importancia. Es posible que bajo otros presupuestos políticos, la reconciliación con la potencia que había hecho presa de la garra imperialista nuestro territorio, hubiese transcurrido asordinamente. Tarde o temprano el país iba a reconocer el hecho cumplido de la república panameña.

El 13 de marzo fue la ocasión esperada por la Unión Republicana; movimiento independiente, integrado por individuos de los dos partidos, para medir fuerzas ante la dictadura, y contagiar de esperanza democrática a los colombianos.

Carlos E. Restrepo, el mejor intérprete de la nueva agrupación, afirma: «El 13 de marzo fue la rectificación de nuestra historia y su encauzamiento por las corrientes de la democracia tradicional. En la cronología de la República, el 20 de julio de 1810 y el 13 de marzo de 1909 equivalen y se complementan»¹. La euforia de Restrepo puede explicarse

¹ Carlos E. Restrepo, *op. cit.*, pág. 408, tomo I.

por el éxito fácil alcanzado a los pocos meses de lucha. La primera conquista fue la convocatoria a elecciones, antecedida del ambiente fraterno que inspiraba el ejercicio de la libertad de prensa, por tantos años restringida. Al cumplirse el proceso electoral, quedaba clausurada la Asamblea Constituyente, que había dado valimiento a la dictadura, y cuya memoria se identificaba con los lánguidos momentos de agonía del quinquenio. El 20 de julio del mismo año, el Designado Holguín, como Encargado de la Presidencia, instaló las sesiones del Congreso y se pudo comprobar la representación de todos los partidos y matices; reflejo cabal de los sectores en que se dividía la opinión ciudadana. El nombramiento del General Ramón González Valencia, como Presidente para el año que restaba del período anterior, fue prenda de imparcialidad. Ante el riesgo de que el Congreso dificultase la reforma de las instituciones, se echó mano del Acto Legislativo número 9 de 1905 que preveía la posibilidad de convocar una Nueva Asamblea Nacional conformada por representantes elegidos por las municipalidades de cada circunscripción electoral. El mecanismo había sido ideado por Reyes para circunstancias excepcionales, y sólo tuvo aplicación cuando el gobierno de González Valencia, convencido del peligro de dejar en manos del propio Congreso la función constituyente, decidió convocar a elecciones para escoger los diputados que deberían conformarla. El Doctor Eduardo Rodríguez Piñeres observa: «El país correspondió con entusiasmo a la iniciativa del gobierno, y, por medio de unas elecciones de las más puras que se han celebrado en el país, formó la Asamblea Nacional que se instaló el 15 de mayo de 1910, que casi en su totalidad quedó compuesta por prosélitos de la Unión Republicana de una y otra extracción»².

Con anterioridad a las elecciones, los dirigentes de la Unión Republicana encabezados por figuras tan destacadas como Nicolás Esguerra, Miguel Abadía Méndez, Carlos E. Restrepo, Carmelo Arango, Antonio José Cadavid, Lucas Caballero, Pedro Nel Ospina, lanzaron un manifiesto que resumía el programa político del Movimiento. «Nos comprometemos a trabajar por cuantos medios legales estén a nuestro alcance, decían, para conseguir, dentro del menor término posible, la reforma de la Constitución de 1886, haciéndola verdaderamente nacional, y que cuente con el amor y el acatamiento de todos los colombianos. Al efecto, dicha Constitución contendrá las reformas consignadas en este programa y las que de tiempo atrás son reclamadas por la mayoría de la opinión pública, entre las cuales apuntamos como de más urgencia las siguientes:

² Eduardo Rodríguez Piñeres, *op. cit.*, pág. 269.

a) El reconocimiento de la representación de las minorías por el sistema más perfecto y compatible con el estado de nuestra educación política.

b) Establecimiento de la responsabilidad del Presidente de la República para todos sus actos administrativos y políticos.

c) Prohibición absoluta de que el Presidente de la República, o el que por cualquier título haga sus veces, pueda ser reelegido para el puesto en el período inmediato.

d) Nombramiento por el Congreso o por cualquiera otra entidad, de los suplentes que deban reemplazar al Presidente de la República, pero en ningún caso por el mismo Presidente.

e) Reunión anual de las cámaras legislativas.

f) Independencia efectiva del poder judicial, de manera que ni por nombramiento, ni por ningún otro motivo penda del Poder Ejecutivo, ni pueda ser supeditado por éste.

g) Libertad de imprenta, con responsabilidad efectiva y pronta ante el poder judicial.

h) Organización de un sistema electoral con independencia de los demás poderes públicos, y sustraído a toda influencia oficial. Es entendido que el derecho de sufragio quedará en suspenso para los individuos de tropa del ejército, como consecuencia del precepto constitucional que declara que el ejército no es cuerpo deliberante.

i) Atribución a las cámaras para dar votos de censura al Ministerio, o a uno o más de los Ministros de Estado.

j) Elección del Procurador General de la Nación por la Cámara de Representantes»³.

Tres actos legislativos aprobó la Asamblea Nacional de 1910. El relativo a sus propias funciones, el referente a la sucesión presidencial, y el tercero, que contiene la revisión general de la Constitución de 1886.

Para Pombo y Guerra, el Acto Legislativo número 3, «puede considerarse como una constitución en pequeño, porque toca todos los puntos que habían sido materia de anteriores mutaciones⁴. A nuestro juicio, la verdadera Constitución de Colombia, que como fruto del consenso nacional, estuvo llamada desde el primer instante a conservar prolongada vigencia, fue la trazada con mano maestra por la Asamblea Nacional de 1910, bajo los auspicios de la Unión Republicana. La obra jurídica del 86 sólo comenzó a aplicarse cuando se eliminaron del con-

³ Cabe dejar constancia de que algunos de los firmantes salvaron su voto respecto de varios ordinales. Cfr. Carlos E. Restrepo, *Op. cit.*, págs. 440 y ss., tomo I.

⁴ Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *op. cit.*, pág. 1299, tomo II.

texto ingredientes autocráticos que la tornaban inaceptable y los ciudadanos de todos los partidos dejaron de ver en ella el reto de los vencedores sobre los vencidos, para congregarse de ahí en adelante en torno de las instituciones representativas que configuran el Estado de Derecho. Veamos en detalle la reforma:

El artículo 1.º referente a los límites de la República introdujo modificación de importancia. En él se enumeran los Tratados que ya había concluido la nación con varios países vecinos, y se reafirmó el principio del «uti possidetis juris» en lo referente a la frontera brasileña aún no demarcada. Cabe observar, en cuanto a la enumeración de los tratados vigentes, la referencia al protocolo Mosquera-Pedemonte relativo a los límites con el Perú, cuya existencia se impugnó durante las negociaciones que años más tarde ocurrieran con motivo de la firma del Tratado Lozano-Salomón, que puso fin a la disputa fronteriza entre los dos pueblos.

En lo que se refiere al régimen departamental y municipal, los constituyentes de 1910, reforzaron las prerrogativas de carácter administrativo de las asambleas y concejos, en esfuerzo de anteponer al rígido centralismo ingredientes que preservaran la iniciativa de las secciones para aquellas materias que no vulnerasen el gobierno unitario de la nación. Luis Carlos Sáchica, al comentar el título correspondiente, observa: «Nuestra división territorial tiene un fuerte rezago político, federalista, por circunstancias históricas que indican el impacto disolvente de la Constitución de 1863, como se advierte al releer el texto de algunas disposiciones constitucionales»⁵. Lejos de compartir la crítica a la autonomía de las secciones, fue avance positivo lo dispuesto en el Acto Legislativo número 3, donde no sólo se reglamentó lo referente a la creación de nuevos departamentos, para evitar su multiplicación inconsulta, sino que el Título XVIII de la Reforma, restableció el viejo anhelo de las comarcas de disfrutar de radio de acción más amplio para el manejo de los asuntos administrativos. Eduardo Fernández Botero replica a los críticos de los departamentos, como divisiones administrativas del territorio, con las siguientes palabras: «Ni esos defectos —se refiere a la ausencia de límites naturales—, ni los costos que implica su existencia, ni su laboriosa organización, justifican su abolición como entidades territoriales. Si no existiesen esos intermediarios entre la unidad nacional y los municipios se fortalecería el ya agobiante centralismo con tremendas consecuencias dada nuestra extensión territorial, lo defectuoso de

⁵ Luis Carlos Sáchica, *Constitucionalismo Colombiano*, pág. 286. Editorial Temis. Bogotá, 1966.

las vías y medios de comunicación, la despreocupación centralista por los problemas de la periferia y porque se abolirían aquellas facultades propias del Departamento que, dentro de una correcta emulación de las regiones, buscan contribuir al progreso general del país⁶.

Uno de los mayores aciertos, quizá el que consolidó de manera definitiva la concordia ciudadana, fue el referente a la representación de las minorías en los cuerpos colegiados, el cual había sido conquista de la Asamblea durante el quinquenio, pero que sólo alcanzó lineamientos definitivos dentro del contexto de la Carta de 1910. Dijo el artículo 45: «En toda elección en que se vote por más de dos individuos, aquella se hará por el sistema del voto incompleto, o de cuociente electoral, o del voto acumulativo u otro cualquiera que asegure la representación proporcional de los partidos. La ley determinará la manera de hacer efectivo este derecho.» De este momento en adelante, la democracia comenzó a operar por los cauces normales de los partidos políticos, que enfrentados en la lucha electoral, han alternado en la conducción de los destinos nacionales. Sólo cuando se han desconocido las mayorías, que son la regla de oro de la democracia, o cuando se ha ejercitado la violencia para impedir el proceso electoral ordenado, el país ha vuelto a sufrir sacudimientos institucionales. Lo que pareció casi imposible a los gobiernos de la regeneración, cual era el libre juego de opiniones dentro del pluralismo partidario, se consiguió, con frutos promisorios, gracias al acuerdo patriótico concertado bajo el troquel de la Unión Republicana.

Materia controvertible, que de tarde en tarde repunta en el hemisiclo parlamentario y en las academias científicas, es el relacionado con la conveniencia de la pena de muerte, y las implicaciones filosóficas y sociales de su consagración en el código penal. En 1886, como ya lo hemos observado, se reconoció dentro de la Constitución con limitaciones y seguridades. Sin embargo, la experiencia política de finales del siglo, igual que en el quinquenio, cuando se aplicó la pena de muerte mediante procedimientos no siempre ajustados a derecho, crearon atmósfera favorable a la abolición. Quienes filosóficamente reconocían la capacidad del individuo para rehabilitarse, contaron con el refuerzo de los que en forma empírica señalaban los abusos cometidos al dejar en manos de gobiernos inescrupulosos la aplicación discrecional de la pena máxima. Los debates en el seno de la Asamblea Constituyente, evidencian el amonajamiento entre quienes estiman la pena de muerte como el supremo

⁶ Eduardo Fernández Botero, *Estudios sobre la Constitución Política de Colombia*, pág. 30, 1974.

recurso para la defensa del organismo social, frente a los exaltados defensores de la inviolabilidad de la persona humana. El Diputado Hernando Holguín y Caro, dijo: «La pena de muerte no está prohibida por la moral cristiana ni por la ley eterna. La vida es un derecho, y Dios no ha dado al hombre derecho alguno en forma ilimitada, porque todo derecho tiene necesariamente un término, y todo derecho termina donde principia el derecho ajeno, el derecho de los demás hombres o el derecho de la sociedad. Si la vida humana tuviese el carácter de un derecho ilimitado, no existiría entonces el derecho de legítima defensa que lleva hasta poder privar de la vida al agresor injusto; ni la patria tendría derecho de exigir de sus hijos, llegado el caso, en guerra justa, el sacrificio de sus vidas. El derecho a la vida no es, pues, un derecho ilimitado; él termina, como dejo dicho, donde empieza el de los demás hombres, el derecho de la sociedad. Siendo esto así, nadie podrá negar que la vida de un individuo que pone en peligro la existencia misma de la sociedad, debe ceder ante el derecho de la sociedad a existir, y a existir ordenadamente»⁷.

El Diputado Enrique Olaya Herrera, futuro Presidente de la República, replicó: «En estos países nuevos, señores Diputados, donde las pasiones políticas alcanzan un grado de crueldad que espanta, la pena capital es muchas veces —no en casos aislados, sino repetidos con la fatalidad de un sistema— arma que el vencedor esgrime contra los vencidos. Y cómo no, señores, si en ocasiones la marcha atormentada de nuestra historia nos enseña que se ha logrado perturbar el criterio público, y los grandes conceptos de patria y del amor a ella son explotados para beneficio de demagogos que pretenden someter a su juicio y a su imposición a los hombres honrados y patriotas.

«No hagamos recuento de los extravíos de la política colombiana, que han conducido, en muchas ocasiones, a sacrificar en el patíbulo —afrentándolos primero con el cargo ignominioso de grandes delincuentes—, a ciudadanos que supieron amar a la patria, que la sirvieron con gloria y que la enaltecieron con sus virtudes. No hagamos ese recuento porque no estaría bien encender el fuego del rencor en los unos y en los otros.» Y para concluir su intervención, exclamó: «En esta hora que marcará el primer centenario de nuestra emancipación, consagremos la Reforma que decreta la abolición de la pena de muerte. Rendiremos así un homenaje a la justicia y a la clemencia, que son dos de las virtudes que enaltecen a la civilización cristiana»⁸.

⁷ *Idem*, pág. 116.

⁸ *Idem*, págs. 122 y ss.

Al incorporar dentro del texto del Acto Legislativo, artículo 3.º (Título III), que «el legislador no podrá imponer la pena capital en ningún caso», se dio plena satisfacción al requerimiento popular que simultáneamente reclamaba el repudio a los abusos cometidos, y la garantía de la vida humana, como posibilidad siempre abierta a la rehabilitación para el trabajo fecundo y ordenado.

El tema de la responsabilidad presidencial, que en el Consejo Nacional de Delegatarios de 1886 había sufrido discusiones tan prolijas como acaloradas, revivió con nuevo impulso, si se tiene en cuenta el abuso reiterado que algunos mandatarios habían hecho del fuero excepcional consignado en la Constitución. «En la Asamblea Constituyente de 1910, dice el ilustre jurista Doctor Aníbal Cardoso Gaitán, se enfrentaron también dos teorías, consignadas en tres proyectos distintos: La de la responsabilidad absoluta del Presidente y la de la responsabilidad limitada; de un lado el sistema del Doctor Esguerra (Art. 18 de su proyecto) por actos u omisiones violatorios de la Constitución o de las leyes y el sistema del Doctor Carreño, idéntico casi al del Doctor Esguerra, porque después de señalar varios casos concretos, terminaba sentando, en el artículo 6.º la responsabilidad por todos los actos con que en el ejercicio de su cargo violara manifiestamente la Constitución o la ley (no comprendía las omisiones); y de otro, el sistema del Doctor Holguín y Caro, igual al de la Constitución de 1843, con la modificación contenida en el último inciso del artículo, y que consagraba la responsabilidad restringida del Presidente. Todos los proyectos de reforma en 1910 significaban una reacción contra la irresponsabilidad presidencial. Es cierto que en 1886 se estableció, por el artículo 122, que el Presidente debía responder en tres casos determinados; pero en la práctica, como se deduce de los debates en el seno de la Asamblea de 1910, se había aplicado el sistema de irresponsabilidad»⁹.

El texto a que se llegó al término de las deliberaciones, fue la consagración de la responsabilidad absoluta del Jefe del Ejecutivo para todos sus actos. No podría hablarse de Estado de Derecho, dentro de los parámetros que la evolución constitucional ha impuesto para trazar la línea divisoria entre el régimen representativo, y las demás formas de gobierno, sin que la conducta del Jefe del Ejecutivo quede bajo el control de órganos jurisdiccionales. Suprimiendo la responsabilidad presidencial se viviría bajo régimen donde los caracteres autoritarios limitarían la participación popular a radios demasiado estrechos. El precepto de so-

⁹ Aníbal Cardoso Gaitán, *Responsabilidad y Juzgamiento de los Altos Funcionarios*, pág. 139. Bogotá, 1958.

meter al ordenamiento normativo a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, para ajustar su conducta a los mandatos de la ley, implica la posibilidad de enjuiciar al propio Presidente cuando haya incumplido el juramento de obediencia a la Constitución. Los abusos que la pasión política, en ocasiones ha precipitado en contra de individuos que la historia ha absuelto después en fallo categórico, de ninguna manera demerita la importancia del avance constitucional de 1910, que consagró (Art. 29) la responsabilidad del jefe del Estado por sus actos u omisiones.

Hay dentro del articulado a que nos estamos refiriendo algunos preceptos que corresponden a fenómenos superados por las circunstancias. Tal es el caso del artículo 7.º, en el cual se consignó lo siguiente: «Queda prohibida en absoluto toda emisión de papel moneda de curso forzoso.» Dicha norma puede explicarse a la luz de los abusos que los gobiernos de la Regeneración cometieron en época durante la cual el régimen monetario se regía por principios diferentes a los actuales. Francisco de Paula Pérez, observa: «Sin embargo, esta materia no es de las que se resuelven con fórmulas jurídicas, como quiera que obedecen a circunstancias económicas y fiscales que obran con la fuerza de las leyes naturales, que son incontenibles»¹⁰. Cabe de todas maneras reconocer el ánimo de los Constituyentes para restablecer la confianza pública en la moneda, preservándola de riesgos que en ocasiones, habían contribuido a su desprestigio.

Respecto a la reunión de las cámaras y la formación de las leyes, el aporte del Acto Legislativo número 3 también puede comentarse favorablemente. El período de noventa días, prorrogable por treinta más por decisión autónoma, y particularmente, la reunión cada año por derecho propio del Parlamento, le devolvió a la institución la operancia que las cláusulas de 1886 habían disminuido. Tanto la iniciativa parlamentaria en materia de leyes, como lo concerniente a la aprobación del presupuesto nacional, constituyen rasgos de la tendencia a robustecer la acción legislativa, dentro del equilibrio y armonía de poderes, enseñado por Montesquieu. El restablecimiento de la institución de la Designatura, en dos personas con derecho para reemplazar sucesivamente al jefe del Estado, en sus faltas temporales o absolutas, dirimió la situación del Vicepresidente. Sobre el particular, la Asamblea del Quinquenio había adoptado medida saludable, y en 1910 lo único que se preceptuó, fue el restablecimiento del primero y el segundo Designado por elección de ambas cámaras en sesión conjunta. Además, se prohibió expresamente la reelección presidencial para período inmediato.

¹⁰ Francisco de Paula Pérez, *op. cit.*, pág. 213.

En cuanto al régimen de elecciones la reforma que estamos comentando introdujo algunos avances con relación al texto anterior, pero todavía consideró inoportuno la consagración del sufragio universal. En efecto; el artículo 25 prescribió la elección del Presidente de la República por el voto directo de los ciudadanos «que tienen derecho a sufragar para representantes». Se reincidió en el régimen censatario, según lo dispuesto por el artículo 44, que dijo: «Los ciudadanos que sepan leer y escribir, o tengan una renta anual de trescientos pesos, o propiedad raíz de valor de mil pesos, elegirán directamente Presidente de la República y Representantes.» En cambio, la elección de los concejeros municipales y diputados a las asambleas quedó consagrada como derecho idéntico para todos los ciudadanos (Art. 43). El Senado quizás siguiendo la antigua tradición que los regeneradores pretendieron imprimirle a tal organismo, desde la Carta del 86, era elegido por consejos electorales, cuyos miembros provenían de selección efectuada por las asambleas departamentales en la proporción de uno por cada treinta mil habitantes.

En lo que se refiere al poder judicial, se mantuvieron los lineamientos fundamentales del Acto Reformatorio número 1 de 1905, en el sentido de sustraerle carácter vitalicio a los Magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores. La discusión acerca de la conveniencia y oportunidad de tal medida, suele reabrirse en forma cíclica, sin que ninguno de los sistemas adoptados hasta ahora haya alcanzado consenso. Tulio Enrique Tascón, en la década del treinta, opinaba: «Los partidarios de las magistraturas vitalicias arguyen que garantizan la independencia del juez; que contribuyen a formar un personal que sea una garantía por su sabiduría y experiencia; que le permiten al magistrado consagrarse en absoluto al estudio de las leyes, despreocupándose del cuidado de sus negocios, por tener una posición asegurada, y que alejan al poder judicial de las pasiones políticas y de las intrigas electorales.

»Mas la experiencia del lapso de 1886 a 1905, en que hubo en Colombia magistrados vitalicios, demostró que estas razones son inconsistentes. Seguros los magistrados de su empleo, carecen de estímulo para el estudio, la inamovilidad de por vida hace que el cargo sea desempeñado hasta edad avanzada, cuando ya el trabajo de los magistrados no puede dar rendimiento; y el error que se comete por un mal nombramiento, se hace irreparable»¹¹. Las opiniones transcritas no sólo

¹¹ Tulio Enrique Tascón, *Derecho Constitucional Colombiano*, III edición, página 286. Bogotá, 1944.

tienen valor como juicio retrospectivo, sino que recobran vigencia, como quiera que en 1957 el país retornara al régimen vitalicio para los Miembros de la más alta Corporación judicial.

Para la crítica objetiva y como aporte al progreso de las instituciones jurídicas, la mejor contribución de los Constituyentes de 1910, fue el reconocimiento de la jerarquía normativa, mediante la acción pública atribuida a la Corte Suprema de Justicia. El artículo 41 decía: «A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confiere ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

«Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.» Aunque adolezca de imprecisiones, posteriormente modificadas, lo importante del artículo es el sometimiento obligatorio de leyes y decretos con fuerza de tales, a la Carta Fundamental. La inconsecuencia de la Ley 153 de 1887, que permitía modificar la Constitución por simples leyes, sin prevenir mecanismo adecuado de control, fue signo evidente del espíritu irresponsable con que se gobernaba al país. El verdadero estado de derecho se fundamenta en el artículo transcrito, que le otorgó al constitucionalismo colombiano perfiles innovadores dentro de la ciencia del Estado. La observación de Luis Carlos SÁCHICA, referente al control de los Actos Legislativos es oportuna, en cuanto que el Constituyente, como depositario de la soberanía, no admite restricciones en el ejercicio de sus prerrogativas¹². A pesar de dicha falla en el texto del artículo 41, la importancia no se disminuye. Por el contrario, representa nueva demostración del celo por ajustar la plenitud del ordenamiento normativo al broquel constitucional¹³.

Gerardo Molina define de la siguiente manera la reforma inspirada por los dirigentes de la Unión Republicana: «El Acto Legislativo número 3 de 1910, de corte liberal e individualista contiene aquello que deseaban los nuevos hombres de empresa y cuantos habían padecido persecuciones: Seguridad de que no habría más impuestos que los votados

¹² Luis Carlos SÁCHICA, *Op. Cit.*, pág. 119.

¹³ A partir de la consagración del recurso de inexecuibilidad, el país ha afianzado la estabilidad de las instituciones, y fortalecido en la conciencia pública el respeto por el imperio de la ley. Importantes ejemplos para observar el funcionamiento práctico del mecanismo, contiene la obra del doctor César Castro Perdomo, intitulada *Defensa del Orden Jurídico*. Bogotá, 1974.

por el Congreso, reunión de éste por derecho propio, control constitucional de las leyes, representación de los partidos»¹⁴.

La Asamblea Nacional de 1910 comprendió que su obra quedaría inconclusa si no elegía un Presidente que fuese ejecutor y fiel intérprete del espíritu de la Constitución. Carlos E. Restrepo incansable luchador por la concordia nacional y jefe de la Unión Republicana, obtuvo los votos necesarios para ser exaltado a la primera Magistratura en el cuatrienio que se inició el 7 de agosto de aquel año. El Doctor Eduardo Rodríguez Piñeres lo describe de la siguiente manera: «Su vida había sido rectilínea; se había estrenado en el periodismo combatiendo los vicios y procederes de la regeneración; se portó con valor y con honor... Contra él sólo podía argüirse que no era un hombre nacional»¹⁵. La importancia de los aportes al derecho público contenidos en el Acto Legislativo número 3, hallaron oportunidad de desenvolverse y aplicarse, gracias al temple del Presidente Restrepo, a quien la República debe el haber inaugurado larga era de paz y prosperidad.

En los años subsiguientes, las reformas constitucionales fueron escasas. La más importante sin duda, fue la contenida en el Acto aprobado el 10 de septiembre de 1914, por medio del cual se restableció el Consejo de Estado que había sido abolido en tiempos del quinquenio, y cuya trascendencia no sólo como órgano consultivo del gobierno, sino de Tribunal Supremo de lo Contencioso-administrativo, complementaba la estructura democrática de controles recíprocos entre los poderes públicos.

El Acto Legislativo número 1, de 1918, sustituyó el artículo 44 de la Constitución, referente al derecho de los ciudadanos para escoger oficio u ocupación honesta, otorgándole a las autoridades facultad de inspección de las industrias y profesiones en orden a garantizar la moral, la seguridad y la salubridad públicas. Asimismo, se delegó en la ley la reglamentación de los títulos de idoneidad para el ejercicio de la profesión de médico, auxiliares de medicina y de abogado. En 1921 el Acto Legislativo número 1 se refirió a la misma materia para agregar la posibilidad de que la ley expidiera reglamentos sobre la producción y consumo de licores y bebidas fermentadas. La revisión y fiscalización de las empresas públicas de transporte fueron también contempladas por el Constituyente en aquel año. En 1924, por Acto Legislativo, se aumentó el número de plazas en la Corte Suprema de Justicia, dejando a juicio del legislador la fijación del número, no inferior de nueve. En 1930, el Acto Legislativo número 1 aumentó la base de población para la elec-

¹⁴ Gerardo Molina, *op. cit.*, pág. 245, tomo I.

¹⁵ Eduardo Rodríguez Piñeres, *op. cit.*, pág. 273.

ción de senadores y representantes, y trasladó a las asambleas departamentales la facultad de hacer las demarcaciones de los círculos o circunscripciones electorales para la elección de diputados. Finalmente, en 1932, el Acto Legislativo Único de aquel año volvió a ocuparse de la reglamentación de las profesiones, y modificó el de 1921, para incluir a los ingenieros en sus distintos ramos, y el régimen de las empresas públicas de transporte.

Las reformas anteriormente citadas, constituyen simples retoques a la obra trascendental de los Constituyentes de 1910. El país pudo disfrutar a partir de aquella fecha de gobiernos respetuosos de la Constitución. La democracia trascendió el gabinete de los teóricos, para convertirse en realidad apreciada y defendida, sin distinguos de rótulo partidista, por la inmensa mayoría de los colombianos. «Reconciliación por la libertad»¹⁶; es el mejor resumen de la hazaña cumplida por Carlos E. Restrepo y quienes le sucedieron en el mando.

La llegada del liberalismo al poder en 1930, con la figura insigne de Enrique Olaya Herrera, marca rumbo distinto en la orientación del Estado. El partido, que después de largo tiempo regresaba al gobierno, reconocía las ventajas del estado de derecho, pero ambicionaba perfeccionarlo, introduciéndole aquellas reformas de tendencia socialista, que interpretaran el hondo anhelo de cambio de las masas populares.

¹⁶ Darío Echandía, *Humanismo y Técnica*, cap. VII, pág. 95. Biblioteca del Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. Bogotá, 1969.

CAPÍTULO XI

TENDENCIAS SOCIALISTAS EN LA CONSTITUCIÓN

La administración del Doctor Enrique Olaya Herrera debió afrontar dos situaciones críticas que postergaron la concreción normativa de las ideas que el liberalismo había defendido durante largo tiempo. La crisis mundial, cuyos efectos recibió la República con profundo impacto financiero, y luego la guerra con el Perú, que como consecuencia del ataque a Leticia, obligó a la nación a preservar con las armas la integridad del territorio, fueron episodios sorteados de manera afortunada por el gobierno. Al efectuarse la escogencia del sucesor del Doctor Olaya, el nombre de Alfonso López Pumarejo, lo aclamó el liberalismo en elección confirmada en las urnas caudalosamente, en tanto que el partido conservador se abstuvo de concurrir a los comicios.

El slogan de la «revolución en marcha» que recorrió de costa a costa la geografía nacional, reflejaba el deseo de modernización del país, para acompañarlo al ritmo de los nuevos tiempos, con hombres e instituciones que fuesen intérpretes del sismo político y social que había sacudido al mundo en las últimas décadas. Convencido el Presidente de que los cambios importantes en la vida de los pueblos, ocurren cuando el timón del Estado es conducido por gentes jóvenes, llamó a una generación nueva, forjada en la lucha ideológica y provista de criterio definido acerca de los problemas nacionales. Se sentía en 1934, al iniciarse el gobierno de López Pumarejo, la urgencia de acometer audaces reformas sociales que pusiesen fin al Estado gendarme, morigerando, a través de la intervención del Estado, los excesos de la libertad económica, síntesis de la concepción histórica del Estado burgués.

Un estilo diferente gobernaba la República, en comparación con la

cautela de administraciones como la de Suárez y Abadía Méndez. El deseo de cambio, y las medidas para ponerlo en vigencia, encontraron la coyuntura del Congreso homogéneo, el cual, junto con el primer Magistrado, se aplicaron de consuno a la tarea de reformar la Constitución, sobre materias calificadas en su tiempo de revolucionarias. Hubo voces que recababan la oportunidad de convocar una Asamblea Constituyente para modificar desde las bases la estructura jurídica de la nación. Sin embargo, la amarga experiencia de las constituciones de partido, favoreció la creencia de que era mejor conservar en los lineamientos básicos el texto fundamental de 1910; fruto de la reconciliación colombiana. Algunos tratadistas muestran sorpresa de que el liberalismo, una vez en el gobierno, no hubiese hecho tabla rasa de todos aquellos preceptos constitucionales que había combatido de manera frontal en los tiempos de oposición. Un sano equilibrio permitió evitar los extremos, y la Reforma de 1936, sin agotar la totalidad de las materias susceptibles de cambio, incorporó a la Carta innovaciones trascendentales.

Pedro Juan Navarro, Miembro de la Comisión del Senado encargada de estudiar los proyectos, transcribe el programa inicial de trabajo, que era distinto del que resultó finalmente adoptado. «La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado de la República, a fin de definir con precisión el objeto y el alcance de la labor que le corresponde, establece formalmente lo siguiente:

»El sentido del movimiento liberal que ha adquirido constitucionalmente el poder, no se limita a la modificación fragmentaria del estatuto constitucional con que gobernó el régimen anterior, sino que tiende a la formación de un nuevo orden institucional que organice el Estado y regule las relaciones esenciales de la vida colombiana conforme a un pensamiento fundamental distinto del que inspiró en su origen y ha inspirado en su desarrollo las normas constitucionales hasta ahora vigentes.

»Esta tesis no implica la eliminación absoluta de todas las prescripciones de la Constitución, y Actos Legislativos actualmente en vigencia. Al contrario, permite reconocer que muchas de ellas deben conservarse en el derecho constitucional del país, incorporándolas en el cuerpo de un Nuevo Estatuto en vez del procedimiento contrario, que consistiría en la incrustación de elementos nuevos dentro de la economía de la Constitución vieja con perjuicio para la eficacia de ellos y para la unidad de ésta»¹.

¹ Pedro Juan Navarro, *Constitución Política de la República de Colombia*, 1936, pág. 28. Bogotá, 1937.

La marcha de los acontecimientos alteró el propósito consagrado en el Informe del Senado, y en fenómeno inverso, se terminó incorporando a la estructura del año 10, las innovaciones programadas, sin que pueda decirse que la Reforma de 1936 represente una constitución nueva. El análisis de sus principales disposiciones arroja claridad al respecto.

El artículo 1.º, modificó la definición de los límites de la República, introduciendo la lista de los Tratados que sobre la materia se habían celebrado hasta la fecha. Se agregó lo concerniente a las islas, islotes, cayos, morros y bancos, describiendo con sus propios nombres el archipiélago de San Andrés y Providencia y la Isla de Malpelo. No sólo en esta ocasión, sino en posteriores se ha creído inadecuado el incluir dentro de la Carta la enumeración de los convenios limítrofes, prefiriendo restringir la norma a la afirmación genérica de los Tratados públicos vigentes concluidos por el país sobre la materia. A tal criterio, defendido entre otros por Luis Carlos Sáchica, cabe argumentar el valor didáctico que tiene la Constitución, cuyo contenido debe estar al alcance, no sólo de especialistas, sino del común de las gentes. Fue en cambio omisión palmaria, el no haber hecho referencia al mar territorial, ni al espacio aéreo, que constituyen dimensiones importantes de nuestra soberanía.

En lo que se refiere a la creación de Departamentos, se aumentó el monto de la renta anual mínima de la sección que va a crearse, así como del territorio segregado. Se suprimió la doble vuelta prevista en el régimen anterior y se le dio entrada a la Constitución a las Intendencias y Comisaríaes como entidades intermedias entre el Departamento y el Municipio. «Hasta el momento de entrar en vigencia el Acto Legislativo de 1936, dice Gnecco Mozo, la República no debió haberse dividido sino en departamentos y éstos en municipios. Las intendencias y las comisaríaes tuvieron una existencia de hecho; la necesidad impuso el establecimiento de estas entidades de regímenes especiales, formadas de territorios a los cuales no ha llegado por completo o no ha llegado en absoluto la civilización. Por decretos unas veces, por leyes otras, se crearon esas entidades y dentro de ellas se establecían municipios, sin saberse a ciencia cierta si era el Órgano Ejecutivo el que tenía facultad para hacer tales creaciones o si ellas correspondían al legislador»².

En cuanto hace a los nacionales colombianos (Art. 3.º), explícitamente se incluyó a los brasileños, junto con los hispanoamericanos, para acogerse a régimen de excepción, teniendo en cuenta los lazos históricos y el viejo propósito de la ciudadanía continental que la Gran Co-

² José Gnecco Mozo, *La Reforma Constitucional de 1936*, pág. 45. Bogotá, 1938.

lombia inspirara en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, suscrito en Panamá en el Congreso Anfictiónico de 1826. El mismo Gnecco Mozo subraya la trascendencia de haber excluido del artículo correspondiente de la Carta del 86, el requisito de ser hijo legítimo para los nacidos de padres colombianos fuera del territorio.

Conviene destacar como avance en materia institucional, lo concerniente a la igualdad de derechos civiles y garantías para nacionales y extranjeros, consignada en la Reforma (Art. 5.º). El viejo precepto de la reciprocidad, sobreviviente del articulado original de la Carta, correspondía a época en que las relaciones entre los Estados carecían de la dinámica que la interdependencia ha acelerado, hasta convertirla en característica de un mundo cuyas distancias se hacen todos los días más cortas, y las comunicaciones favorecen el contacto cotidiano de individuos provenientes de las distintas latitudes. El viejo sistema, equivalía al desconocimiento de derechos humanos inalienables, y del espíritu solidario de quienes por encima de diferencias de raza o ideología, pertenecen a la gran familia humana.

En 1936 pareció prematuro a los Constituyentes el otorgar igualdad de derechos a la mujer, tanto en lo relativo a la ciudadanía, como al ejercicio pleno de los derechos políticos. Sin embargo, se introdujo modificación importante en el artículo 8.º, en el sentido de permitirle el desempeño de funciones que impliquen jurisdicción y mando. El texto aprobado fue el siguiente: «La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa indispensable para elegir y ser elegido, y para desempeñar empleos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción. Pero la mujer colombiana mayor de edad puede desempeñar empleos aunque ellos lleven anexa autoridad o jurisdicción en las mismas condiciones que para desempeñarlos exija la ley a los ciudadanos.» Ya en 1932, mediante la ley 28, se confirió a la mujer casada la facultad de administrar sus propios bienes, y con anterioridad a tal fecha, se le permitió ser testigo de toda clase de actos civiles. Juzgado a la luz de los avances alcanzados en nuestro tiempo, en materia de igualdad de derechos entre ambos sexos, puede parecer tímido el artículo transcrito, pero colocados dentro del clima de los acontecimientos y frente a la difícil ruptura del orden tradicional, el progreso obtenido en el 36, abrió el camino para futuras conquistas.

El señalamiento de la esfera de competencia de las autoridades, en orden a proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos (Art. 9.º), ha sido objeto de críticas, en particular de Álvaro Copete Lizarralde, quien estima la enumeración incompleta, al no haberse incluido el resto de derechos individuales. Observa Copete: «La disposición es contradictoria

y deficiente, porque intentó, con natural mala fortuna, hacer la síntesis de dos tendencias antagónicas en la concepción del Estado, la liberal y la diguitiana; deficiente, porque es claro que las autoridades no sólo deben amparar la vida, honra y bienes de los habitantes, sino que deben proteger los demás derechos reconocidos a las personas»³. Tal observación es valedera, y asume caracteres relevantes en la redacción del artículo 10, que «garantiza la propiedad privada, y los demás derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes.» Cuando el Constituyente incluyó a continuación, el concepto de que «la propiedad es una función social que implica obligaciones», no hizo otra cosa que injertar la concepción de León Duguit, que desconoce los derechos subjetivos, yuxtaponiéndola, de manera contradictoria, con el fundamento filosófico de la primera parte del artículo. No cabe duda de que el Parlamento al expedir la Reforma de 1936, pretendió asimilar los presupuestos doctrinarios, que derivados de la teoría de solidaridad, habían desenvuelto los autores de la Escuela Sociológica del Derecho. Desentrañando el espíritu de la norma, lo que se quiso fue sustraer del régimen de la propiedad privada, aquellos elementos absolutos que provenientes del Derecho romano, desconocían el nuevo género de relaciones entre trabajo y producción.

Jacobo Pérez Escobar destaca la opinión del profesor Valencia Zea, sobre la materia: «De acuerdo con el derecho actual, la función social de la propiedad tiene dos aspectos: uno negativo o función social —límite—, y otro positivo o función social impulsiva. En virtud del primero, la propiedad privada puede ser desconocida cuando así lo exijan motivos de interés social o de utilidad pública, o su ejercicio no es tolerado cuando se desconozcan o vicien derechos de otros propietarios...

«La función impulsiva es la que pretende sacar de la libre iniciativa de los particulares la explotación y adquisición de aquellas propiedades que interesan a la producción nacional o producen rendimiento»⁴.

Es cierto que el legislador se retardó en desenvolver el artículo que con acento innovador consignó la función social de la propiedad. De un país, donde la rigidez de los principios individualistas era cimiento inmovible, se hizo tránsito a noción de propiedad acorde con el carácter preeminente de las metas sociales que condicionan el ejercicio del poder público.

Hasta entonces, el Estado desempeñaba el papel de simple guardián

³ Álvaro Copete Lizarralde, *Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano*, edición III, pág. 38. Ediciones Lerner. Bogotá, 1960.

⁴ Cfr. Jacobo Pérez Escobar, *op. cit.*, pág. 269.

de la propiedad privada. De ahí en adelante, y gracias al artículo 11, complementario del anterior, se introdujo variable cuantitativa con referencia al viejo ordenamiento, al consagrar el derecho de intervención estatal para dirigir la economía del país. El régimen de las empresas públicas, la explotación de industrias, la racionalización de la producción, los derechos de los trabajadores, y la distribución y consumo de las riquezas, fueron las materias cuya reglamentación asumió el Estado por medio de la ley. La línea divisoria entre la idea capitalista, y la concepción moderna, que le entrega a los poderes públicos la conducción de la vida económica, deslinda la política del *Laissez Faire*, de aquella que le otorga al Estado el papel de impulsador principal del desarrollo. La socialización progresiva de determinadas áreas de la economía y las modificaciones en el régimen de tenencia de la tierra, los sistemas impositivos para la redistribución del ingreso, sólo fue posible implantarlos en Colombia, al amparo de las normas constitucionales consignadas en la Enmienda de 1936.

El propio Presidente López Pumarejo puntualizaba sus ideas en Mensaje al Congreso: «Nadie, dijo, rechaza entre nosotros la intervención oficial, sino técnicamente; como principio, como teoría. En la práctica existe una clamorosa exigencia de que el Estado intervenga en todo, lo dirija todo, regule todo, apoye todo. El capital pretende, en la mayor parte de los casos, que no puede luchar sin un permanente amparo del Estado, y el trabajador está descubriendo que sólo el gobierno puede modificar las condiciones feudales a que está sometido, porque sólo el gobierno tiene los elementos para hacerse respetar y acatar de los capitalistas inescrupulosos»⁵.

En concepto de muchos, la herramienta que el Constituyente introdujo en la Carta Fundamental relativa a la intervención del Estado, como supremo regulador de la vida económica, constituye el hito entre el viejo modelo liberal histórico y la concepción del socialismo democrático. En el primer sistema, la libertad era al mismo tiempo fin y medio. En el segundo, la libertad se funde dentro de la democracia, para construir la sociedad nueva, en donde se conjugue el disfrute de los derechos humanos, con la igualdad y la justicia distributiva. Del uso que se haya hecho de herramienta tan flexible, responden los propios actores de la escena política. El registro, a partir de la Reforma de 1936, indica etapas de aceleración promisorias y momentos de cautela, rayanos en el estancamiento. Lo cierto es que durante esta segunda mitad del siglo XX, ya no existe en Colombia sector político que niegue la intervención estatal

⁵ Cfr. José Gnecco Mozo, *op. cit.*, pág. 175.

en el proceso económico. Puede disputarse acerca de la extensión de las medidas o la rapidez de los procesos, pero en la conciencia ciudadana es cada vez más firme la convicción de que sería imposible volver a los anteriores esquemas.

Debe agregarse como circunstancia que abona el acierto de los constituyentes, la tradición histórica del régimen virreinal, donde la economía se orientaba por la Corona, en veces, hasta extremos excesivos. Abundan los historiadores que le achacan al régimen de libertad absoluta implantado en Colombia a partir de la administración de José Hilario López (1849), el retraso en el proceso de industrialización, así como la presencia de factores disolventes, que al extremar la libertad económica, produjeron la ruina de vastos sectores del trabajo nacional. El juicio dependerá del ángulo filosófico desde el cual se analice el fenómeno.

Uno de los aspectos que suscitaron acrimonia y desaliño en las discusiones públicas efectuadas en torno de la Reforma Constitucional, fue el concerniente a los derechos y prerrogativas de la Iglesia Católica. Vieja tradición radical, combinada con el propósito de recuperar para el Estado competencias ejercidas por el clero, motivaron el artículo 13, que reemplazaba lo previsto en la Carta del 86. La Regeneración no sólo quiso reconocer en la religión católica, apostólica y romana, el elemento básico del orden social, sino que le otorgó a la Iglesia prerrogativas, tales como la organización y dirección de la educación pública, que iban más allá del respeto al fuero eclesiástico y demás privilegios concomitantes al ejercicio de la misión espiritual. En 1936 se consignó la libertad de conciencia y se mantuvo la libertad de cultos, «siempre que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes». El párrafo que dice: «Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a sus creencias», fue consagración explícita del viejo principio de tolerancia religiosa.

La derogación expresa del artículo 38 de la Constitución de 1886 indicaba el espíritu liberal de las nuevas orientaciones. En efecto, el artículo en referencia decía: «la religión católica, apostólica, romana es la de la nación: los poderes públicos la protegerán y harán que sea respetada como esencial elemento del orden social. Se entiende que la Iglesia Católica no es ni será oficial, y conservará su independencia». La norma del artículo 13 de la Reforma demuestra con su sola lectura la ideología del gobierno que la inspiraba. «El Estado garantiza la libertad de conciencia. Nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas, ni compelido a profesar creencias, ni a observar prácticas contrarias a su conciencia. Se garantiza la libertad de todos los cultos que

no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes. Los actos contrarios a la moral cristiana o subversivos del orden público, que se ejecuten con ocasión o pretexto del ejercicio de un culto quedan sometidos al derecho común. El Gobierno podrá celebrar con la Santa Sede convenios sujetos a la posterior aprobación del Congreso para regular, sobre bases de recíproca referencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.»

En la discusión de la enmienda constitucional tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, afloraron acentos de confrontación religiosa grave, los cuales llegaron a conturbar los ánimos con secuelas para el mantenimiento de la concordia ciudadana. Los propios obispos se contagiaron del equívoco. Álvaro Tirado Mejía y Magdala Velásquez en el libro «La Reforma Constitucional de 1936» transcriben los siguientes apartes del manifiesto suscrito por los máximos prelados de la Iglesia colombiana: «Ved sobre esa obra demoledora, lo que se pretende erigir como principios que nos gobiernen: la libertad de cultos, error doctrinario condenado por la Iglesia; la libertad de cultos que deja a la Iglesia Católica, la de la totalidad moral de los colombianos, al ras con todas las demás religiones falsas así sean las más exóticas y extravagantes. Y luego agregaban: «Si, lo que Dios no permita, llegare a aprobarse la Constitución proyectada, verán nuestros legisladores que no impunemente se violentan las conciencias en lo que tienen de más caro... Hacemos constar que nosotros y nuestro clero no hemos provocado la lucha religiosa, sino que hemos procurado mantener la paz de las conciencias aun a costa de grandes sacrificios; pero si el Congreso insiste en plantearnos el problema religioso, lo afrontaremos decididamente y defenderemos nuestra fe y la de nuestro pueblo a costa de toda clase de sacrificios, con la gracia de Dios... Es una prevención terminante al Congreso de que todo el pueblo colombiano, sin distinción de partidos, está con nosotros cuando se trata de la defensa de la religión y de la guarda de sus derechos, y que llegado el momento de hacer prevalecer la justicia, ni nosotros, ni nuestro clero, ni nuestros fieles, permanecerán inermes y pasivos.» (Op. cit., págs. 122 y 123.)

A pesar de disminuir en apariencia atribuciones de la Iglesia, lo cierto es que aquéllas no se mermaron. Ya hemos visto cómo en 1887 la firma del Concordato vino a elevar a la jerarquía de tratado público los preceptos consignados en la Constitución sobre tan delicada materia. La supremacía del ordenamiento internacional sobre el interno, que a través de la jurisprudencia ha sentado la Corte Suprema de Justicia, hace que aún hoy, a pesar de la reforma concordataria de 1975, el país se encuentre aguardando la adopción de régimen más equilibrado, que le ga-

rantice a cada una de las potestades el ejercicio separado de sus competencias. El fracaso del Protocolo Echandía-Maglioni (Ley 50 de 1942) postergó muchos de los propósitos de los constituyentes de 1936 para modernizar las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Los anatemas lanzados por algunos sectores de la reacción contra la Reforma Constitucional, a distancia, se dibujan como estrategia política transitoria. El anticlericalismo del 36 resultó a la postre una simple farsa.

En cambio, la libertad de enseñanza representó, al incluirse dentro del texto constitucional, certero golpe al dogmatismo que por años había prevalecido en los centros docentes del país. Durante la Colonia, la difusión del pensamiento confesional bajo la inmediata vigilancia de las autoridades eclesiásticas, se ejerció sin trabas. Sólo, y ello lo anota Luis Carlos Sáchica, el Fiscal de la Real Audiencia de Santa Fe, Moreno y Escandón, elaboró proyecto de reforma educativa que modificaba sustancialmente preceptos intocables, conservados hasta entonces. Infortunadamente, aquel ensayo de libertad para la investigación científica, fue rechazado por el Rey, a quien poco interesaba el aire innovador de una educación fundada en preceptos distintos a la Escolástica⁹.

Durante la República, las disposiciones constitucionales relativas a la educación consagraron el derecho de dar y recibir la instrucción que a bien se tuviera. A partir de la Carta de 1843, incluyendo el Estatuto de la Confederación Granadina, y luego en la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, pudo desenvolverse el espíritu liberal. Con anterioridad, se había delegado en las leyes el fomento de la educación pública, pero sin imprimirle contorno de derecho humano fundamental, ni exigir del Estado la obligación de prestarlo en forma gratuita.

Para un país como el nuestro, donde la exclusividad de la orientación educativa quedaba en manos de la Iglesia según lo previsto en la Constitución del 86, reforzada por el Concordato, la reforma que consagró la libertad de enseñanza abrió campo a la investigación científica, superando con los hechos, el compromiso pactado entre el gobierno y la Sede Pontificia. No podría hablarse ciertamente de derechos humanos en la plenitud de su alcance, sin la capacidad individual para quebrar los grilletes dogmáticos, y abrir el pensamiento a nuevos y audaces rumbos. En lo que se refiere a la inspección y vigilancia de los centros educativos que dispone el artículo, ello se explica, no como forma de encadenar las ideas, sino para contribuir con reglamentos a su más adecuado ejercicio. Lástima sí, que el precepto de la enseñanza gratuita suministrada a través de los establecimientos oficiales, haya cedido

⁹ Luis Carlos Sáchica, *op. cit.*, pág. 463.

frente a otras prioridades del gasto público, sin que hasta la fecha el país disponga de la cobertura en el ciclo básico de la educación media.

La norma del artículo 15, relativa a la libertad de escoger profesión u oficio, constituye simple desarrollo de preceptos incluidos en la Declaración de los Derechos del Hombre, vigente desde los primeros mandamientos institucionales. En cambio, la consagración de la asistencia pública como función del Estado, corresponde al propósito de romper el círculo de los derechos civiles y políticos del siglo XIX, para abrir campo a los económicos y sociales de nuestra época. Mientras que en textos anteriores se ponía énfasis en las prerrogativas individuales, que implicaban restricción de la órbita del poder público, el derecho a la asistencia social exige la intervención estatal directa.

El artículo 17 que consagra «El trabajo es una obligación social y gozará de la especial protección del Estado», bien puede parangonarse con el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en 1948 dijo: «1.º Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.» Es explicable que la precisión alcanzada por los redactores del Documento de las Naciones Unidas, no sea comparable con el texto de los Constituyentes del 36. Sin embargo, debe destacarse el contenido ambicioso de la norma colombiana, cuando todavía la formulación del derecho al trabajo no había alcanzado el contorno tan nítido de las manifestaciones jurídicas modernas. Lo mismo puede decirse respecto a la consagración del derecho a la huelga (Art. 20), que exceptuando a los servicios públicos, se elevó por primera vez a la categoría de norma constitucional.

Modalidad en que se incurrió durante las deliberaciones fue el cambio de redacción de preceptos involucrados de vieja data dentro del ámbito institucional. Tal fue el caso de normas concernientes al estado civil de las personas, inviolabilidad de la correspondencia, derecho de asociarse, cooperación en vez de división de los órganos del poder público, inmunidad parlamentaria, etc. En algunos se observa progreso sustantivo, mientras que en los demás se reprodujeron disposiciones accesorias. Puede anotarse también la inconveniencia de haber introducido dentro del contexto de la Carta preceptos de naturaleza mudable, más propios de estatutos particulares. Lo referente, por ejemplo, a los proyectos en tránsito de una legislatura a otra correspondería mejor al reglamento de las Cámaras.

Uno de los preceptos sustantivos de la Reforma de 1936, fue la consagración del sufragio universal (Art. 33), para la elección de Presidente de la República, representantes al Congreso, diputados a las Asam-

bleas y Concejeros municipales. El liberalismo, fiel al postulado de ampliar los cauces democráticos aboliendo el régimen de censos elaborados con base en la capacidad económica de los electores, le devolvió al país la igualdad del sufragio que los Constituyentes del 86 habían restringido. Sin embargo, sobrevivió el voto indirecto para la elección de senadores, el cual se cumplía a través de las asambleas departamentales.

Innovación de discutibles resultados, fue la introducida en el artículo 24, al dividir el período de sesiones de las cámaras legislativas, así: Del 1 de febrero al 30 de abril, y del 20 de julio al 20 de diciembre. La ineficacia de tal precepto se puso pronto en evidencia, y por Acto Legislativo número 1 de 1938, se sustituyó lo preceptuado dos años antes, unificando en ciento veinte días, contados a partir del 20 de julio de cada año, la duración de las sesiones del Congreso.

En 1940, el Acto Legislativo número 1, autorizó a la Ley para crear la jurisdicción especial del trabajo, y el número 2, aumentó la base de población (70.000 habitantes), para determinar la composición de la Cámara. En 1944, por Acto Legislativo Único, se autorizó a la ley para erigir en Departamento la Intendencia del Chocó, aunque dicho territorio no reuniese los requisitos exigidos por la Carta.

A la administración del Doctor López Pumarejo, y luego la del ilustre repúblico Doctor Eduardo Santos, comprendida esta última entre los años de 1938 a 1942, correspondió la difícil tarea de poner en marcha los mecanismos de gobierno y los preceptos políticos de la Reforma del 36, que despertaron, como era de esperarse, franca oposición.

La experiencia de las últimas reformas dejaba como sedimento, de un lado el consenso acerca de los principios sociales involucrados, y por el otro, la urgencia de practicar revisión de la parte orgánica de la Carta, cuyas inconsecuencias eran protuberantes. El propio Presidente López Pumarejo, durante su segunda administración, en mayo de 1944, decía en Mensaje al Senado: «Será preciso, como lo ha recomendado el gobierno, una revisión institucional de las funciones del Congreso, el gobierno y la justicia, para que todos tres sean más eficaces y su acción sea práctica, y no teórica, real y no formal. Pero ante todo importará que el pueblo entienda que esa revisión no es un acto de oligarquías que quieren extender su poder, sino una necesidad pública, sin la cual el libertinaje hará, ahí sí, invivible la República»⁷.

⁷ Cfr. Rodrigo Noguera Laborde, *Constitución de la República de Colombia y sus Antecedentes Documentales desde 1885*, pág. 144. Publicaciones del Fondo Rotatorio de la Pontificia Universidad Católica Javeriana. Bogotá, 1950.

Tanto de las intervenciones del Jefe del Estado, como de sus Ministros, se deduce que el objetivo perseguido al acometer la nueva Reforma, era el dar coherencia funcional al ejercicio de los poderes públicos. No implicaba el proyecto presentado por el gobierno, y menos el finalmente adoptado, cambio en las metas del poder, ni en la extensión de los derechos y garantías ciudadanas. Se puso énfasis en la parte orgánica de la Constitución, exagerando quizás el número de disposiciones reglamentarias. El Ministro de Gobierno, Doctor Alberto Lleras Camargo, en alocución radial en defensa de los lineamientos del proyecto, decía: «Quienes ambicionan una revolución institucional van a sentirse defraudados. El gobierno no va a proponer sino una reforma. Pero no una reforma que reorganice otra vez la nación colombiana, sino que afiance, consolide, haga perdurable la organización que ya tiene. Hace tiempo que los colombianos se muestran insatisfechos de la eficacia de sus sistemas de gobierno. Pero no es menos notorio que no quieren cambiarlos radicalmente por otros, sino mejorarlos»⁸.

Los aspectos principales que cobijó la Reforma aprobada el 12 de febrero de 1945, contemplan los siguientes puntos esenciales: Elección popular de los senadores, sustrayéndole dicha facultad a las asambleas departamentales. Al respecto, cabe observar que el Senado según los Constituyentes del 86 se conservaba como rezago del régimen federal, y el propio señor Caro pretendió introducirle ingredientes aristocráticos mediante la elección por el gobierno, de una parte de sus miembros. Aunque no prosperó en el Consejo Nacional de Delegatarios la iniciativa, la Carta de la Regeneración introdujo mecanismo para la elección de los senadores, restringiendo al efecto el cuerpo electoral, e implantando requisitos de carácter económico para quienes se presentasen como candidatos. La renovación parcial de sus miembros, configuraba el carácter de cuerpo tradicionalista. La crítica mejor fundada a la escogencia de los senadores por las Asambleas, según el sistema vigente hasta 1945, era la inconveniencia de atribuirle a corporaciones eminentemente administrativas, el cumplimiento de tareas políticas, que en ocasiones perturbaban el ejercicio normal de sus labores. Puede anotarse también el hecho de que una vez consagrado el sufragio universal para la elección de presidente de la República, y corporaciones públicas, la elección de segundo grado para los senadores, carecía de significado.

Dentro de las iniciativas a las cuales el gobierno puso mayor énfasis, se destaca la urgencia de que el congreso y el gobierno adoptaran planes de desarrollo en las distintas esferas de la administración, impi-

⁸ *Idem*, pág. 146.

diendo que el ejercicio desorbitado de la iniciativa parlamentaria truncase esfuerzos que demandan acción metódica y continuada. El primer paso en orden a racionalizar la administración, fue lo atinente al presupuesto nacional, el cual debería someterse, tanto al debatirse como al ejecutarse, a disposiciones orgánicas. El artículo 69, relativo a las funciones del Congreso, consagró el Numeral 4.º, que dijo: «Fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional, y los planes y programas de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o modificarse.» Tal precepto se conjugaba con el ordinal 19 del mismo artículo, por medio del cual se restringía la iniciativa de los congresistas, sometiéndola al rigor de los distintos planes. Infortunadamente, la práctica no permitió que de inmediato, tan importante modalidad orientada hacia la tecnificación del gasto público, encontrara efectiva operancia.

Conscientes los miembros del Congreso y el mismo gobierno de la importancia de variar el reglamento de las Cámaras para obtener mayor eficacia en sus labores, la Reforma de 1945 se ocupó de elevar a canon constitucional mandamientos de naturaleza reglamentaria, referentes tanto a la elaboración de las leyes, como a los mecanismos de control sobre los actos oficiales. La abolición del tercer debate para los proyectos de ley, y la institucionalización de comisiones permanentes para discutir y aprobarlos en primer debate, antes de la plenaria, fue medida saludable que agilizó las funciones parlamentarias, recogiendo el modelo del Congreso de los Estados Unidos. Lo referente a los mensajes de urgencia para dar prelación a determinadas iniciativas, constituye disposición adecuada al trabajo armónico de las dos ramas del poder público. Asimismo, se introdujo un género de leyes especiales, referentes a planes y programas, expedición de códigos, modificación de las divisiones territoriales, presupuesto nacional, que se diferenciaban de las ordinarias al requerir la mayoría absoluta de los votos para aprobarse, y el ser presentados los proyectos por el gobierno, o adoptados por la comisión correspondiente.

En lo que concierne a la estructura del ejecutivo, se le dio albergue constitucional por primera vez a los departamentos administrativos, que han favorecido la eficacia de determinados servicios y empresas para-estatales, a pesar del abuso que en ciertas oportunidades se ha cometido al proliferarlos exageradamente. La elección de Procurador General volvió a ser prerrogativa de la Cámara de Representantes, pero escogido de terna enviada por el Presidente. Tal vez, el paso más importante, fue otorgarle categoría constitucional a la Contraloría General de la República, con titular elegido por la Cámara cada dos años. Se eliminó la se-

gunda Designatura, conservando la institución el resto de sus peculiares características. Cabe observar que en el proyecto original el gobierno propuso señalarle al primer Designado la función permanente de presidir el Senado de la República y al Segundo, la Cámara de Representantes, sin que tal iniciativa fuese aceptada. En cuanto a los municipios, se autorizó la clasificación de éstos, según su población, recursos fiscales e importancia económica. Para la Capital de la República, se previó el Distrito Especial, que la ley desenvolvería con características propias.

La opinión del ejecutivo sufrió también un rechazo del Congreso, en lo relativo a la organización de la justicia. El Doctor Alberto Lleras sintetizaba el proyecto, en la siguiente forma: «El gobierno ha pensado que podría conservarse al Presidente la atribución de reelegir la mitad de los Magistrados, y a la Corte la de elegir, de fuera de su seno, la otra mitad, al término de cada período de cinco años. En esta forma siempre la justicia se originará en la propia justicia, y el Presidente sólo intervendrá para la reelección de los Magistrados, escogidos en el período anterior por la Corte, de fuera de su seno»⁹. El artículo 144 de la Reforma consagró para la elección de Magistrados de la Suprema Corte, el sistema de ternas enviadas por el Presidente a las Cámaras. En igual forma se previó la elección de los Consejeros de Estado.

Javier Henao Hidrón sintetiza adecuadamente las modificaciones introducidas referentes a la jurisdicción contencioso-administrativa: «El control de los decretos del gobierno, de carácter administrativo, por acusaciones provenientes de inconstitucionalidad o ilegalidad, se asignó al Consejo de Estado. En consecuencia, la Corte Suprema seguiría conociendo de las demandas de inexecutableidad de todas las leyes y de los decretos asimilables a las leyes por su contenido material, es decir, los dictados en ejercicio de las facultades de que tratan el artículo 76, ordinales 11 y 12, y el 121 de la Constitución»¹⁰.

Disposiciones de menor envergadura, tales como la eliminación de los suplentes personales de los congresistas, reemplazándolos por numéricos, y la prohibición para todo individuo de ser elegido Senador y Representante simultáneamente, o para el mismo cargo por varias circunscripciones electorales, cierran las materias sobre las cuales versó primordialmente el Acto Legislativo número 1 de 1945. Debe abonársele a los Constituyentes de aquel año el afán patriótico por el progreso nor-

⁹ *Idem*, págs. 155 y ss.

¹⁰ Javier Henao Hidrón, *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*, pág. 53. Editorial Ternis. Bogotá, 1973.

mativo en los aspectos orgánicos de la Carta Fundamental. Saludables medidas reglamentarias evitaron excesos y le dieron al Congreso mecanismos para ejercer con mayor propiedad las funciones atribuidas a su competencia. Puede criticarse el que muchas de aquellas disposiciones pertenecen con mayor propiedad al ámbito de las leyes, y que la Constitución debe mantenerse tan lacónica como sintética, para no confundir los mandamientos de jerarquía superior, con disposiciones de naturaleza contingente. De todas maneras el partido liberal que había cumplido en forma responsable su programa ideológico en la Reforma Sustantiva de 1936, complementó su obra con la Enmienda de 1945, donde la parte orgánica consiguió modernizarse con buen suceso.

En 1946, por Acto Legislativo número 1 de 23 de diciembre, se sustituyó el artículo 186, referente a la base de población para establecer el número de diputados en cada Departamento. En 1947, el Acto Legislativo número 1 de 25 de noviembre, modificó el artículo 51 de la Reforma de 1945, relativo a las calidades exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y de los Tribunales Superiores.

El partido liberal, entregó el gobierno, con instituciones funcionales forjadas en el crisol de una democracia abierta a la emulación patriótica de todos los colombianos.

CAPÍTULO XII

CONSTITUCIÓN PLEBISCITARIA Y REFORMAS DEL FRENTE NACIONAL

Los partidos políticos son fuerzas centrífugas que obedecen dentro de circunstancias parecidas a impulsos irracionales, donde prevalecen factores que dispersan la cohesión y comprometen la unidad. Para las elecciones presidenciales de 1946, el liberalismo presentó dos candidatos ilustres: Gabriel Turbay y Jorge Eliécer Gaitán, que daban por seguro cada cual su triunfo, sin reparar en experiencias anteriores, cuando la división liberal había facilitado la victoria de los contrarios. La elección del Doctor Mariano Ospina Pérez, figura prestigiosa del conservatismo para la primera Magistratura, demostró, una vez más, cómo los períodos de hegemonía desgastan a las colectividades partidarias y obnubilan a los más connotados dirigentes en la hora del combate. Igual que lo hiciera en 1930 el Doctor Olaya, al buscar régimen de colaboración que preservase la paz pública, el Presidente Ospina Pérez inició su mandato con la política de Unión Nacional, que equivalía a compartir con el partido vencido la responsabilidad del gobierno, en franco y decidido empeño por mantener la armonía ciudadana.

No era fácil para un país que había vivido bajo el impulso de la «revolución en marcha», y que aguardaba nuevas conquistas bajo el gobierno de Jorge Eliécer Gaitán —el líder carismático de la esperanza democrática—, aceptar sumisamente la contingencia de la derrota y el aplazamiento de numerosas reivindicaciones sociales. Factores internos de desconfianza, recelos de partido, y el apoyo de fuerzas extremistas de carácter internacional interesadas en perturbar el orden con ocasión de la IX Conferencia Panamericana, contribuyeron a plagar de dificultades el experimento de gobierno bipartidista.

Tal clima político no era propicio para el intento de reformas constitucionales, y el programa de los partidos, hasta cierta medida, se redujo a preservar el orden vigente, a pesar de los enfrentamientos armados que ya proliferaban. El 9 de abril de 1948, con el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, la República sufrió tremendo sacudimiento, y puede decirse que aquélla fue una nueva frustración histórica, dentro del proceso gradual que el liberalismo había impulsado para introducirle acento socialista a nuestra democracia.

La hegemonía conservadora terminó imponiéndose con la elección del Doctor Laureano Gómez, aguerrido combatiente de su partido, en las elecciones presidenciales de 1950, donde el liberalismo se abstuvo. El Congreso había sido clausurado arbitrariamente desde el 9 de noviembre de 1949. El régimen de facultades extraordinarias contemplado por el artículo 121 para graves conmociones del orden público, reemplazó la vigencia de la mayor parte del articulado constitucional. El enfrentamiento entre los partidos se agudizó con caracteres dramáticos, y la violencia política sembró de sangre campesina el suelo patrio.

A un caudillo como Laureano Gómez no le era indiferente el cambio de las instituciones, más aún, cuando había ocupado buen trayecto de su agitada vida parlamentaria en combatir, hasta el extremo, las reformas liberales de 1936 y 1945. En Mensaje enviado al Parlamento hegemónico, el día de la instalación, el 20 de julio de 1951, dijo: «El gobierno os propone, señores Congresistas, la convocatoria de una Asamblea Constituyente que revitalice el contenido doctrinario de la Carta, que dé actualidad a sus preceptos, que elimine las incoherencias funcionales reveladas por el uso, y que adopte jubilosamente, anticipándose a todos los presagios, las innovaciones características destinadas a imprimir la fisonomía propia de esta nueva época de la historia colombiana»¹. El ejemplo del General Reyes, quien en su tiempo recurriera al mismo expediente, es posible que golpeará en el jefe conservador, que tras ardua lucha civil había conseguido la victoria para su partido. A diferencia de otros mandatarios que suprimieron de un tajo la Constitución vigente, el Doctor Gómez sometió al estudio del Congreso el proyecto de Acto Legislativo que creaba la Asamblea Nacional Constituyente, sin pretermitir requisitos ni quebrantar el orden jurídico. Otras voces de concepción filosófica opuesta, se habían levantado para subrayar la conveniencia de una Constituyente que actualizase las instituciones, sin el riesgo de que el Congreso, en razón del volumen de

¹ Laureano Gómez, *Mensaje al Congreso Nacional de 1951. Estudios Constitucionales*, tomo I, pág. 10. Bogotá, 1953.

sus integrantes, alterase la unidad indispensable que el nuevo Estatuto reclamaba.

En el mismo mensaje al que nos hemos referido, el Presidente Gómez perfiló aquellos aspectos de mayor trascendencia para los futuros constituyentes. La filosofía conservadora repuntaba de manera inequívoca. «El pretexto para que la política invada todo el ámbito nacional es el sufragio universal. Este sistema se ha apoderado, sin pena ni gloria, de todo el andamiaje de la vida pública, y ha invadido también el campo de la actividad particular. Está en la raíz de todos los sucesos y parece ser el término de todas las acciones.

«Con la generalización del sufragio universal se ha eliminado el sentido de responsabilidad de los colombianos. En el anonimato de los electores o votantes gregarios tienen disculpa toda gestión equivocada o la ineficacia de cualquier iniciativa. La pluralidad de opiniones no se resuelve por raciocinio, sino mediante operaciones aritméticas. Se delega en el dogma de la mitad más uno el compromiso individual de cumplir con el deber»².

El Presidente Gómez hacía énfasis en la crisis del Congreso y del poder judicial, así como de las asambleas departamentales y los cabildos. Su pensamiento tradicional, adverso a la democracia en su forma más evolucionada, exigía cambios básicos en la estructura operativa del Estado, para «mantener un ejecutivo fuerte dentro de los perfiles de la Constitución». Mientras se surtía el trámite reglamentario del Acto Legislativo que convocaba la Asamblea Nacional Constituyente, por Decreto número 1338 de 1952, se creó la Comisión de Estudios Constitucionales, llamada a preparar el proyecto de enmienda que se sometería luego a la consideración del gobierno. Aunque el Presidente incluyó a distinguidos juristas de filiación liberal en la nómina encargada de emprender dicho estudio, finalmente, la Comisión quedó convertida en cuerpo conservador homogéneo, por la renuncia del liberalismo a cooperar en la iniciativa gubernamental. Para la historia de nuestras instituciones, el proyecto finalmente acogido, mostraba las siguientes características: Restablecimiento de principios incorporados a la Constitución de 1886 y que habían sido sustituidos en enmiendas posteriores. Tal el caso de las prerrogativas concedidas a la Iglesia católica y el retorno de la Vicepresidencia. Se otorgaba el voto a la mujer restringido a las elecciones de concejos municipales, lo mismo que el derecho de ser elegida para tales corporaciones. Establecía censura previa para la prensa hablada. El matrimonio como vínculo indisoluble tendría protección especial del Estado.

² *Ídem*, pág. 12.

Una de las disposiciones que se destaca fue la contenida en el Título IV, que decía: «El Estado colombiano condena la lucha de clases y promueve la armonía social al amparo de la justicia.» Pero donde aparece más nítida la nueva orientación que se pretendía dar al país fue en el artículo referente a la composición del Senado, donde se combinaba el sector político con representantes gremiales. «Artículo Nuevo. El Senado de la República estará integrado, además, por los 15 miembros que se enumeran en seguida, como voceros de los intereses corporativos de las siguientes profesiones, oficios e instituciones, y elegidos por éstos en la forma que determina la ley, teniendo en cuenta la distribución equitativa de dichos miembros entre los diversos departamentos del país:

a) Industriales, ganaderos, comerciantes: un representante por cada organización.

Agricultores: dos representantes.

b) Trabajadores del Estado, de la industria y del comercio: un representante por cada organización.

Trabajadores agrícolas: dos representantes.

c) Universidades, clero, profesiones liberales, institutos académicos y científicos, cuerpo docente en todos los grados: un representante por cada organización»³.

No cabe duda que el experimento corporativo de Oliveira Salazar en Portugal, inspiraba buena parte de las reformas que restringían la influencia de los partidos, buscando elementos de participación diferentes de los emanados del sufragio popular directo. En el campo de las especulaciones académicas y doctrinarias sobre la mejor manera de cambiar la Constitución, el extremismo llegó a intentar la reducción del ejercicio de las libertades públicas. Si la derecha hacía suya la bandera del estado corporativo, y repiqueteaba sobre los avances de la economía portuguesa, en otros sectores de opinión, se fijaba la mirada en el gobierno colegiado del Uruguay, que tomado del modelo suizo, podría significar panacea en la lucha sin cuartel que los partidos tradicionales libraban por entonces.

³ Proyecto de Reformas presentado al Ministerio del Gobierno por la Comisión de Estudios Constitucionales y suscrito por Francisco de P. Pérez Alfredo Araújo Grau, Rafael Bernal Jiménez, Carlos Vesga Duarte, Eliseo Arango, Abel Naranjo Villegas. *Estudios Constitucionales*, tomo II, págs. 403 y 404. Bogotá, 1953.

El Acto Legislativo número 1 de 1952, aprobado el 9 de diciembre, le dio vida jurídica a la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual se pretendió dar representación a ambos partidos, así como a distintas entidades gremiales. Las fallas de que adoleciera, recidieron más en el personal seleccionado para integrarla, que en el marco institucional previsto. La renuncia del liberalismo, a través de sus directivas legítimas, a participar en las deliberaciones, la convirtió en instrumento de la hegemonía conservadora, a pesar de haber contado con la presencia de algunos liberales, que actuaban a título personal.

El Doctor Rafael Azuero, en su condición de Ministro de Gobierno, presentó a la consideración de la Asamblea Nacional Constituyente en 1953, el proyecto que reflejaba el pensamiento del Doctor Laureano Gómez, así como del Encargado Urdaneta Arbeláez. Algunas modificaciones sustantivas se introdujeron en el texto de la Comisión de Estudios Constitucionales, de las cuales las más importantes fueron las siguientes: En primer término, el célebre artículo 13, que decía: «El colombiano, aunque haya perdido la calidad de nacional, que fuere cogido con las armas en la mano en guerra contra Colombia, o que en el exterior ejecute actos que tiendan a deshonar a la República, o que se comprometa en actividades subversivas contra el régimen interior del Estado, o que de palabra o por escrito atente al prestigio de las autoridades y de las instituciones del país será juzgado como traidor.»

En segundo lugar, la idea corporativa, tuvo el siguiente desarrollo: Artículo 93. «El Senado se compondrá de los siguientes miembros:

- a) Del Vicepresidente de la República que lo presidirá.
- b) De los expresidentes de la República que a cualquier título hayan ejercido el cargo.
- c) Uno por cada Departamento, elegido por el siguiente sistema: dentro de los treinta días anteriores a la elección cada Consejo municipal designará, por mayoría de votos, dos ciudadanos para integrar la lista general de candidatos, y comunicará esta designación a la Asamblea Departamental, la cual, en la fecha que fije la ley, elegirá el Senador dentro de la lista de nombres indicados por los cabildos.
- d) Tres senadores en representación de las intendencias y comisarías, elegidos en la siguiente forma: Los concejos designarán por mayoría de votos dos ciudadanos para integrar la lista general de candidatos y comunicará esta designación a la Junta de los Consejos Administrativos de las intendencias y comisarías, que se reunirá en la Capital de la República. Dicha Junta hará la elección en la fecha que fije

la ley, escogiendo los tres senadores dentro de la lista de nombres indicados por los cabildos.

e) Los ciudadanos que en adelante desempeñen el cargo de Ministro del Despacho, durante dos años continuos o tres discontinuos, por un período de tres años, a partir de la fecha en que hagan dejación del cargo.

f) Por quince miembros de las organizaciones económicas y culturales de la nación. Tales organismos, el número de sus representantes y la forma en que deban ser elegidos serán determinados por la ley, teniendo en cuenta la distribución equitativa entre las diversas comarcas.»

Finalmente, se eliminó el artículo 214 referente al control constitucional de las leyes y decretos que con dicho carácter dicte el Ejecutivo, y que había sido considerado como el mejor aporte de los Constituyentes de 1810 a la confirmación de la jerarquía normativa.

Al respecto, se consignó en la Exposición de Motivos el siguiente juicio: «Eliminamos de la jurisdicción de la Corte Suprema la guarda de la Constitución porque la experiencia ha demostrado que las contiendas sobre temas constitucionales provocadas en el más Alto Tribunal, llevan consigo la pasión política partidaria, y justamente es propósito fundamental de esta reforma libertar la administración de justicia de todo cuanto pueda desnaturalizarla, entorpecerla y desviarla.» En el Título VII referente a la formación de las leyes, se consagró la vía de excepción para preservar los diversos niveles del ordenamiento jurídico, pero abriéndole camino a la posible expedición de normas en franca contradicción a los principios de la Carta, como ocurriera con la célebre ley 153 de 1887, de tan infortunada memoria⁴.

El golpe de Estado del 13 de junio de 1953 derrocó al Presidente titular, quien previamente había hecho cesar las funciones del Designa-

⁴ El proyecto de Reforma Constitucional presentado por el Doctor Rafael Azuero no alcanzó a debatirse en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, por haber sobrevenido, días después de su publicación, el cuartelazo del 13 de junio, que puso fin a la administración del Doctor Laureano Gómez y del Designado Roberto Urdaneta Arbeláez.

Bajo el nuevo régimen, y con la colaboración de juristas de los dos partidos históricos, el Doctor Lucio Pabón Núñez, por entonces Ministro de Gobierno y Presidente de la Comisión de Estudios Constitucionales, presentó un nuevo texto, en el cual se eliminaron artículos dictatoriales como el marcado con el número 13, ya transcrito, volviendo al articulado original del proyecto de la Comisión de 1952. Cabe observar que en forma separada algunas de las iniciativas consignadas en el proyecto de la administración Rojas Pinilla, fueron convertidas en actos legislativos, y que otras influyeron decididamente en los redactores de la Enmienda Constitucional de 1968.

do Roberto Urdaneta, el cual desde 1951, venía ejerciendo la Presidencia. El General Gustavo Rojas Pinilla al asumir el poder por acto de fuerza, encontró en ejercicio a la Asamblea Nacional Constituyente, cuya genuflexión le fue favorable para obtener la vacancia de la Primera Magistratura que desempeñaba el Doctor Gómez, y hacerse elegir como Presidente de la República, por el resto del período⁵.

La situación del país era crítica, y la violencia partidaria sacudía en forma brutal las aldeas y los campos. Los más prestantes jefes del partido liberal se hallaban en el exilio. Ello explica que para la opinión pública fuese favorable el cambio de gobierno, y se recibieran las palabras del General Rojas como signo de reconciliación patriótica. Pocos mandatarios han tenido en la historia de Colombia tanto respaldo, y a la vez ninguno dilapidó, en tan corto tiempo el crédito ilimitado de confianza que el país le había abierto. Los liberales sintieron que recuperaban los derechos ciudadanos. Buena parte del conservatismo creyó llegada la ocasión para reafirmar su categoría de partido democrático y defensor de los derechos políticos. Sin embargo, la espada privó sobre el talento. A Rojas lo envanecieron y se envaneció él mismo con los alambres del poder. El reflejo de las victorias fáciles en el alma de los gobernantes, suele traducirse en desprecio por la crítica y en rechazo a la opinión adversa. Lentamente se fue acortando el círculo de sus amigos, hasta reemplazarlo por el de aúlicos. En Rojas Pinilla se dieron virtudes del carácter difícilmente comparables. La inexperiencia en la tarea política y la ambición de los más próximos consiguieron que él mismo destruyera, en pocos meses de gobierno, el pedestal que sus compatriotas le erigieron desde el mismo día en que asumió el mando.

En la medida en que Rojas se alejaba del propósito anunciado de restablecer el libre juego de las instituciones, y permitir la normalidad democrática, el descontento no sólo invadió al partido liberal, que se encontraba excluido del gobierno, sino a sectores conservadores que no compartían el ejercicio del poder personal. La represión violenta en la universidad, las voces juveniles que cerraban filas en torno de sus propios mártires, víctimas de las balas oficiales, le abrieron al país los ojos sobre la necesidad de acometer vigoroso movimiento nacional para restablecer las instituciones. La consigna audaz de «Una Segunda República»⁶, fue contagiando a los diversos sectores de la opinión, hasta com-

⁵ Acto Legislativo número 1 de 1953 (junio, 18).

⁶ Grupo de universitarios de los dos partidos políticos, dirigió en el mes de abril de 1956 un Mensaje a las más destacadas personalidades de la política nacional, encabezadas por los Doctores Alberto Lleras Camargo y Guillermo León Valencia, lanzando la iniciativa de crear un frente nacional que reconstituyera las instituciones y diera comienzo

prometer a los dirigentes más calificados de las agrupaciones políticas tradicionales. Puede parecer una paradoja el que la nación aguardase hasta el último instante, que Rojas se decidiese por la democracia. El General Jefe Supremo había preferido la dictadura, y como a dictador lo tumbaron liberales y conservadores coaligados. La historia del General Melo se repetía a un siglo de distancia.

El proceso de los acuerdos políticos encontró la dificultad propia del clima de desconfianza que aún reinaba entre tan enconados adversarios. El primer acto para romper el hielo, provino del propio expresidente López Pumarejo, quien el 2 de marzo de 1956, en carta dirigida a la Dirección Liberal de Antioquía, con motivo de reunirse en Medellín la Comisión de Acción Política, propuso las bases de un acuerdo que garantizara los derechos de ambas colectividades históricas, concluyendo con las siguientes palabras: «Estoy convencido de que si se crearan previamente las condiciones que sobrevendrían de la realización de los cambios y reformas que vengo sustentando con terca insistencia, sería posible que nuestros copartidarios se allanaran a escoger un candidato conservador inequívocamente comprometido por sus ejecutorias y promesas, a garantizarnos a todos los ciudadanos el pleno goce de nuestras tradicionales libertades y garantías»⁷. El ejercicio de la jefatura liberal en manos del expresidente Alberto Lleras Camargo, le imprimió al proyecto de entendimiento con el conservatismo perspectiva promisoría. Su ágil sentido diplomático no hallaba inhibiciones para impulsar los primeros contactos. Lleras encontró en el Doctor Camilo Vázquez, amigo cordial, el enlace adecuado con el expresidente Gómez, por entonces exiliado en España. Se entiende que la paz sólo se pacta

a la «Segunda República». «Nos parece que el Frente Nacional sería la adecuada respuesta de ustedes al país y a la juventud. Que podría operar en forma de una Junta permanente de hombres como ustedes, que se ocupara en el planeamiento de la recuperación nacional y de la Segunda República, de las que sería el instrumento más importante... Aguardamos de ustedes, ilustres compatriotas, una pronta respuesta, y el país también la aguarda. En medio de la situación que vivimos, tan dramáticamente parecida al caos en lo moral, en lo político, en lo jurídico, los hombres y las mujeres de Colombia nos transmiten todos los días su esperanza en que las nuevas generaciones, alejadas de los sentimientos funestos que en varias épocas han colocado a los colombianos en trance de guerra a muerte, se preparen a manejar el país con decoro y a forjar su verdadero progreso, que no consiste tan sólo en el arrollador avance material que hoy se presencia, sino, antes que en él, en la evolución del espíritu y de la conciencia nacionales.» Dicho Manifiesto fue encabezado por Juan Antonio Gómez, Diego Uribe Vargas, Rafael Rivas Posada, Fabio Lozano Simonelli, José Font Castro, Crispín Villazón de Armas, Rodrigo Marín Bernal, Enrique Chaves, etc. *La Segunda República*, páginas 21 y ss. Ediciones Nuevo Signo. Bogotá, 1956.

⁷ Cfr. *El Frente Nacional. Su Origen y Desarrollo*. Memorias de Camilo Vázquez Cabo Carrizosa, págs. 129 y 130. Editorial Carvajal. Cali, s. f.

entre los combatientes. Las figuras intermedias se desdibujan al paso vertiginoso de los acontecimientos. Para obtener el efecto deseado, sólo era indispensable que los jefes autorizados del liberalismo y del conservatismo dialogaran para entenderse. Un despacho internacional sorprendió al país, con las siguientes palabras: «El día 14 de julio, el Doctor Alberto Lleras y el Doctor Camilo Vázquez Carrizosa, salieron de Colombia hacia Lisboa, en un avión de la Compañía Air France, sin haber omitido ninguna de las formalidades exigidas para salir del país.

«Al llegar al Aeropuerto de Caracas, el Doctor Lleras fue interrogado por un representante de la prensa a quien inmediatamente suministró una información completa sobre su viaje a saber: Que viajábamos a España para entrevistarse él con el Doctor Laureano Gómez para estudiar un entendimiento de los dos partidos tradicionales, agregando que posiblemente viajaría también a París»⁸.

Frente a las playas de Benidorm, en la apacible residencia veraniega de la familia Gómez, se cumplió la histórica entrevista, que concluyó con la firma del Acuerdo que delineaba la acción conjunta de los partidos para derrocar la dictadura. Del texto del Acuerdo de Benidorm, extractamos los siguientes apartes:

«La entrevista de los señores Laureano Gómez y Alberto Lleras en Benidorm dio lugar a largas y cordiales conversaciones en que se revisaron todos los aspectos de la situación actual colombiana. Con viva y recíproca satisfacción, se declara que se ha llegado a un pleno acuerdo sobre la necesidad inaplazable de recomendar a los dos partidos históricos una acción conjunta destinada a conseguir el rápido regreso a las formas institucionales de la vida política y a la reconquista de la libertad y las garantías que han sido el mayor orgullo patrimonial de las generaciones colombianas hasta la presente.

«Fruto de los esfuerzos y la discusión centenaria de los partidos políticos fue la adquisición de ese patrimonio político. Ha sido destruida sistemática y totalmente. El país se halla ahora reducido a la necesidad de volver a crear la república, buscando la fuente del poder en sus orígenes populares.» ...Y más adelante decía, «La consideración de cuanto en el país ocurre impone un orden lógico a la conducta de los partidos. Nadie puede poner en duda que debe empezarse por la reconquista del patrimonio cívico común. Sería insensato reabrir inmediatamente la lucha por el poder entre conservadores y liberales. Se encuentra necesario y enteramente posible crear un gobierno o una sucesión de gobiernos de coalición amplia de los

⁸ *Idem*, pág. 147.

dos partidos, hasta tanto que recreadas las instituciones y afianzadas por el decidido respaldo de los ciudadanos, tengan fortaleza bastante para que la lucha cívica se ejercite sin temor a los golpes de Estado o de la intervención de factores extraños a ella y por medio de un incorruptible sufragio cuyas decisiones sean definitivas e incuestionablemente respetadas. Los partidos deben entenderse para constituir un gobierno de tales características que ponga en vigor las instituciones abolidas, manteniéndose unidos para sostenerlo hasta que el régimen civil esté libre de riesgos»⁹.

Para la opinión pública, el acuerdo suscrito por dos expresidentes, cada cual con brillante trayectoria de servicio a su partido, despertó el entusiasmo patriótico, sin que por ello, se dejaran de oír voces extertorias provenientes del viejo sectarismo. El gobierno estaba notificado. En la medida que sus fuerzas mermaban, la intimidación, la cárcel, y la censura, radicalizaban a los adversarios, en vez de disuadirlos. La condena que hiciera la Iglesia católica de las prácticas violentas del gobierno, contribuyó a definir a los más renuentes. El pacto de 20 de marzo, suscrito por personalidades influyentes de los dos partidos, ratificaba el espíritu de Benidorm. «En otras palabras, decían, nos proponemos sepultar los antagonismos excluyentes que durante un siglo consumieron tantas energías y promesas de bienestar colectivo en la hoguera de nuestras luchas de predominio hegemónico»¹⁰.

El gobierno del General Rojas Pinilla, igual a lo que ha acontecido a otros dictadores, cayó justamente el día en que aparentaba disfrutar de mayor volumen de poder. La Asamblea Nacional Constituyente, lo había reelegido para el ejercicio de la primera Magistratura. La prensa del régimen y los oportunistas de última hora, vinieron a ocupar las vacantes de quienes progresivamente se iban desilusionando del estilo autoritario del régimen. Rojas Pinilla comprendió que los soportes políticos en los cuales había fundamentado el golpe de fuerza del 13 de junio, eran distintos. El 10 de mayo la situación hizo crisis y una Junta Militar asumió el mando, mientras el General Rojas y su familia partían hacia el exilio¹¹.

A partir de la caída del dictador, era indispensable preparar las bases para la instauración democrática e idear los acercamientos indis-

⁹ *Idem*, págs. 163 y 164.

¹⁰ Cfr. Guillermo Hernández Rodríguez, *La Alternación ante el Pueblo* página 93. Bogotá, 1962.

¹¹ La Junta Militar de Gobierno quedó integrada por el Mayor General Gabriel París, el Mayor General Deogracias Fonseca, el Contraalmirante Rubén Piedrahita, el Brigadier General Rafael Navas Pardo y el Brigadier General Luis E. Ordóñez.

pensables para imprimirle solidez a la política del Frente Nacional. El Doctor Lleras Camargo regresó a España para discutir con el Doctor Laureano Gómez los pasos subsiguientes de la coalición pactada. El fruto del Acuerdo de Benidorm había sido, no sólo la caída del gobierno, sino el nombramiento de gabinete ministerial de responsabilidad conjunta de los dos partidos históricos, sin ventajas ni concesiones. Esta vez fue en el Balneario de Sitges, donde los dos expresidentes formularon los puntos fundamentales de la política futura, y el procedimiento adecuado para ponerla en práctica.

«Necesitamos los colombianos, decía la Declaración, ante todo, una política de paz, mejor aún, una política que produzca la paz. Es indispensable que exista un orden constitucional en que cada persona conozca cuáles son sus derechos, cuáles sus obligaciones y cuáles las penas para quienes violen unos y otras. Los partidos están de acuerdo en que el orden sólo puede reposar sobre los preceptos constitucionales, que fueron violados. Poner en vigencia la Constitución en su integridad es el primero de nuestros deberes. Del armónico ejercicio de un gobierno controlado por los frenos de sus diversas ramas separadas nacerá la paz, y es inútil tratar de obtenerla si no existe un orden jurídico acatado por todos»¹². El Acuerdo se inspiraba en la conveniencia de conservar el equilibrio de los partidos en los cuerpos colegiados mediante la paridad, la cual se extendería al Ministerio y a toda la rama ejecutiva. El propósito de circunscribir a un solo período de gobierno tal procedimiento, fue ampliado al prorrogar la coalición por doce años, a fin de que transcurrida la etapa de reconciliación, los odios partidarios hubiesen morigerado el ímpetu, y nuevo clima de concordia hiciese más sólidas las instituciones.

En cuanto al procedimiento para poner en marcha la nueva política, dijeron, «pensamos que el procedimiento más rápido y eficaz, y también el más democrático, para salir del caos y dar firme piso al orden constitucional y para aniquilar los repliegues y escondrijos donde se refugian los ergotistas y sofistas de la dictadura es que tales enmiendas se lleven a la aprobación o rechazo de la opinión pública por medio de un plebiscito muy sencillo y concreto, que otorgue al sistema partidario en las corporaciones públicas y, en general, al entendimiento de los partidos, un apoyo indiscutible por la apelación a la fuente más pura del poder público»¹³.

¹² Cfr. Memorias de Camilo Vásquez Cobo Carrizosa, *El Frente Nacional. Su Origen y Desarrollo*, págs. 277 y ss.

¹³ *Idem. Ibidem.*

Los partidos recibieron con aplauso las bases de la coalición, que debería elevarse a canon constitucional mediante consulta directa al pueblo. Antes de analizar el texto del plebiscito del 1 de diciembre de 1957, conviene recordar que uno de los actos más importantes de la Junta Militar, instalada el 10 de mayo de 1957, fue la de disolver la Asamblea Nacional Constituyente, que había sido dócil instrumento de la dictadura para legitimar sus fueros. La obra constitucional de la ANAC carece de trascendencia. Veámosla.

Por Acto Legislativo N.º 1 de 1953, declaró vacante el cargo de Presidente de la República que ejerciera por mandato constitucional el Doctor Laureano Gómez, y legitimó el golpe de Estado del 13 de junio. Por Acto Legislativo N.º 1 de 1954, amplió la composición del propio Cuerpo Constituyente, con el presunto empeño de dar cabida a fuerzas políticas que no habían participado de las deliberaciones. Asimismo, allanó toda dificultad constitucional para la continuación en el mando del General Jefe Supremo. En el mismo año de 1954 (Acto Legislativo N.º 2), la Asamblea asumió las funciones atribuidas al Congreso Nacional, y autorizó la existencia de Consejos administrativos en los Departamentos y en Municipios para reemplazar transitoriamente a asambleas y concejos, pero dejando la escogencia de sus integrantes a la misma Constituyente y al Jefe del Ejecutivo.

Uno de los hechos que más llaman la atención, fue el reconocimiento del voto a la mujer, con pleno ejercicio de las prerrogativas ciudadanas. No deja de ser situación contradictoria, y ello lo ha anotado el expresidente Julio César Turbay Ayala, el que mientras el gobierno de Rojas Pinilla reconocía el derecho de sufragio a las mujeres, se lo negaba, en la práctica a todos los colombianos. La inoperancia de tal reforma, se mide en el hecho de que durante su gobierno no se convocó a elecciones para elegir al Presidente de la República, ni para integrar las corporaciones públicas. Los últimos actos legislativos de aquel año, se refieren; el número 4, de fecha 27 de agosto, a reglamentar el reemplazo de aquellos Miembros de la Asamblea que no se hubiesen posesionado oportunamente. El número 5, autorizaba al legislador para crear establecimientos públicos para la prestación de servicios con estructura descentralizada. El último (N.º 6), prohibía la actividad política del comunismo internacional. Desde el punto de vista teórico, era el recorte al derecho de asociación que en democracias organizadas se reconoce también a los marxistas. En cuanto a su efecto inmediato, fue ninguno, ya que no sólo el comunismo estaba proscrito por aquel tiempo en el país sino que al propio partido liberal lo habían relegado prácticamente a la clandestinidad.

Varios autores han esgrimido en contra de la invocación al Constituyente primario, la circunstancia de que dicho mecanismo no se hallaba contemplado en la Constitución de la República. Como tuve oportunidad de expresarlo, tal procedimiento llegó a justificarse en la medida en que el país había perdido el hilo de la legitimidad institucional, quebrantada por el golpe de estado del 10 de mayo, y en especial por la guerra civil no declarada entre los dos partidos históricos. «Para varios exegetas el plebiscito fue más bien un tratado de paz entre dos facciones rebeldes, que los colombianos acogieron con entusiasmo como augurio de un nuevo orden, donde la armonía social se viese fortalecida por el consenso mayoritario de liberales y conservadores»¹⁴.

Lo cierto es que el Plebiscito de 1957 exhibe características *sui generis*, fundamentadas en el carácter inalienable de la soberanía popular, cuyas raíces se remontan a las teorías de Rousseau y a la experiencia revolucionaria de los siglos XVIII y XIX. El gobierno de la Junta Militar por Decretos 0247 y 0251 y fundado «en la opinión nacional expresada en los acuerdos suscritos por los partidos políticos», elaboró el texto único del acto plebiscitario. El punto fundamental fue la readopción de la Constitución Política de 1886, con las reformas de carácter permanente introducidas hasta el Acto Legislativo N.º 1 de 1947, con las siguientes modificaciones:

- a) Paridad política en las corporaciones públicas hasta 1968.
- b) Paridad en los ministerios, gobernaciones y alcaldías, y demás cargos que no estén cobijados por la carrera administrativa.
- c) Derechos políticos para la mujer.
- d) Votación calificada de las dos terceras partes en las corporaciones públicas.
- e) Suspensión del sueldo permanente a los parlamentarios.
- f) Señalamiento del primer semestre de 1958 para integración de las corporaciones públicas y elección del Presidente de la República, cuyo período comenzaría el 7 de agosto del mismo año.
- g) Convalidación de la Junta Militar de Gobierno en el ejercicio del mando, hasta tal fecha.
- h) Destinación obligatoria de un 10 por 100 del presupuesto nacional para la educación pública.
- i) Carácter vitalicio de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, paridad dentro del poder judicial y reglamentación de la carrera.

¹⁴ Diego Uribe Vargas, *El Referéndum*, cap. V, págs. 111 y ss. Ediciones Tercer Mundo. Bogotá, 1967.

j) Exclusión de cualquier otro partido para cargos de elección popular y prohibición del nombramiento de individuos que no fuesen liberales o conservadores para puestos de representación política en la administración pública, con excepción de los miembros de las fuerzas armadas.

k) Prohibición de celebrar un nuevo plebiscito.

Desde el punto de vista de la técnica constitucional, debe advertirse la diferencia sustantiva entre la institución del Plebiscito y el Referéndum. El primero es por esencia y por historia, manifestación de confianza en un gobernante, mientras que el Referéndum, es la consulta directa al pueblo rodeada de las garantías necesarias para su validez. En estricta hermenéutica, lo ocurrido en Colombia fue más que el respaldo a la Junta Militar de Gobierno, la reiniciación de la vida constitucional, interrumpida por sacudimientos de tal magnitud, que se había producido en la práctica la evidente destrucción del orden jurídico. En ocasiones, los plebiscitos se hacen contra la constitución. En Colombia por medio del plebiscito, cuya esencia era refrendataria, regresamos a las instituciones que laboriosamente los dos partidos habían construido como marco para su emulación cívica.

Si de los capítulos anteriores pudimos deducir la inconveniencia de las constituciones de partido y la fragilidad de los instrumentos hegemónicos, uno de los aportes más alentadores a la concordia ciudadana fue convertir las instituciones en verdaderamente nacionales, borrando el sello excluyente de aquellos textos que habían sido objeto de rechazo por los contrarios.

La abrumadora mayoría de afirmaciones con que se aprobó el plebiscito el primer domingo de diciembre de 1957, alertó en los partidos el deseo de organizarse para las futuras elecciones, al mismo tiempo que puso en evidencia la necesidad de complementar, con nuevos acuerdos, el desarrollo de la coalición constitucional. Con dureza se ha censurado el haber excluido a partidos distintos del liberal y del conservador del gobierno de responsabilidad compartida. El argumento es válido en la teoría pero ineficaz en la práctica. Si el conflicto civil que había azotado la República a partir de 1949, fue el enfrentamiento de las dos antiguas colectividades, lo lógico es que ellas mismas concertaran la paz y restablecieran la concordia. Durante los gobiernos del Frente Nacional, y en razón de la mecánica política, la controversia se trasladó al interior de los mismos partidos históricos, y en tal forma las corrientes de inspiración distinta a la oficial, pudieron presentar tesis alternativas, con pleno derecho a ser escrutadas en las urnas y a elegir voceros a las corporaciones públicas.

Concluido el experimento del Frente Nacional muchas de las críticas que en su época tuvieron validez, se diluyen ante el hecho evidente de que gracias a la serie de gobiernos de responsabilidad compartida, el país recuperó la plena vigencia de la normalidad institucional. La paz pública consiguió poner al servicio del progreso económico-social todas aquellas energías que por muchos años había encadenado el sectarismo.

Refiriéndonos a algunas de las modificaciones que el plebiscito incorporó a la Carta Fundamental, puede observarse el propósito constante de que ninguno de los partidos tomase ventaja sobre el otro, y para ello se incluyó la votación calificada de las dos terceras partes en las corporaciones públicas, lo cual en ocasiones, se tradujo en parálisis. Lo referente a la igualdad de derechos políticos para hombres y mujeres alcanzó, esta vez sí, validez plena. El presupuesto nacional para educación, igual que los departamentales, superaron en buena medida el mínimo preceptuado constitucionalmente. En cuanto al carácter vitalicio de los Miembros de la Corte Suprema de Justicia, la discusión sobre su conveniencia se reabre en forma cíclica, sin que exista hasta ahora opinión unánime que concilie todos los criterios.

El primer Presidente del Frente Nacional fue el Doctor Alberto Lleras Camargo, artífice insuperable del entendimiento, y progenitor, junto con el Doctor Gómez, de los acuerdos que hicieron posible la caída del dictador. Durante su gobierno, fue necesario elevar a cánón constitucional mecanismos complementarios al régimen establecido en el plebiscito. El principal y el más discutido, fue el turno presidencial de los partidos en la Jefatura del Estado por el término de dieciséis años, lo cual implicaba prórroga, con referencia a lo previsto en Sitges. Fruto de tal compromiso fue el Acto Legislativo N.º 1 de 1959, que no sólo prescribió que el Presidente elegido para el período 1962-1966, sería de filiación conservadora, y así alternativamente, sino que cualquier resultado distinto acarrearía nulidad de la elección. De igual manera se preceptuó régimen especial para el Designado.

Uno de los aspectos que despertaron la atención de juristas y políticos, a partir del restablecimiento de la normalidad institucional, fue la modificación del artículo 121 de la Carta, a cuyo amparo había sido alterada la estructura jurídica del país. Al régimen de estado de sitio, previsto para casos de guerra o grave conmoción interior, se le dio interpretación tan amplia, que bajo su impronta el ejecutivo reemplazó al Congreso, llegando a modificar cláusulas que se estimaban como cimientos inmovibles del estado de derecho. El uso y el abuso del artículo 121, enervaron el control de la constitucionalidad por parte de la

Corte Suprema de Justicia, y el régimen de facultades extraordinarias perdió carácter transitorio, para convertirse en instituto permanente. Carlos Peláez, escribe: «Quienquiera que consulte los varios volúmenes en que el gobierno ha compilado los centenares de decretos dictados a partir de 9 de noviembre de 1949, en ejercicio de la potestad del artículo 121, no podrá menos que sorprenderse al comprobar que no hay actividad pública o privada que en los últimos cuatro años no haya sido objeto de regulaciones de excepción. En dicho interregno constitucional el gobierno ha modificado los códigos penal y de procedimiento penal, administrativo y judicial; ha puesto en vigencia nuevos códigos militar y del trabajo; ha mudado las funciones de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los Tribunales; ha legislado, en fin, sobre organización administrativa, judicial, económica, fiscal etcétera; sobre régimen político, departamental y municipal; sobre régimen del presupuesto, sobre educación pública, bibliotecas, museos, reliquias históricas, servicios públicos, ferrocarriles oleoductos, centrales hidroeléctricas, aprovechamiento de aguas construcción, reconstrucción y dotación de edificios, fomento municipal, industria siderúrgica, petróleos, agricultura, comercio, crédito, moneda, bancos, cambio internacional, aduanas, arancel, exportación de ganados y productos agrícolas, higiene y salubridad, sanidad agropecuaria, salarios, jurisdicción del trabajo, previsión, seguros y servicios sociales, contratos administrativos, régimen electoral, censos nacionales, asignaciones civiles, facultades a gobernadores y alcaldes, propiedad intelectual... Cerca de un millar de decretos extraordinarios en su gran mayoría sobre materias de la más alta y vital importancia»¹⁵.

El mismo Presidente Lleras Camargo al posesionarse de la Presidencia el 7 de agosto de 1958, recogió el clamor colectivo en favor de la enmienda constitucional sobre el estado de sitio: «En realidad parece necesario que se estudie por el Constituyente ordinario, es decir, por vosotros, una reforma sustancial del poder extraordinario del artículo 121, cuyo abuso no ha sido seguramente una de las causas menores de la gran perturbación presente»¹⁶. Dos proyectos de Acto Legislativo se sometieron a la discusión del Congreso en aquel año. El presentado a la Cámara de Representantes por el Doctor Enrique Pardo Parra, y el que en forma prolija y conceptual elaborara el expresidente Eduardo Santos. En ambos se observaba la urgencia de acometer una reforma cons-

¹⁵ Carlos Peláez, *Estado de Derecho y Estado de Sitio*, págs. 201 y 202. Editorial Temis. Bogotá, 1955.

¹⁶ Cfr. Héctor Charry Samper, *La Reforma del artículo 121 de la Constitución*, tomo I, pág. XLVIII. Bogotá, 1952.

titucional que le cerrara el paso a cualquier intento de dictadura, al amparo de normas y de facultades de extensión ilimitada. Ya el propio Presidente Lleras Camargo había subrayado la posibilidad de separar las situaciones de guerra exterior o de grave alteración del orden público, de aquellos factores de naturaleza económica, que suponen casilla constitucional diferente.

Antes de iniciarse la legislatura ordinaria de 1959, el gobierno insistió ante las directivas políticas sobre la conveniencia de un acuerdo nacional sobre la reforma y fue así como el 23 de julio en reunión efectuada en el propio Palacio de San Carlos, se obtuvo el consenso para acometer de inmediato la enmienda del artículo 121. Los debates sobre tan importante materia, han sido compilados por el Doctor Héctor Charry Samper, junto con anotaciones jurídicas y comentarios de gran utilidad para conocer la trayectoria del régimen de facultades extraordinarias en los distintos períodos en que se divide la historia política de Colombia. Del texto finalmente aprobado por Acto Legislativo N.º 1 de 1960, se pueden deducir las siguientes conclusiones:

a) El Presidente sólo podría ejercer las facultades del artículo 121 mediante previa convocación del Congreso en el mismo decreto en que se declaraba turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

b) La convocación se hará dentro de los diez días siguientes a la expedición de tal decreto.

c) En el caso de que el Presidente no convocase el Congreso, éste se reunirá por derecho propio, mientras dure el estado de sitio.

d) El Congreso, por proposición aprobada por mayoría absoluta de una y otra cámara, podrá disponer que cualquiera de los decretos que dicte el gobierno en ejercicio de las facultades del 121, pase a la Corte Suprema de Justicia para que ella decida sobre su constitucionalidad

e) La Corte tendrá un plazo de seis días para decidir, y en caso contrario, el decreto quedará suspendido.

f) Los magistrados incurrirán en causal de mala conducta por la demora en proferir esta clase de fallos.

El espíritu del Constituyente de 1960, fue el de evitar la supresión del Congreso durante el régimen de estado de sitio, a fin de que se redoblase el control, no sólo jurisdiccional, sino político, respecto de las medidas adoptadas. No cabe duda que la intención era la de perfeccionar el estado de derecho, e impedir abusos dentro de un ámbito sin res-

tricciones ni vigilancia. El Doctor Darío Echandía al defender en el Senado el proyecto, argumentó:

«Hay un momento, Honorables Senadores, en que para poder continuar uno llamándose demócrata, republicano, amigo de la libertad, ya esté ubicado en uno o en otro de los partidos políticos tradicionales, tiene que definirse. En este caso la definición tiene que ser la de si debe predominar siempre la voluntad del gobierno, respecto del mantenimiento de las instituciones, o del mantenimiento de la suspensión de las libertades públicas, o si se le debe dar alguna participación al pueblo por medio de sus representantes elegidos, precisamente para que controlen al gobierno en el ejercicio de sus funciones.

»Y si se puede restringir esa libertad del gobierno haciendo intervenir a los jueces para que decidan sobre la pertinencia y lógica de determinada medida con relación a las causas de la perturbación, ¿qué es lo que quieren los Honorables Senadores enemigos de que se reforme este artículo: que predomine siempre la voluntad del Ejecutivo? Pues es necesario que lo sepamos, porque esa sí es una definición frente al problema de la democracia»¹⁷.

A la luz de lo ocurrido en los años subsiguientes, cuando Mandatarios como Guillermo León Valencia, de intachable conducta democrática, tuvo que recurrir a la declaratoria de estado de sitio para conjurar graves amenazas a la paz pública, salta a la vista que la coexistencia de dos poderes legislativos simultáneos, acarreó colisiones de difícil manejo. La fluidez de determinado género de actos subversivos, se escapa al pausado ritmo del trabajo parlamentario. Los mecanismos previstos por la Reforma, eran más teóricos que prácticos, y en el momento de aplicarse, tropezaron con criterios divergentes acerca de factores sobre los cuales el ejecutivo disponía de información que no estaba al alcance de los congresistas. El mejor perfil de esta enmienda constitucional, la trae el Doctor Héctor Charry Samper, en la obra a que hemos hecho referencia: «Al sustentar la enmienda adoptada por el Congreso teníamos conciencia de que no estábamos elaborando un texto perfecto, ni inventando ninguna teoría novedosa. Sencillamente estábamos diciéndole al país que el primer Congreso de la llamada «Segunda República», reprobaba la utilización indebida que se hizo del artículo 121, que la consideró antidemocrática e injurídica, sin base legítima en la teoría constitucional ni en la historia republicana de Colombia, y sobre todo, algo que conviene reiterar ahora, que no deseábamos que aquel texto,

¹⁷ Darío Echandía, *op. cit.*, págs. 178 y 179.

presente en los últimos años como dramático telón de fondo en la crisis colombiana, superviviese para que pudiera alegarse en un futuro como título justificador de un nuevo intento totalitario»¹⁸.

Durante el turno presidencial que debía suceder al Doctor Guillermo León Valencia, el liberalismo escogió la candidatura del Doctor Carlos Lleras Restrepo, quien con mayoritaria votación de los dos partidos fue elegido para el período 1966-1970. Durante la campaña, adelantó algunas ideas sobre la conveniencia de modificar la Constitución. En el discurso inaugural, dijo:

«Pero no se trata sólo de corregir las fallas que van apareciendo en los mecanismos específicos del sistema creado por el plebiscito. Las reformas, repito, habrán de cobijar parcialmente las instituciones preexistentes a aquel acto y el funcionamiento de la administración.

«Durante los últimos lustros han surgido en el país nuevos y muy complejos problemas, al paso que la magnitud de otros ya antiguos se acrecienta sin tregua. Para hacerles frente, con esperanzas de éxito, es indispensable dar al esfuerzo de la nación una gran unidad y una continuidad mayor, hacerlo más eficaz e intenso. Ciertos aspectos del funcionamiento institucional y de la organización administrativa no facilitan, ciertamente, un empeño de esa índole»¹⁹.

La preparación del proyecto fue confiada inicialmente a un Comité Operativo y posteriormente se creyó más adecuado separarlo en tres, según la naturaleza de las materias, solicitando el concurso de otras distinguidas personalidades. Con anterioridad al del gobierno, el Movimiento Revolucionario Liberal, encabezado por el Doctor Alfonso López Michelsen, sometió a la consideración del Senado, texto que contemplaba novedosas reformas de la Carta Fundamental. El hecho de que un respetable sector del liberalismo que no había acompañado al Presidente durante la campaña electoral, contribuyera al debate parlamentario evitó el sabor cerril de otros esfuerzos de enmienda, impermeables a la crítica y a la libre confrontación de las ideas. Como lo dispone el reglamento y lo aconseja la lógica, los cuatro proyectos fueron objeto de trámite simultáneo en la Comisión Primera del Honorable Senado, con el fin de elaborar texto único, en el cual se conjugasen las principales iniciativas.

En el interregno de los primeros meses de la administración Lleras Restrepo, mientras se adelantaba discusión sobre el contenido y alcan-

¹⁸ Héctor Charry Samper, *op. cit.* págs. XLIV y XLV.

¹⁹ *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*, pág. 17. Presidencia de la República. Imprenta Nacional. Bogotá, 1969.

ce de las reformas, ocurrió como fenómeno favorable, la reunificación del partido liberal y el ingreso del Doctor Alfonso López Michelsen, jefe del antiguo MRL, al gobierno. Una de las razones que justificaron tal decisión política, según el propio doctor López, fue la aceptación por el Presidente de muchas de las iniciativas constitucionales que aquel sector había sometido al estudio del Congreso.

Al comparar la diversidad de los textos originales, con la redacción final de los artículos, puede reconocerse inequívocamente la activa participación de parlamentarios de diversa extracción partidaria. Es cierto que la iniciativa salió del Presidente de la República, y para él reclaman sus amigos el mérito de ser el artífice de la misma. Sin embargo, el Doctor López Michelsen, en la obra *Posdata a la Alternación*, publicada en 1970, replica: «A cada quien se le señaló su cuota en la hazaña, menos para quienes habían convertido en una verdadera reforma constitucional el modesto reglamento del Congreso con lo cual se aspiraba a que no hubiera controversia, despojándolo de todo contenido doctrinario. El Congreso, el ponente, las Comisiones que lo habían asesorado, el señor Abogado Consultor de la Presidencia de la República, Doctor Jaime Vidal Perdomo, merecieron de labios del Doctor Lleras Restrepo un extenso párrafo de reconocimiento por su valioso aporte. Del entonces Ministro de Relaciones Exteriores, arquitecto, jurídico y político, en no pequeño grado, como antiguo jefe del extinguido MRL, coautor de 18 artículos de la Reforma que se firmaba, se hizo caso omiso»²⁰.

Veamos a través de las principales modificaciones, su contenido específico y alcance práctico.

El artículo 1.º se refiere al asiento territorial de la República, junto con las nuevas dimensiones que la soberanía ha venido adquiriendo. Cuando en 1832 en la Constitución de la Nueva Granada, se hizo referencia al principio del *uti possidetis juris* de 1810 el país no había comenzado el largo y difícil trayecto de demarcaciones fronterizas, cumplido en forma metódica por las subsiguientes administraciones. En 1936 se creyó que estaba clausurada definitivamente la etapa de los límites, y que bastaba enumerar con propósito más didáctico que jurídico el nombre de los respectivos Tratados vigentes para determinar el ámbito territorial. Sin embargo, al observar que en 1941, durante la administración del Doctor Eduardo Santos, se firmó nuevo Tratado con Venezuela que dirimió las últimas dificultades de interpretación derivadas del Laudo de la Reina María Cristina de España, se vio oportu-

²⁰ Alfonso López Michelsen, *Posdata a la Alternación*, pág. 45. Editorial Revista Colombiana Ltda. Bogotá, 1970.

no, además, hacer referencia al Tratado suscrito entre Colombia y Nicaragua el 24 de marzo de 1928, que sustrajo de toda disputa la soberanía colombiana sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia y los Cayos, Islotes, o morros colocados al oriente del Meridiano 82. Pero lo más importante, sin duda, y que finalmente justificó la modificación de la Carta sobre dicha materia, fue incorporar como partes del territorio, el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental, de conformidad con los convenios internacionales ratificados por el Congreso o «con la ley colombiana en ausencia de los mismos». El valor de las declaraciones unilaterales para las demarcaciones de zonas marítimas adyacentes, ha venido siendo aceptada por el derecho internacional, en la medida en que las grandes potencias obstaculizan la concertación de convenios, que con espíritu reivindicatorio, reclaman los países en desarrollo.

Tratadistas renombrados señalan el hecho de haberse consignado en el mismo artículo, «que los límites de Colombia sólo podrán variarse en virtud de Tratados o Convenios aprobados por el Congreso», como redundancia ajena a la elegancia jurídica. No compartimos tal concepto. Al aceptar la supremacía del ordenamiento internacional sobre las normas internas, por jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, lo que se confirma en el numeral transcrito, es que el Congreso cuando ratifica un tratado que cambia los límites, realiza simultáneamente la enmienda de la Carta Fundamental.

En materia de garantías individuales, el más significativo aporte de los Constituyentes de 1968, fue la limitación introducida al ejercicio del derecho de retención, que en la norma subrogada decía: «Aun en tiempo de guerra nadie podrá ser penado *ex post facto*, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente. Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbaciones del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del gobierno y previo dictamen de los ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.»

Al amparo del derecho de retención sin restricciones, el ejecutivo podía extralimitar el sentido estrictamente transitorio de la medida, hasta hacer nugatorio el ejercicio de la libertad personal. La limitación incorporada, dice lo siguiente: «Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley.»

Quizá uno de los artículos que ocupó más tiempo en las deliberaciones, fue el referente a la iniciativa privada, frente al propósito de consignar en la Carta la dirección general de la economía a cargo del Estado. No era esta materia nueva dentro del articulado constitucional. Fue en 1936 el mejor aporte del partido liberal, perfeccionado en 1945. En la reforma última, y a propuesta del Doctor López Michelsen, se introdujo la teoría de ingresos y salarios para conseguir que la meta del desarrollo mantenga armonía entre los elementos sociales y económicos que la conforman. El texto finalmente aprobado (Art. 6.º Or. 2.º), dice: «Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, conforme a la cual el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular.» Puede discutirse la conveniencia de introducir dentro de la Carta Constitucional una teoría económica cuya validez se condiciona necesariamente por factores internacionales, y criterios variables respecto al manejo de la política interna, tanto monetaria como salarial. Privó la transacción política a la técnica jurídica.

Comentando el artículo 32 (reformado) Luis Carlos Sábica observa: «Igualmente, se extiende el campo de la intervención, en dos sentidos: de una parte, en cuanto tal intervención abarca no sólo los campos de la producción, de la distribución y consumo, como antes, sino también el de la utilización o destino que se dé a los bienes y servicios; y de otra, en cuanto la intervención comprende no sólo, como anteriormente, los bienes, sino también los servicios públicos y privados. En esta forma general totaliza la intervención, pues con ese enunciado nada escapa a su regulación .

«Estas reglas ubican bien el pensamiento económico del Constituyente: ni liberalismo clásico, ni socialización exagerada. El punto intermedio: intervencionismo de Estado, no esporádico sino continuado, ni tampoco parcial, sectorial, sino general, intensivo y extensivo»²¹.

A la opinión respetable de un tratadista conservador como es Sábica, cabe reproducir el concepto del Doctor Hernán Toro Agudelo, quien desde campo ideológico opuesto, coincide con la orientación interventora del Estado. «Para despejar equívocos, hay que decir que el liberalismo superó ya, como el mundo moderno, la etapa decimonóni-

²¹ Luis Carlos Sábica, *La Reforma Constitucional de 1968*, pág. 54. Editorial Temis, 1969.

ca de considerar las libertades individuales, ellas solas, como su meta y doctrina; lo que le preocupa, conservando el marco de esas libertades, es alcanzar el desarrollo económico, la participación creciente de las masas en sus frutos, en fin, la democracia social, sin renegar de la democracia política. Y para ello, el fortalecimiento de los poderes del Estado, y aun del ejecutivo que es una de las ramas llamadas a ejercerlos, es tesis del liberalismo colombiano plasmada en la Constitución desde 1936, y eso no significa autoritarismo en el sentido de hombres fuertes para imponer su voluntad. La autoridad se da al Estado, como representante de la nación, y no a los hombres de gobierno, que son sólo sus instrumentos y cuyos actos, en todo caso, están sometidos a controles jurisdiccionales cada vez más eficaces»²⁷.

Las reformas introducidas a la parte dogmática de la Carta en 1968, se reducen a lo concerniente al derecho de retención (Art. 28), y a la ampliación de las metas del poder en materia económica, contempladas en el artículo 32. El resto de la enmienda es esencialmente orgánica, y se ocupa de modernizar las competencias del Estado para ajustarlas al propósito de impulsar el cambio social.

La reforma del Congreso, y de las funciones que le son propias, ocuparon la atención de las Comisiones redactoras de los proyectos, que estimaban la parálisis parlamentaria como síntoma amenazante para la supervivencia de las instituciones democráticas. En estricto sentido, se contemplaban dos fenómenos; la transformación efectuada en la órbita de los poderes públicos, en comparación con la vieja división tripartita, y por el otro, las trabas específicas que el Frente Nacional le había introducido a la Constitución para asegurar el gobierno de responsabilidad conjunta de los dos partidos históricos. En el primer aspecto, no cabe duda que el antiguo Parlamento se ha transformado y que particularmente en materia económica, la responsabilidad se desplaza hacia el Órgano Ejecutivo quien dispone ahora de mejores elementos para actuar con eficacia. Se vive época de cambios acelerados, y la misma mecánica parlamentaria se ve sorprendida por la evolución vertiginosa de los acontecimientos. En el segundo aspecto, al acercarse el fin del sistema de coalición constitucional, era imprescindible, dentro del fenómeno denominado «desmonte», ir retornando de manera gradual, al libre juego de los partidos. Así se explica el énfasis de los Constituyentes en reformar la función legislativa, llegando inclusive, hasta excesos reglamentarios.

²⁷ Hernán Toro Agudelo, *Examen de los Proyectos sobre Reforma Constitucional*, pág. 8. Medellín, 1968.

Con excepción de la inmunidad, y del régimen de inhabilidades, se cambiaron los artículos de la Carta concernientes al número de parlamentarios, a las condiciones de elegibilidad, al período de los Representantes, que se aumentó de dos a cuatro años, a la remuneración, al aumento de cargos administrativos que pueden desempeñar sin incurrir en vicios de nulidad, al período de las mesas directivas de las cámaras, a la sanción de las leyes y a los mensajes de urgencia. Sobre tales puntos de la enmienda del 68, se esgrimieron tesis encontradas, particularmente en lo relativo al número de congresistas, y a la posibilidad de suspender el bicameralismo, de origen tan antiguo en nuestra historia constitucional. El maestro Darío Echandía, fue adalid de la iniciativa de una «Cámara Única integrada por cien miembros». Sin embargo, prevaleció el sentimiento, aun latente, de las viejas secciones federales. demostrándose en la práctica, el arraigo provincial que domina el panorama político, por encima de los postulados teóricos. El reducir las curules, o la congelación del número, suscitó dificultades que pusieron en evidencia el antagonismo entre los nuevos y los viejos Departamentos, lo mismo que la aspiración de las regiones periféricas de equilibrar su fuerza decisoria con la de los representantes del centro del país.

A través de diferentes actos legislativos se ha venido modificando la base de población para establecer el número de los integrantes de las corporaciones públicas, en virtud de que la alta tasa de crecimiento demográfico, terminaría poniendo en peligro su propia eficacia. Si el propósito inicial del gobierno fue la reducción más drástica de los integrantes del Parlamento, la fórmula transaccional que se obtuvo al final de las deliberaciones, evitó al menos, el crecimiento desproporcionado. En esta ocasión, como en otras, se ha pretendido atribuirle efecto casi mágico a la disminución de los congresistas, lo cual en términos de capilaridad social, no siempre responde al anhelo de las clases medias de obtener nuevas posibilidades de ascenso. Las provincias una vez más le negaron al centralismo la tesis selectiva.

La abolición de los llamados «feudos podridos», en los cuales no jugaba el cuociente electoral en razón de limitarse a dos el número de elegibles, fue corregida por la norma del artículo 172, ordinal 8.º, que dice: «Si se tratare de la elección de solo dos individuos el cuociente será la cifra que resulte de dividir el total de votos válidos por el número de puestos por proveer, más uno.»

En cuanto al trabajo parlamentario, en 1945 se había introducido reforma favorable, mediante el régimen de comisiones, donde por lo especializado de los temas puede avanzarse más sólidamente en la preparación de las leyes. El paso de mayor trascendencia para los autores, pero

de dudosos efectos prácticos según se deriva de la experiencia, fue la creación de la Comisión Especial Permanente, que sino a ser una especie de contraprestación del ejecutivo, en el momento en que se le quitaba al Congreso la iniciativa del gasto público. Dice el artículo 79 de la Constitución:

«Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, a propuesta de sus respectivos Miembros o de los Ministros del Despacho.

»Se exceptúan las leyes a que se refieren los numerales 3.º, 4.º, 9.º y 22 del artículo 76, y las leyes que decreten inversiones públicas o privadas, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que creen servicios a cargo de la nación o los traspasen a ésta; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, todas las cuales solo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobierno.

»Respecto de las materias específicas propuestas por el gobierno, las cámaras podrán introducir las modificaciones que acuerden, salvo en lo dispuesto en el artículo 80...

»Las leyes a que se refieren los incisos 2.º y 3.º del artículo 182 se tramitarán conforme a las reglas del artículo 80.»

El Doctor Hernando Yepes Arcila al comentar las modificaciones que traspasan al ejecutivo el privilegio exclusivo de tan vasto cúmulo de materias, observa: «En virtud de esta disposición fundamental el impulso de la legislación en los aspectos importantes, que cubren la casi totalidad de las funciones del Estado moderno, deja de ser atribución del Órgano Legislativo. Se realiza así el programa político de replanteamiento institucional, que convierte al Congreso en un Órgano dependiente de la administración frente a cuyas proposiciones no queda al Colegio de la representación nacional sino el papel de afirmación o negación. Se constriñe la capacidad del Congreso para autoimpulsarse a materias subalternas, en cuya virtud puede conceder autorizaciones especiales al gobierno (para delegar su residual capacidad legislativa) o conceder honores a ciudadanos meritorios o fijar la ley, peso, tipo o denominación de la moneda, etc.»²³.

Frente al dismantelamiento de la función parlamentaria, la única ventaja que consiguió obtenerse, fue la contenida en el artículo 80 de la Constitución, que dice:

²³ Hernando Yepes Arcila, *La Reforma Constitucional de 1968 y el Régimen Político Colombiano*, pág. 159. Biblioteca de Autores Caldenses. Manizales, 1973.

«Habrá una Comisión Especial Permanente encargada de dar primer debate a los proyectos a que se refiere el ordinal 4.  del artículo 76 y de vigilar la ejecución de los planes y programas de desarrollo económico y social, lo mismo que la evolución del gasto público. Durante el receso del Congreso, esta Comisión podrá sesionar, por iniciativa propia o convocatoria del gobierno, y rendir  los informes que determine la ley o las cámaras le soliciten.

»Esta Comisión está formada por un senador y un representante de cada Departamento y dos representantes más de las intendencias y comisarías, todos elegidos por dichas corporaciones en la proporción en que est n representados los partidos en las cámaras.

»En el primer debate de los proyectos de ley sobre las materias del ordinal 4.  del artículo 76, cualquier miembro de las cámaras podrá presentar ante la Comisión Especial Permanente, la propuesta de que una determinada inversión o la creación de un servicio nuevo sean incluido en los planes y programas. Si la inversión o el servicio han sido ya objeto de estudios de factibilidad que muestran su costo, su beneficio con relación a las posibles alternativas y su utilidad social y económica, y la Comisión previo estudio de su organismo asesor, las acogiere por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pasarán al gobierno para que se incluyan en los planes y programas o en sus reajustes si los hubiere.

»Si un proyecto no contare aun con los estudios arriba mencionados, la Comisión podrá incluir la realización de los mismos dentro del plan, con el lleno de las formalidades que contempla el inciso anterior.

»Con todo, si el gobierno juzga inaceptable la iniciativa, informará a la Comisión en un término de diez días sobre las razones que motivaron su rechazo. Si con la misma votación la Comisión insistiere, el gobierno procederá a efectuar los reajustes pertinentes.

»La Comisión Especial Permanente tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas de desarrollo económico y social y de las obras públicas, a partir de la fecha en que le sean presentados por el gobierno, a cuyo vencimiento perderá la competencia, la cual automáticamente corresponderá a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones, para decidir en un solo debate. Aprobado por la Cámara, o transcurrido el término sealado sin que hubiere decidido, pasará ipso facto al conocimiento del Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el gobierno podrá poner en vigencia el proyecto mediante decreto con fuerza de ley.

»La Comisión designará tres Senadores y tres Representantes para que concurren, con carácter informativo, ante los organismos nacionales encargados de preparar los planes y programas.»

El carácter reglamentario del artículo 80 lo hace impropio de la concisión de lenguaje característico del orden constitucional. La desdibujada influencia que pretendió conservarse a favor de los congresistas en la elaboración de los planes carece del sentido práctico indispensable para garantizar la operancia. Es cierto que fue de tal magnitud el traspaso de facultades a la Comisión Especial Permanente, que el resto de los congresistas se convirtieron en Parlamentarios de segunda clase. Ello explica la imposibilidad de elegirla, y el sinnúmero de tropiezos que se originaron al ponerla en marcha.

Durante la década del 60, vivió América Latina la euforia de los planes de desarrollo, que bajo la égida de la CEPAL, se consideraron como la llave maestra para el desenvolvimiento del Tercer Mundo. Comenzaron los programas decenales, luego quinquenales y trienales. Finalmente, la modificación en la estructura del poder financiero mundial y el deterioro de los términos de intercambio, torna difícil, inclusive, la ejecución de programas a muy corto plazo. El Constituyente colombiano se contagió del espíritu acepalino», que ha venido sufriendo rectificaciones con el paso de los años.

En la crisis por la cual atravesamos, los mismos gobiernos se ven obligados a modificar los planes, acondicionándolos a circunstancias que otrora fueran impredecibles. El haber limitado el control democrático de la planeación, dejando sólo como rezo simbólico, a seis miembros de las Cámaras, con el carácter de informadores, constituye rudo golpe a la estructura de participación, que tantas veces se reclama. Además, la idea de la legislación automática de origen francés, que pretendió combinarse con la técnica constitucional de someter al Congreso leyes sobre las cuales, vencido cierto término, entran ipso facto en vigencia, agrava el carácter imperativo de los programas.

Si los congresos fueron responsables de despilfarro de recursos en obras deficientemente calculadas, o si existieron preferencias regionales, no es menos cierto, que en los mecanismos estatales de planeación ocurren los mismos yerros, pero sin el control popular a que están sometidos los políticos, a diferencia de los tecnócratas.

Las anteriores observaciones no van dirigidas a desconocer la trascendencia de la ordenación del gasto público, dentro de régimen riguroso de prioridades, menos aún, a pretender que se restaure la iniciativa parlamentaria para toda clase de obras públicas, sin estudio previo, ni estimación de costos reales. Por el contrario, lo que persigue la futura reforma constitucional que ya se viene reclamando, es que la planeación opere bajo verdadera vigilancia democrática y que no sea solo el mecanismo de una Comisión de fachada, pero sin poderes reales, don-

de se definan iniciativas que mucho ganarían al ventilarse ante la opinión pública.

Es posible que en algunos de los Constituyentes del 68 obrase la influencia del pensamiento europeo, y de ideas respetables formuladas por políticos como Pierre Mendes France²⁴, elaboradas en época donde cierta ortodoxia monetaria y financiera imponía modelos similares a los países en desarrollo. En nuestros días, los aires que corren asumen contorno diferente, y tan difícil como volver a los preceptos de la Tercera o Cuarta República francesa, sería encadenar la praxis «del Estado Social de derecho» a patrones rígidos e inflexibles.

De todas maneras, y a pesar de medidas paleativas, como el papel de vigilancia sobre el plan que ejerce la Comisión, lo cierto es que el Parlamento perdió importancia en detrimento del perfil democrático de nuestras instituciones. Es evidente que la función fiscalizadora de los actos de la rama administrativa, constituye la compensación de las facultades perdidas en el campo legislativo. El fenómeno es claro. Lo que no siempre ocurre, es que disminuidos los parlamentarios en sus prerrogativas constitucionales, tengan la misma independencia para criticar a una administración que será siempre implacable en las preferencias de la inversión pública, frente a congresistas inermes, desposeídos del voto de censura o de otras atribuciones especiales que valoricen su fuero. Después de la reforma de 1968 podría gobernar en Colombia sin Congreso, y aun contra el Congreso, sin que la administración sufra menoscabo ni se amenace la estabilidad del régimen.

En cuanto a la clasificación de las leyes, hecha en 1945, se conservó lo referente a las de carácter orgánico, distinguiéndolas de las comunes. Se introdujo además, una nueva clase de ordenamiento, denominado «Ley Cuadro», incorporado en el numeral 22 del artículo 76, que dice: «Dictar las normas generales a las cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: «Organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas». Sobre el particular, opina el Doctor Hernando Yepes Arcila: «La Ley Cuadro abandona la índole tradicional del fenómeno legislativo en cuanto no provee exhaustivamente sobre las materias a que se refiere, mientras que la ley tradicional normalmente, y así lo quisieron siempre la doctrina y la dogmática del derecho público, agota el ámbito de su referencia en forma que lo que

²⁴ Pierre Mendes France, *La República Moderna*. Trad. Ediciones Aguilar. Madrid, 1963.

no está previsto en ella no lo está en modo alguno. La ley es autosuficiente y si algún vacío formal tiene se llena a partir de ella mediante el procedimiento analógico. Por el contrario, la Ley Cuadro parte del presupuesto inverso: ella en sí misma se limita a definir ámbitos de validez para la operancia de otra regla del derecho, necesariamente sujeta por aquella»²⁵. No cabe duda que mediante esta nueva modalidad, el Parlamento perdió también prerrogativas sobre las cuales se pronunciaba hasta entonces de manera imperativa.

Al referirnos a los factores globales que motivaron el replanteamiento parlamentario, se hizo referencia a las disposiciones transitorias que el régimen de Frente Nacional le había introducido al Congreso. La regla de las dos terceras partes en las votaciones de los Cuerpos Colegiados, se tornó en medida esclerótica, que fue eliminada en 1968, reservándola sólo para casos excepcionales. Pero sin duda, lo más importante en lo referente a la composición del Congreso, fue permitir que todo partido pudiese concurrir a las elecciones, sin la restricción que a partir del plebiscito se había introducido a favor de liberales y conservadores. En desarrollo de tal precepto, las Asambleas y los Cabildos se abrieron también a la libre opción partidaria, incluyendo al comunismo. Parece que el país llegó a compenetrarse de la idea de Benjamín Constant, perteneciente a la tradición clásica del constitucionalismo: «Nadie puede vanagloriarse de excluir facciones de una organización política, en que se desee conservar las ventajas de la libertad. Es preciso pues procurar convertir dichas facciones en lo más inocente posible, y como alguna vez habrán de resultar victoriosas, hay que procurar de antemano prevenir o suavizar los inconvenientes de su victoria.»

La rama ejecutiva sufrió también modificaciones de envergadura. Hay que distinguir las atribuciones que se fortalecieron y las nuevas competencias que adquirió. Fundamentalmente y como reflejo del debilitamiento del Congreso, las facultades del Presidente, y en general las del ejecutivo, aumentaron. El autoritarismo que espantaba a los críticos de la Constitución de 1886, recibió el refuerzo de potestades que quebrantaron definitivamente la vieja armonía simétrica de los poderes públicos. En primer lugar, y dentro de las funciones del artículo 120 de la Carta, el Presidente de la República conservó la facultad de nombrar y remover libremente a los Ministros y Gobernadores, pero a tal prerrogativa se agregó la de los Jefes de Departamentos Administrativos, y los directores o gerentes de establecimientos públicos descentralizados. Desde tiempo atrás se había morigerado el centralismo, con la sabia me-

²⁵ Hernando Yepes Arcila, *op. cit.*, pág. 172.

dida de seleccionar funcionarios de alta categoría administrativa por intermedio de juntas directivas, en cuya composición participaban miembros elegidos por las corporaciones o los gremios. Con la reforma, el Presidente de la República designaba, por sí, o a través de subalternos, la totalidad de los funcionarios del Estado, con las excepciones que impone la carrera administrativa, sobre la cual el país ha avanzado poco. La rama jurisdiccional del poder público obedece a sus propios reglamentos, y se halla separada, tanto del Legislativo como del Ejecutivo.

La Reforma de 1968 estableció limitaciones a la conformación política de ministerios y gobernaciones, alcaldías y demás cargos de la administración, mediante procedimientos distintos, así: de 1974 a 1978 se prolongó el régimen de la paridad, característico de las administraciones frentenacionalistas. De ahí en adelante, hay para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente, el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del Presidente de la República.

»Si dicho partido decide no participar en el ejecutivo, el Presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.

»Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las fuerzas armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar cargos en la administración pública.» (Art. 120. Número 1. Párrafo.)

Lo que concierne a la prórroga de la paridad durante el cuatrenio 70-74, se explica como regreso gradual al juego democrático. En la segunda parte del artículo, es encomiable el deseo de mantener la concordia, y evitar que la administración se convierta en el botín político de los vencedores, condenando al ostracismo a los contrarios. No es fácil, sin embargo, por su redacción compleja, predecir la interpretación que los futuros gobiernos le concedan.

El segundo aspecto, toca con la labor colegisladora que el gobierno ejerce dentro del régimen ordinario, sea al amparo del número 22, artículo 76, ya citado, como al elaborar los planes de desarrollo que debe someter al Congreso. (Art. 80.)

La tercera y la más trascendental de las reformas concerniente a la rama ejecutiva, fue la separación del régimen extraordinario, previsto en el artículo 121 para casos de guerra exterior o de grave conmoción interna, de la declaratoria del Estado de Emergencia, contemplado para

perturbaciones o amenazas que en forma grave e inminente afecten el orden económico y social del país, o cuando ocurra calamidad pública. El propósito del Constituyente, fue separar las medidas represivas de orden público, incluyendo la ley marcial, de aquellas facultades llamadas a conjurar los efectos de la crisis económica y social.

En 1952, la Comisión de Estudios Constitucionales, en el proyecto que presentó al gobierno, propuso como artículo nuevo, el siguiente: «En caso de grave anormalidad económica, podrá el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y previo el concepto favorable del Consejo Económico Nacional, dictar las providencias que juzgue necesarias por conjurar la situación. Los decretos que expida el Presidente, en ejercicio de esta atribución, se equiparán a las leyes.» También el ex presidente Alberto Lleras Camargo se había referido a la conveniencia de adoptar medida similar durante su última administración.

Después de la Reforma del 68, cabe distinguir dos situaciones perfectamente definidas dentro de las cuales el Presidente de la República ejerce facultades extraordinarias, sea para dictar mandamientos con fuerza de ley, o suspender la vigencia de determinadas normas. En cuanto al artículo 121, circunscrito a los casos de guerra exterior o grave perturbación del orden público, se precisan las siguientes características:

a) El Estado de Sitio puede extenderse al territorio nacional o sólo a parte de él, y el decreto respectivo debe llevar la firma de todos los Ministros;

b) Durante el tiempo en que dure el Estado de Sitio el gobierno «tendrá además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre las naciones.»

c) Los decretos dictados en virtud del artículo 121 tendrán carácter obligatorio, si llevan la firma de todos los Ministros.

d) El gobierno no puede derogar las leyes en virtud del artículo 121. Sus facultades se limitan a suspender las que sean incompatibles con el Estado de Sitio.

e) El Congreso no es incompatible con el estado de sitio, y se reunirá de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.

f) Si estuviese reunido el Congreso el gobierno le enviará exposición motivada sobre tal declaratoria. En caso contrario, lo hará al instalarse nuevamente.

g) En caso de guerra exterior el gobierno convocará al Congreso para que se reúna dentro de los diez días siguientes, y de no hacerlo, se reunirá por derecho propio.

h) Los decretos de carácter extraordinario dictados durante el estado de sitio dejan de regir en el momento en que se haya restablecido el orden público.

i) El Presidente y los Ministros serán responsables por los abusos cometidos tanto en el momento de la declaratoria, como en el ejercicio de las facultades.

j) El gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia, el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades del 12 para que aquélla decida sobre su constitucionalidad.

k) La Corte, de no hacerlo el gobierno, aprehenderá de oficio el conocimiento de dichos decretos y los términos para el fallo se reducirán a una tercera parte, con precisas sanciones por incumplimiento de parte de los Magistrados.

En comparación con el Acto Legislativo N.º 1 de 1969, se observa la eliminación de la convocatoria simultánea del Congreso en el mismo decreto de estado de sitio, pero en cambio, se establece la competencia automática de la Corte Suprema de Justicia para fallar acerca de la constitucionalidad de los decretos dictados en virtud de las facultades extraordinarias.

En contraste; el régimen de Emergencia Económica, ofrece las siguientes diferencias:

a) Sólo se puede decretar cuando «ocurran hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico y social del país o constituyan grave calamidad pública».

b) El decreto respectivo debe llevar la firma de todos los Ministros, y no podrá exceder el término de noventa días al año sumando los respectivos períodos.

c) El gobierno puede dictar decretos con fuerza de ley «destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

d) El Congreso deberá ser convocado, en el caso de no hallarse reunido, para los diez días siguientes al vencimiento del término. El gobierno presentará a las Cámaras informe motivado sobre las causas que determinaron la declaratoria de la emergencia y acerca de las medidas adoptadas.

e) El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, el informe del Ejecutivo.

f) El Congreso podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los decretos dictados bajo el régimen de emergencia.

g) El Presidente y los Ministros serán responsables por los abusos cometidos tanto en el momento de la declaratoria, como durante el ejercicio de las facultades.

h) Durante el estado de emergencia económica el gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en leyes anteriores.

i) Se aplican las mismas disposiciones contempladas en los ordinales J y K de la enumeración correspondiente al artículo 121.

Tanto para la declaratoria del Estado de Sitio, como respecto a la emergencia económica, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado, sin que sus dictámenes sean obligatorios. Conviene observar que la competencia legislativa del Congreso, se recupera parcialmente, en cuanto a las materias contempladas en los decretos dictados bajo el régimen de Emergencia. Por leyes comunes, el Parlamento puede modificar, sin existir término para ello, las normas adoptadas en virtud de facultades extraordinarias. Es fácil comprender la controversia pública que suele suscitarse en torno de la calificación de los motivos que en un momento dado determinan el régimen de emergencia, y acerca de la gravedad de la misma. Lo indudable, es que en época de dificultades financieras a escala mundial, sólo el Ejecutivo se encuentra capacitado para juzgar la magnitud de los peligros, y que el único recurso que sobrevive, fuera del control constitucional, es la rectificación mediante leyes ordinarias, de los errores en que se hubiere incurrido.

Complementa el cuadro de nuevas atribuciones del Ejecutivo, el ordinal 14 del artículo 120 que consagra la intervención en el Banco Emisor «y en las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento y la inversión de los fondos provenientes del ahorro privado».

En cuanto al régimen departamental y municipal, también la Reforma del 68 aumentó las prerrogativas de gobernadores y alcaldes en detrimento de las funciones de asambleas y concejos. Cabe observar que en lo referente a la división política, se conservó la estructura anterior, tornando más exigentes los requisitos para la creación de nuevos Departamentos, fenómeno que durante la última década, había debilitado la capacidad financiera y la estructura de los servicios públicos. El ré-

gimen de intendencias y comisarías quedó en manos de la ley desenvolverlo armónicamente, al mismo tiempo que se abrió la posibilidad de un estatuto sui generis para el Archipiélago de San Andrés y Providencia, que corresponda al particularismo de su condición insular. Las divisiones para efectos fiscales, instrucción pública, planeación, régimen militar, podrán no coincidir con los límites territoriales del Departamento, con el fin de otorgarle a la administración pública mecanismos que respondan mejor a los aspectos socioeconómicos globales.

A pesar de que el artículo 182 dijo: «Los Departamentos tendrán independencia en la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución», lo cierto es que el progresivo debilitamiento financiero de la mayoría de las regiones, los ha convertido en entes subalternos del presupuesto nacional. El célebre «situado fiscal», creado para colocar en manos de los Departamentos, nuevos recursos para obras y servicios, perdió eficacia, cuando la ley reglamentaria lo destinó primordialmente al pago de la enseñanza y al servicio de salud, los cuales, copan la totalidad de su cuantía, y centralizaba en Bogotá, a través de los respectivos Ministerios, la administración no sólo de los recursos provenientes de la transferencia, sino inclusive las rentas ordinarias. Lo que en apariencia tuvo por objeto revitalizar financieramente a las entidades departamentales, terminó convirtiéndose en el manejo, desde la Capital de la República, de los respectivos presupuestos.

Las asambleas quedaron sometidas a los programas regionales de fomento y la iniciativa del gasto público, en manos del gobernador. Las Comisiones del Plan, en su ejercicio cotidiano, reemplazaron buena parte de las funciones que correspondían a la Duma. Los presupuestos de inversión son cada día más estrechos, y los recursos se absorben en gastos de funcionamiento.

En cuanto a los municipios se refiere, Jaime Vidal Perdomo dice: «El Acto Legislativo N.º 1 de 1968 se inspira en la tesis del gran papel que pueden jugar los Departamentos en la planificación del desarrollo regional y local y en la prestación de los servicios. El artículo 182 de la actual codificación hace explícita esa idea al otorgarles un poder de tutela administrativa sobre los municipios para esos propósitos de desarrollo y atención de servicios»²⁶. El espíritu de la disposición contradice la vieja autonomía municipal, tan celosamente arraigada desde

²⁶ Jaime Vidal Perdomo, *Historia de la Reforma Constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, pág. 277. Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1970.

tiempos de la conquista. El mismo Doctor Vidal Perdomo lo confirma. «El alcalde aumenta sus facultades en cuanto se le reserva iniciativa para acuerdos de creación de entidades descentralizadas y, en la medida de que la ley se la conceda, para planes y programas y otras materias. Su situación de poderes comparada con la del gobernador, fue menos realzada, habida cuenta de lo que se acaba de notar y de que el artículo 197 (Atribución III) no le reservó la iniciativa para los acuerdos de estructura de la administración municipal, funciones y escalas de remuneración»²⁷.

En cambio, lo que constituyó evidente progreso, fue la inclusión dentro de la Carta Fundamental de nuevas formas de organización a escala administrativa. Ellas fueron: Asociación de Municipios, Áreas Metropolitanas y Juntas Administradoras locales. En el primer caso, salta a la vista que cierta clase de servicios públicos es casi imposible organizarlos a nivel reducido, sin las ventajas de la cooperación que se derivan del esfuerzo común. En cuanto a las áreas metropolitanas, son ellas la comprobación de la crisis por la cual ha venido atravesando el municipio en su concepción tradicional, hasta llegar a convertirse, en algunas regiones, en verdaderos entes mendicantes de la administración departamental. El régimen particular que la ley puede establecer para la creación de áreas metropolitanas, constituye adecuada respuesta a la tecnificación de los instrumentos administrativos para el desarrollo, sin desconocer la adecuada participación de las autoridades municipales dentro de la nueva estructura. Finalmente, las juntas administradoras locales, están llamadas a acentuar la descentralización en la esfera de los servicios públicos, donde el concurso de las gentes puede convertirse en la fuerza motriz del progreso acelerado.

Finalmente, dos aspectos merecen destacarse en la Reforma del 68. El primero, el haber sustraído de la Contraloría General de la República la misión contable, otorgándole poderes a la ley para adscribirla a un Organismo distinto. A pesar de que en el proyecto original del gobierno, se pensó modificar el sistema de elección, para circunscribirla a terna presentada por el Consejo de Estado y que posteriormente, se insinuó la colaboración de las dos Cámaras, originándose más bien la terna en el Senado, la escogencia de Contralor continuó con las características anteriores.

Para la solidez del orden jurídico, y la preservación de la jerarquía normativa, la enmienda al artículo 214 de la Carta, constituye singular

²⁷ *Idem*, pág. 288.

conquista. En efecto: además de la guarda de la integridad de la Constitución, la Corte Suprema de Justicia deberá: «Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación». Por jurisprudencia de antigua data, lo referente al aspecto reglamentario formal había sido excluido de la competencia de la Corte. Además, el control de la constitucionalidad de los proyectos de ley, con antelación a la sanción ejecutiva, constituye refuerzo a la gradación kelseniana.

* * *

Mirada con la lente serena que sirve para decantar los primeros impulsos, no hay duda de que la Reforma de 1968 depositó en el Jefe del Ejecutivo volumen tan amplio de facultades, que sólo la condición personal de quienes ejercieron el mando, ha impedido el abuso y evitado el desquiciamiento. No se hizo ciertamente una reforma para equilibrar el ejercicio de los poderes públicos, sino para reducir la órbita de las corporaciones representativas y limitar las funciones de los Cuerpos intermedios, tan necesarios a la vigencia de la verdadera democracia. El fortalecimiento de las prerrogativas de la rama ejecutiva, fue más allá de lo contemplado en todas las constituciones anteriores.

Para muchos, tal fenómeno es amenaza para el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas. Otros la califican como el refuerzo del autoritarismo de la Constitución de 1886. Los artículos que se le olvidaron a Caro en su empeño de concentrar el poder se incorporaron, con el aplauso nacional, en la última Enmienda. La filosofía de la Regeneración reaparece con nuevos acentos en el Cuerpo Constituyente que ochenta años después pretendió variar la fisonomía orgánica del Estado colombiano.

El Doctor Yepes Arcila, precisando el concepto de Pierre Avril, observa: «La desvalorización de la ley, que cada vez debilita su importancia frente a las decisiones del poder gubernamental, más apto por muchas razones que los Cuerpos colegiados para enfrentar con respuestas ágiles y cambiantes las dificultades y problemas que suscita la vida contemporánea. En sentir de muchos doctrinantes políticos, hemos abandonado el gobierno de «normas, característico de la cultura liberal para reemplazarlo por un gobierno de fines»²⁵. Lo grave es que cumplido el sesquicentenario de nuestra independencia, todavía el afán de los co-

²⁵ Hernando Yepes Arcila, *op. cit.*, pág. 117.

lombianos sea el de trasplantar las instituciones del Viejo Mundo, sin tener en cuenta su adaptabilidad al medio y las características del ambiente. En 1936, los Constituyentes liberales buscaron la inspiración de la república española. En 1968, el ejemplo de De Gaulle en Francia, y los éxitos de la Quinta República, entusiasmaron a los redactores de los proyectos de Reforma. Por azar, en uno y otro caso, los modelos estaban sufriendo el inevitable proceso de rectificación en los países de origen; mientras en Colombia se tomaban como grandes y novedosas transformaciones del derecho público. Tal vez el error consistió en trasplantar artículos, sin tener en cuenta el contexto normativo global. Ello se confirma, cuando destacados dirigentes reclaman hoy nuevos cambios, simplemente para agregar instituciones que pasaron inadvertidas al debatirse la última reforma, y sin embargo, existían de tiempo atrás en el arquetipo.

Carlos Restrepo Piedrahita observa: «Antes de resignarse a esperar de la especulación teórica de los filósofos políticos la supuesta droga de salvación, lo razonable y eficaz es que cada pueblo o cada familia de pueblos afines, día a día, en el curso de sus experiencias y esfuerzos conscientes con relación a esta colosal problemática, indaguen e inventen por sí sus propios instrumentos idóneos para restablecer el perdido equilibrio entre el órgano tradicional de salvaguardia de las libertades y de creación del derecho fundamental en el Estado y el imprescindible pero enorme y avasallante órgano administrador de la existencia social que es el Ejecutivo»²⁹.

Hay autores que se sorprenden de que Colombia, a través de su historia haya tenido la preocupación constante de perfeccionar las instituciones, y que cada partido o movimiento pretenda cristalizar sus ideas en normas de validez permanente. Lo cierto es que el orden jurídico es el reflejo de hechos sociales y económicos en proceso de transformación, la rapidez de los fenómenos y el cambio continuo de las circunstancias, explican el deseo constante de que las leyes constituyan su expresión genuina y no permanezcan atadas al pasado. El constitucionalismo colombiano ha ido alternando en la tendencia del dirigismo estatal a las libertades absolutas. Hostil y violento en la pugna de centralistas y federalistas. Intransigente en el conflicto entre el autoritarismo y los fueros individuales. Los partidos han borrado sus fronteras y variado los principios en la rotación inevitable de las ideas que impone el mundo de la política. Mientras ahora unos reclaman la planificación central de

²⁹ Carlos Restrepo Piedrahita *Las Facultades Extraordinarias. Pequeña Historia de una Transformación*, pág. 254. Publicaciones Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1973.

la economía a nombre de Marx, otros, entre ellos el Presidente López Michelsen, sostienen que los rumbos de la nacionalidad se encaminan hacia una conveniente rectificación histórica en el sentido de restablecer dentro de moldes modernos las viejas instituciones administrativas de origen ancestral en nuestro suelo³⁰.

Como en toda la América hispana, la historia de Colombia está hecha a trazos de intuición creadora; mezcla híbrida de derechos y libertades, con la reminiscencia autoritaria que los siglos de colonización imprimieron en el alma colectiva.

El que el país haya tenido una sola Constitución desde 1886, aunque su verdadera vigencia hubiese comenzado a partir de 1910, indica la madurez de un pueblo que acepta la evolución institucional como la manera civilizada de producir los cambios sociales. Las nuevas reformas que ahora se vienen preparando para construir con manos jóvenes «el estado social de derecho», representan la mejor síntesis de una nación que en cada período de la historia, ha querido encontrarse a sí misma.

³⁰ Alfonso López Michelsen, *Cuestiones Colombianas*, pág. 108. México, 1955.

CAPÍTULO XIII

LA CONSTITUCIÓN BLOQUEADA

La concepción del orden jurídico como contexto eminentemente mutable, y en continuo trance de perfeccionamiento, llevó al Presidente Alfonso López Michelsen a proponerle al país una nueva reforma de la Carta Fundamental, esta vez circunscrita a la Administración de Justicia y al régimen departamental.

El propósito tantas veces manifestado de acudir a las enmiendas de la Constitución para profundizar instrumentos de concordia y de eficiencia administrativa, reapareció como tema de discusión cuando el Presidente López, uno de los mandatarios elegidos por más caudalosa votación popular, invocó mecanismo distinto para la reforma del contemplado en el articulado de la Carta. Sobre el particular, dijo en el mensaje de año nuevo de 1976: «Tengo una propuesta que hacerle al país. No una propuesta de partido, sino de carácter nacional: es la de que apruebe un Acto reformativo de la Constitución que presentará el Gobierno ante el Congreso sobre enmienda, por una sola vez, a la Carta. Este Acto tiende a permitir la reunión de una constituyente pequeña que sería elegida simultáneamente con el Presidente de la República en el año de 1978, y sin perjuicio de reunir regularmente al Congreso. El primer paso sería separar la elección de Presidente de la de Congreso, asambleas y concejos. Simultáneamente con la elección de Presidente, se haría la elección de la Constituyente y luego, dos o tres meses después, como lo acuerden los partidos políticos, se haría la elección de asambleas, concejos y Congreso. Esta Constituyente sólo podría ocuparse, exclusivamente, de dos temas: el de la administración de justicia y el de la administración departamental. Y no me correspondería a mí, quien no sería ya Presidente, dirigir sus debates o inspirar sus soluciones, sino a mi sucesor, que será, seguramente, un ciudadano altamente

capacitado con una gran versación en estos temas, superior, por sus conocimientos, a quien habla»¹.

Los argumentos en contra de utilizar el procedimiento contemplado en la propia Constitución, es decir, el del artículo 218, que le otorga al Congreso la función constituyente mediante el lleno de los requisitos contemplados en tal norma, partían de la conveniencia de buscar un cuerpo más especializado que pudiese dedicarse de manera exclusiva a la tarea que se le encomendaba, sin las interferencias propias de la legislatura ordinaria. Asimismo, se abrigaba el temor de que las reformas del régimen departamental y municipal no fuesen acometidas con la objetividad suficiente por los parlamentarios que en razón de la división electoral son en alguna medida el resultado de las mismas estructuras que se pretendían reemplazar.

La experiencia de más de seis décadas de tranquila evolución constitucional contradecía en la práctica la necesidad de acudir a tal expediente para acometer reformas que eran reconocidas como convenientes por los partidos políticos y que en sí mismas no despertaban la acrimonia banderiza.

En lo referente a la reforma de la justicia, no cabe duda que la aparición de nuevas formas de delincuencia y el propio crecimiento de la población exigían modificaciones estructurales de la rama jurisdiccional y en particular de la nominación y vigilancia de jueces y magistrados. La convicción tan generalizada, como sincera, respecto del logro de una justicia imparcial y rápida, lejos de escindir a las colectividades partidarias, llegó a congregarlas, aunque hubiese matices y diferencias acerca de la misma convocatoria de la pequeña constituyente por elección popular.

Si es cierto que las asambleas departamentales han venido perdiendo justificación en su carácter de entidades administrativas, la importancia como cuerpos intermedios de representación popular aconseja fortalecerlas, adecuando las funciones a las nuevas realidades del país.

La limitación de la capacidad constituyente de la Asamblea, así como el control de sus actos por la Corte Suprema de Justicia, constituyeron temas de discusión, a partir del momento en que el gobierno presentó el proyecto a la consideración del Congreso, el 3 de agosto de 1976.

Además de la convocatoria de la Asamblea Constitucional y del procedimiento para elegir a los delegatarios, en el proyecto original del Gobierno se consignaba la prohibición de reelegir al Presidente de la Re-

¹ Alfonso López Michelsen, *Mensaje a los colombianos en el año de 1976. El Gobierno del Mandato Claro*, págs. 285 y ss., tomo III. Bogotá, 1976.

pública en cualquier época, la separación del calendario para efectuar en días distintos las elecciones de Presidente de la República de la de los miembros del Congreso, y la atribución a la Corte Suprema de Justicia de la facultad de decidir sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos por vicios de procedimiento en la tramitación.

Durante los debates reglamentarios se le introdujeron reformas al proyecto original, particularmente en lo relativo a la prohibición de reelegir al Presidente de la República, sobre lo cual no se alcanzó acuerdo entre los partidos, por contradecir aspiraciones personales de algunos de los más destacados jefes políticos.

El ponente de la Comisión Primera de la Cámara, Alberto Santofimio Botero, alabó con las siguientes palabras la decisión final sobre la composición de la Asamblea: «Luego de un áspero debate terminó imponiéndose en medio de los extremismos la fórmula de espíritu nacional, sin ventajas partidistas, teoría que defendió desde el comienzo el gobierno nacional. Sectores del conservatismo pedían la paridad en dicho cuerpo y muchas voces liberales, entre ellas la nuestra, reclamaban la proporcionalidad que reflejara auténticamente la realidad de la opinión popular. La serenidad y el buen juicio con los cuales el Gobierno negoció en el Senado la fórmula final nos convencieron de su bondad y de la imposibilidad, además, de concretar con el conservatismo otra clase de pretensiones frente a la integración de la Asamblea que le abriera amplio cauce a su aprobación»².

El acuerdo que facilitó la aprobación del texto final del Acto Legislativo número 2, de 19 de diciembre de 1977, permite observar cómo el Congreso que lo expidió tuvo la clara conciencia de que las reformas constitucionales duraderas son el resultado de la coincidencia entre los partidos y no el efecto de mayorías mecánicas. Cualquiera que sea la opinión sobre el proyecto en sí mismo considerado, debe registrarse con satisfacción que él fue el fruto de una fórmula que garantizaba la participación de los dos grandes partidos históricos, en condiciones de equilibrio, aunque se corría el riesgo de que las agrupaciones minoritarias difícilmente hubiesen alcanzado representación en la pequeña constituyente.

En ejercicio de la acción pública de inexecutable contemplada en el artículo 214 de la Constitución, la Corte, previa demanda de parte, entró a conocer las objeciones tanto de fondo como de forma que se invocaron. Según reiterada jurisprudencia, la Corte se venía absteniendo de conocer las demandas relativas a las reformas constitucionales por

² Alberto Santofimio Botero, *Ponencia para primer debate*. C. P. R. Jaime Betancur Cuartas, *La Constituyente*, pág. 481. Bogotá, 1978.

considerar que aquéllas escapaban a su competencia, ya que el juzgar el fondo equivalía a asumir un poder político que ninguna disposición de la Carta le atribuye de manera expresa. Igualmente, para los senadores y representantes que aprobaron la enmienda, y para el Gobierno que la inspiró, el que por primera vez se atribuyese a la Corte Suprema de Justicia capacidad para decidir respecto de vicios de procedimiento en la formación de los Actos Legislativos, excluía la interpretación de que dicha facultad estuviese implícita en la Carta, y menos aún cuando su competencia se circunscribía a aquellos expedidos con posterioridad al propio Acto Legislativo demandado. (Art. 12.)

En lo referente a los argumentos de fondo, los demandantes consideraron que si el artículo 214 de la Carta le confía a la Corte la «guarda de la integridad de la Constitución», ello equivale a decir que todo acto de Reforma Constitucional también está bajo su control, sin que puedan invocarse excepciones o exclusiones válidas. La materia sobre la cual versó de manera focal la controversia fue acerca de la capacidad del Congreso para delegar la función constituyente, modificando la norma prevista en el artículo 218, y entregando dicha facultad a un cuerpo de competencia derivada. A ello se agregó la prohibición contenida en el artículo 13 del Acto plebiscitario que ordena, a partir de 1957, que las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso y en la forma prevista en la misma Constitución. (Art. 218.)

En sentencia de 5 de mayo de 1978 la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el Acto Legislativo núm. 2 de 1977 con excepción del artículo 14 referente a la separación del calendario electoral. En ella se recogen y confirman las observaciones de los demandantes relativas a los defectos en la formación de la norma, asimilando los trámites de la reforma constitucional a los de las simples leyes. En cuanto al fondo de la materia, dijo: «El contenido material de un acto puede ser inobjetable en sus precisiones teóricas, pero no será ley y carecerá de la virtud de expresar la voluntad soberana si quien lo emite no es un órgano competente. Por ello debe la Corte declarar inexecutable el Acto Legislativo que el Congreso expidió sin competencia para delegar sus poderes de reforma. Porque su contenido material, sin la competencia del Congreso, carece de validez jurídica. Por el camino de utilizar el procedimiento en el artículo 218 y en sus complementos constitucionales, no puede el Congreso desbordar sus poderes ni crear otros, igual o superior al suyo.»

Y agregó: «El Congreso, como destinatario del poder de reforma constitucional, derivado del constituyente primario, tiene plena capacidad para expedir Actos Legislativos reformativos de la Constitución.

Pero no puede reformarla para modificar el contenido y alcance de su propia competencia. Reformar la Constitución directamente no es lo mismo que instituir un órgano no constituyente. Sólo el constituyente primario puede crear ese cuerpo y atribuirle el poder de reforma. Atribuir competencias es la esencia del poder constituyente primario.» Para concluir: «Su expedición acusa un vicio fundamental en su formación, o sea la incompetencia del Congreso para delegar el poder de reforma que de manera exclusiva y excluyente le fue otorgada por el constituyente primario.»

En el seno mismo de la Corte hubo salvamentos de voto que se apartaron del criterio mayoritario. La opinión nacional comprendió que más allá de los argumentos jurídicos había el interés de enervar el poder constituyente del Congreso e impedir las reformas particularmente en lo referente a la composición de la misma rama jurisdiccional. El Magistrado Luis Carlos Sáchica en el salvamento de voto³ observó lo siguiente: «De otro lado, téngase en cuenta que la validez de las disposiciones constitucionales está en sí mismas, pues no se deriva de otras normas superiores. Y que el juicio de validez constitucional que le corresponde a la Corte se torna imposible, ya que consiste en la confrontación entre dos normas, una de categoría superior y otra que le está subordinada en su contenido, que se dice incompatible con aquélla, relación jerárquica que no se establece cuando se trata de una norma constitucional y las de un Acto Legislativo, ambas de igual nivel e idéntica fuerza, en tanto forman parte del mismo estatuto constitucional, y en éste no existe gradación normativa.»

«Como las constituciones jurídicas son dadas por un constituyente derivado o propuestas al primario por quien asume la función constituyente, resulta que en realidad las restricciones del poder de reforma son meras autolimitaciones que se impone el constituyente secundario, siendo posible reformarlas y aun eliminarlas, según se quiera tener un régimen constitucional rígido o flexible. Luego este poder de reforma, que es ejercicio del poder constituyente por su jerarquía, porque se ejerce sobre las normas constitucionales, implica facultad de cambiar las competencias de los poderes constituidos, y modificar el procedimiento de las reformas constitucionales, o no es constituyente y superior a los poderes constituidos ordinarios, organizados como ramas de ese poder constituyente superior que les da unidad y decisión a sus distintas ramas.»

³ A él se adhirieron los magistrados Pedro Elías Serrano Abadía y Jesús Bernal Pinzón.

«Toda enmienda constitucional implica, a la postre, una modificación de competencias, en cuanto adiciona, reduce, transforma o elimina las existentes, sea como facultades estatales o derechos de las personas frente a los poderes del Estado. De lo cual se desprende que negar al constituyente delegado la facultad de variar competencias es privarlo de su competencia reformadora y producir una petrificación o bloqueo constitucional.»

Las críticas a la sentencia surgieron también de sectores académicos y universitarios que observaron cómo el esfuerzo por rodear de argumentos jurídicos la declaratoria de inexecutable dejó traslucir intenciones políticas no sólo en orden a bloquear la propia reforma, sino de fortalecer el papel de la Corte dentro de la estructura del Estado. Manuel Gaona Cruz observó: «Al declarar la Corte Suprema de Justicia inconstitucional el Acto Legislativo que reformó el artículo 218 de la Carta y creó una Asamblea Constituyente por estimar que dicho precepto era irreformable por parte del Congreso, ya que así lo había decidido el pueblo en referéndum aprobado en 1957, ella se inmiscuyó indebidamente en la potestad del denominado Poder Constituyente originario, la cual es política y doctrinaria y no sólo jurídica, y asumió, por lo tanto, atribuciones suprajurídicas que no tiene, obrando por encima del orden jurídico que apenas la constituyó con competencia restricta o función jurídica de guardia y no política de veto a la revisión constitucional.»

«Lo que no es admisible es que la Corte juzgue la ideología de quien revisa la Carta, pues en últimas, sería la que, en contraposición con el principio que justifica su papel, el de la separación del poder, estaría asumiendo simultáneamente funciones de juzgador y de constituyente político y, de otra parte, estaría condenando al Congreso al «hermetismo» constitucional, esto es, a la imposibilidad de reforma constitucional en lo relativo a organización y al ideario del poder»⁴.

La inconsistencia jurídica del fallo en las supuestas limitaciones a la competencia del Congreso para acometer las reformas se debilitó aún más en el intento de fundar la declaratoria de inexecutable en la ausencia de ciertos requisitos formales que analógicamente se tomaron del reglamento del Congreso, para la formación de las leyes, pero que de ninguna manera se referían a las reformas constitucionales.

El país, a pesar de la importancia de la iniciativa propuesta acató la decisión de los magistrados, dando así nueva muestra del respeto que

⁴ Manuel Gaona Cruz, «La Inconveniencia y la Inconstitucionalidad de la Reforma Constitucional de 1979», *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, págs. 147 y ss., volumen XXI, núms. 1 y 2. Bogotá.

rodea el orden jurídico, pero rechazando las motivaciones extrajurídicas que se emplearon para negar el poder constituyente del Parlamento.

Durante la campaña de 1978, el candidato del liberalismo doctor Julio César Turbay Ayala, se refirió en numerosas oportunidades a la urgencia de introducirle a la Constitución enmiendas apremiantes, no sólo en lo referente a la administración de justicia y al régimen departamental y municipal, sino también al propio Congreso, a la planeación nacional y al ministerio público. Bajo su inspiración, en varios casos, y con el propósito de acometer sin retraso el programa de reformas al estado, el propio doctor Turbay, ya en ejercicio de las funciones como primer magistrado, prohijó contactos entre las directivas políticas y los parlamentarios de ambas Cámaras, en orden a articular un conjunto de enmiendas que hicieran más eficiente el trabajo armónico de las distintas ramas del poder público.

Los ponentes en las dos vueltas reglamentarias del proyecto señalan las múltiples iniciativas que inspiraron la redacción definitiva⁵.

La reforma de la justicia constituyó una de las materias que alcanzaron más amplio y adecuado desarrollo normativo⁶. En el informe de la Comisión Echandía, que sirvió de base inicial para las deliberaciones 6, se aconsejaba modificar la rigidez relacionada con las divisiones territoriales, para permitir que en el campo de la administración de justicia se consiguiese mayor eficiencia para la represión del delito.

El Consejo Superior de la Judicatura representó una de las mayores innovaciones de la reforma de 1979. A él se adscribieron las siguientes funciones: administrar la carrera judicial; enviar a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado listas para elección de Magistrados y de Consejeros para períodos individuales de ocho años. Remisión a la Corte Suprema y al Consejo de Estado de listas de candidatos para Magistrados de los Tribunales. Asimismo, de listas de ciudadanos como candidatos a jueces para ser designados por los respectivos Tribunales. Vigilancia y sanción de la conducta de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional, para la cual se adoptó el procedimiento de úni-

⁵ *Reforma Constitucional de 1979. Legislatura de 1978*. Compilada por Jorge Mario Eastman. Dos partes. Bogotá, 1980.

⁶ Durante la administración López Michelsen se presentó ante el Senado de la República el Proyecto de Acto Legislativo núm. 4, de 1978, suscrito por el señor Ministro de Justicia, el doctor César Gómez Estrada, y que recogía el pensamiento de los doctores Darío Echandía, Carlos Restrepo Piedrahíta, Rodrigo Noguera Laborde, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, Jaime Castro, Carlos Holguín y Jorge Sedano, distinguidos juristas que habían integrado una Comisión especial designada por el Gobierno al efecto.

ca instancia, para fallar lo referente a la conducta de los Magistrados de los Tribunales, y en segunda instancia, por apelación o consulta, de aquellas en que incurran los jueces, correspondiendo la primera instancia al tribunal respectivo. Conocer en segunda instancia de las faltas disciplinarias de los abogados en ejercicio y resolver los conflictos de competencia entre las distintas jurisdicciones.

El carácter vitalicio de los Magistrados de la Corte venía siendo cuestionado desde la expedición del Acto plebiscitario de 1957, patentizando en el país el reclamo por el círculo hermético que significa una administración de justicia con base exclusiva en la cooptación. Los compartimentos estancos en los tribunales regionales fundados en la voluntad excluyente de unos pocos Magistrados, así como el acartonamiento de la doctrina, fueron creando volumen de opinión respetable que reclamaba, sin regresar a los métodos anteriores de elección, a limitar a ocho años el período de los Magistrados de la Corte y de los Consejeros de Estado, y hacer participar en la selección de los candidatos a un órgano de tan alta jerarquía como el Consejo Superior de la Judicatura.

En el campo de la vigilancia de los funcionarios y empleados de la rama jurisdiccional, lo mismo que para la sanción de los abogados en ejercicio, el mecanismo previsto en la reforma fortalecía los controles sobre la conducta de Jueces y Magistrados, y contribuía a moralizar, en no poca medida la actuación de los litigantes.

La facultad conferida al Presidente de la República, previo concepto favorable del Consejo Superior de la Judicatura y de acuerdo con la ley, para crear, suprimir y fusionar juzgados, determinar el área territorial de los distritos y fijar, por razón de la cuantía, la competencia de la Corte, el Consejo de Estados los Tribunales y los Juzgados se orientaba a acelerar la administración de justicia, evitando la dilación exagerada por el recargo de trabajo, y favoreciendo la inmediatez en los procesos, y la plena vigencia de las garantías ciudadanas.

El Fiscal General de la Nación representa otra enmienda fundamental. El tránsito del procedimiento inquisitorio al acusatorio significa la modificación de toda la estructura vigente en el campo de la instrucción criminal. Las funciones del Fiscal General se precisaban de la siguiente manera: dirigir y adelantar por sí o por medio de sus agentes, la investigación de los delitos, asegurar la presencia de los presuntos infractores durante las actuaciones procesales y promover su juzgamiento de acuerdo a la ley. Asignar funciones de Policía Judicial a organismos y funcionarios de policía que no sean sus subalternos y que las ejercerán bajo su dirección y responsabilidad, dentro del marco de la ley.

Acusar ante la Corte Suprema a los funcionarios cuyos juzgamientos le corresponda. Vigilar la ejecución de las providencias que dicten los jueces penales. Nombrar y remover a los empleados y vigilar su conducta.

El nombramiento del Fiscal correspondía a la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años de listas enviadas por el Presidente de la República y con nombres pertenecientes a los distintos partidos políticos.

En la discusión de la primera vuelta de la Reforma y por iniciativa del brillante jurista Carlos Restrepo Piedrahíta, se había incluido la creación de la Corte Constitucional, como organismo autónomo que reemplazaba la competencia de la Corte Suprema de Justicia respecto de la guarda de la integridad de la Constitución. Para la redacción final del articulado se invocó criterio de transacción separando las funciones de la Sala Constitucional, que decidiría autónomamente sobre las demandas que se presenten contra las leyes y contra los decretos del Gobierno Nacional, en los siguientes casos: los del artículo 32 de la Carta, 76, numeral 12 y artículo 80. Asimismo, sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno le formule a los proyectos de ley.

En cambio, a la Sala Plena le correspondía decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra los actos legislativos, pero sólo por los siguientes vicios de forma, que el propio artículo 58 enumera: «a) Por haber sido aprobados sin el cumplimiento de los requisitos prescritos en el artículo 81. b) Por no haber sido aprobados en legislaturas ordinarias consecutivas. c) Por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara.»

El segundo evento, reservado a la Sala Plena, eran los decretos dictados en virtud de la declaratoria de Estado de Sitio y de la Emergencia Económica (arts. 121 y 122) en los términos previstos en las respectivas disposiciones, que imponen la obligación al Gobierno Nacional de remitirlos a la Corte Suprema de Justicia al día siguiente de su expedición para que declare con carácter definitivo si se han expedido con el lleno de las formalidades previstas y si las normas que contienen se ajustan a las facultades del gobierno durante el Estado de Sitio o el Estado de Emergencia Económica, sin perjuicio de la acción pública del artículo 214.

Debe tenerse en cuenta que una vez declarada la inexequibilidad del Acto Legislativo número 2 de 1977, relativo a la convocatoria de la Asamblea Constitucional, en el cual se establecía por primera vez el control de la Corte Suprema de Justicia respecto de los vicios de forma de

los Actos Legislativos, en el artículo 58 de la reforma de 1979 reaparece esta modalidad, lo cual permite concluir de manera contundente que con antelación a la misma no existía ninguna facultad para la Corte Suprema de Justicia para ejercer tal función que sólo por el mismo Acto de enmienda se le estaba otorgando.

Una de las modalidades de la Reforma con más acogida popular, fue la de adscribir a la Procuraduría General de la Nación la tutela de los Derechos Humanos y la efectividad de las garantías ciudadanas. El Senado de la República había estudiado el proyecto que creaba de manera autónoma el cargo de Defensor de los Derechos Humanos, como adaptación del ombudsman para Colombia⁷. La urgencia de incorporarlo durante la segunda vuelta al articulado constitucional aconsejó

⁷ El senador Diego Uribe Vargas había presentado desde la legislatura de 1976 el proyecto de Acto Legislativo núm. 9, «por el cual se introduce artículo nuevo a la Constitución y se reforman los arts. 84, 98 y 143 de la Carta».

«Artículo nuevo: El defensor de los Derechos Humanos será un funcionario elegido por el Senado para períodos de cuatro años, que tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de los derechos civiles y garantías sociales consagrados en la Constitución.»

Artículo nuevo:

«Son funciones del Defensor de los Derechos Humanos:

1.º Recibir las quejas y reclamos que cualquier individuo o institución le hagan llegar, referentes a la violación por parte de funcionarios o agentes de la administración de los derechos civiles y garantías sociales.

2.º Solicitar las informaciones que al respecto considere necesarias, para lo cual tendrá acceso tanto a las dependencias del Gobierno Nacional como de la administración departamental y municipal.

3.º Solicitar de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional los informes que juzgue necesarios sobre los hechos investigados que se relacionen con la violación de los derechos humanos y que hubieren sido cometidos por agentes de la rama administrativa, sin que para tales efectos exista la reserva del sumario.

4.º Promover la acción jurisdiccional en los casos que exista fundamento para ello.

5.º Poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares a fin de que sean corregidos o sancionados por la administración.

6.º Presentar informe anual al Senado sobre el ejercicio de sus funciones y llamar la atención acerca de aquellos casos en que convendría utilizar la facultad contemplada en el artículo 103, ordinal 4.º, de la Constitución.

7.º Presentar al estudio del Congreso proyectos de ley que contribuyan al desenvolvimiento de los Derechos Humanos y a perfeccionar los mecanismos de garantía.

8.º Las demás que le atribuye la ley.»

Artículo nuevo.

«El Gobierno informará al Senado, al comenzar cada legislatura, acerca de las medidas adoptadas con base en los informes del Defensor de los Derechos Humanos.»

Artículo nuevo

«Para ser Defensor de los Derechos Humanos se requieren las mismas calidades que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.»

adscribir tales funciones al Procurador General, dentro del criterio de fortalecer el ministerio público y defender no sólo los derechos de la nación, sino también los de los ciudadanos. Al no haber entrado a operar la Reforma, se dejó expósita la iniciativa, la cual fue prohijada por el propio Presidente de la República, y contó desde el primer momento con el respaldo de todos los grupos políticos particularmente de los minoritarios.

El mantenimiento de la paridad en la administración de justicia sirvió para revivir el antiguo debate acerca de la apoliticidad de la rama jurisdiccional. A la crítica justificada de que dicha disposición era reflejo esclerótico de la política del Frente Nacional, se impuso el equilibrio partidista, como tributo a la concordia.

La reforma del Congreso, a pesar de resentirse de gran número de disposiciones reglamentarias, ofrece el mérito de que haya sido el mismo Parlamento el que la adoptase. Lo referente al quórum, procedimientos de votación, incompatibilidad de los Congresistas, trámite de las leyes, prohibición de reelegir las Mesas directivas, son aspectos positivos que demuestran con claridad el ánimo del Congreso de hacer más rápido y eficiente el ejercicio de sus funciones. Aunque muchas de aquellas reformas pertenecen más al dominio legal, lo cierto es que el país ha venido observando la progresiva incorporación a la Carta Fundamental de materias que no le son propias, pero que el constituyente desea abroquelar dentro de la máxima jerarquía normativa.

Sin duda, la más importante de tales reformas es el refuerzo del control político del Ejecutivo por parte del Congreso.

Dentro de las facultades de cada Cámara se consagró lo siguiente: Art. 103, 4.º «Citar y requerir a los Ministros... En aplicación del control político podrá formular las observaciones del caso mediante proposición aprobada por las dos terceras partes de los votos de los asistentes. Las citaciones a los Ministros deberán hacerse con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y formularse en cuestionario escrito. Los Ministros deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores

Artículo 84.

El artículo 84 quedará así:

«Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Consejeros de Estado el Contralor General de la República el Procurador General de la Nación el Defensor de los Derechos Humanos, tendrán voz en los debates de las Cámaras o de las Comisiones en los casos señalados por la ley.»

El proyecto anterior fue nuevamente presentado en la legislatura de 1978 y tenido en cuenta por los ponentes para primer debate. *Reforma Constitucional de 1979*, pág. 240, primera parte. Bogotá, 1980.

por decisión de la respectiva Cámara. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario.»

Dentro del antiguo criterio que prohíbe dar votos de aplauso o de censura, el control político ejercido por las Cámaras carecía de mecanismo compulsivo adecuado. La responsabilidad de los Ministros frente al Congreso alcanzaba, con el texto de la Reforma, la dinámica necesaria para reforzar el papel del Parlamento frente a las prerrogativas cada día mayores de la Rama Ejecutiva.

También ha sido motivo de comentario elogioso la facultad de investigar a la administración y a los particulares, que se les confió a las Comisiones Constitucionales Permanentes.

El artículo 11 de la Reforma autorizaba a hacer comparecer a las personas naturales, o a las jurídicas por medio de sus representantes, para que en audiencias especiales informen sobre hechos que tengan conocimiento en razón de proyectos sometidos a su consideración, o indagaciones acometidas por la propia iniciativa de los miembros de la respectiva Comisión, o relacionados con actividades de nacionales y extranjeros que afecten el bien público. La renuncia a rendir tales declaraciones pasaban al estudio del Consejo de Estado, quien decidiría en último término y en plazo breve así como el incumplimiento de la citación acarrearía sanciones decretadas por la propia Comisión. Las excepciones al régimen de audiencias sólo contemplaban lo referente al respeto de la vida privada de las personas, el evitar perjuicios injustificados y el provecho indebido. La prohibición constitucional de reelegir al Contralor Nacional y a los departamentales era medida moralizadora.

Las reformas a la planeación abarcaban los siguientes aspectos que puntualiza el Representante Hugo Palacios Mejía: 1.º «la Reforma del 79 tomó una decisión política básica. La del 68 había dicho que “habrá una Comisión especialmente encargada de dar primer debate a los proyectos del plan”; alentaba aquí la idea de que el órgano crea la función. En cambio, la Reforma del 79 dijo: “habrá un plan nacional de desarrollo económico y social”... “El plan aparece, entonces, como una institución permanente e indispensable que en adelante, mientras no haya plan, el orden jurídico colombiano estará incompleto, como lo estaría si no hubiera presupuesto, o como si no fueran provistos los puestos del Congreso, o el del Presidente, o el de los Magistrados y Consejeros”. 2.º “El constituyente de 1979 avanzó muchísimo al indicar qué cosa es un plan y cuál debe ser su contenido”. 3.º “La característica fundamental consiste en la nueva estructura de la Comisión del Plan”. 4.º “El Plan será obligatorio y, en cierta forma, eterno”. La Reforma de 1979 dispuso que “la ley del plan tendrá supremacía sobre las que se expidan para

asegurar su cumplimiento”’. Y 5.º Con la Reforma apareció una nueva garantía constitucional: el derecho a la concertación. La Reforma ordena, de un lado, que la parte general del Plan indique cuál es la participación que habrán de tener los diversos sectores de la sociedad y de la economía en la búsqueda de sus propósitos y metas. De otra, ordena que haya concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos planificadores»⁸.

Desde 1969 la Comisión del Plan no ha podido ser elegida por el Congreso en razón de que su mecanismo adolece de fallas difícilmente sorteables. De ahí que la Reforma no fuese sólo importante como avance institucional respecto de los lineamientos teóricos, sino por su naturaleza esencialmente práctica.

En lo relacionado con los partidos políticos, el haber consagrado la posibilidad de reglamentarlos y disponer que el Estado asuma total o parcialmente los gastos electorales, es materia que posiblemente no sea privativa de la Constitución, sino que corresponde al ámbito de las leyes. En cambio, lo referente al voto obligatorio, y a la posibilidad de imponerlo, representa paso de avanzada en la modernización de las costumbres electorales y al reordenamiento de nuestra democracia pluralista.

El Presidente Turbay Ayala dijo a nombre del Gobierno: «Trátase de una Reforma operativa que, acentuando los valores éticos y sociales, cubre dos de los tres órganos del Poder Público. La Reforma que hoy vamos a sancionar no pretende rivalizar con ninguna de las anteriores, ni intenta demoler, para reemplazarlas por unas más novedosas, las antiguas estructuras del Estado. Su propósito fue, y creo que lo logró, hacer más funcionales la Planeación Nacional, la Justicia y el Congreso y ensanchar la órbita del Ministerio Público en los bien sensibles campos de la instrucción criminal y de la protección de los Derechos Humanos...

»Sin ostentaciones me atrevo a afirmar que ninguna de las modificaciones introducidas a la casi centenaria Carta de 1886 tiene un mayor alcance operativo que la Reforma que ante tan eminentes testigos ahora sancionamos»⁹.

A pocas horas de haber entrado en vigencia el Acto Legislativo número 1 de 1979, fue invocada su inexecutable alegando la violación del derecho de las minorías de la Cámara y la indebida acumulación de los proyectos que le dieron origen.

⁸ Hugo Palacios Mejía, «La Planeación en la Reforma Constitucional de 1979», *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, págs. 174 y ss., volumen XXI, núms. 1 y 2. Bogotá, 1980.

⁹ *Reforma Constitucional*, págs. 1210 y 1211, tomo II. Bogotá, 1980.

El fundamento jurídico que invocaron los demandantes era la obligatoriedad a los requisitos de forma para la enmienda constitucional, formalidades sin las cuales la voluntad del constituyente no podía expresarse de manera válida. Paradójicamente, se pretendía derivar la inconstitucionalidad de requisitos que se exigen para la formación de las leyes ordinarias, pero que en ninguna parte de la Carta hasta la Reforma de 1979 pueden hacerse extensivos a los actos emanados del Congreso en ejercicio de la función constituyente.

Al tomar por analogía disposiciones distintas de las concretamente estipuladas en el artículo 218 para las Reformas y asimilar normas reglamentarias sólo aplicables a situaciones sustancialmente diversas, la Corte se cobijó en la supuesta guarda de la integridad de la Constitución para reiterar su criterio a favor del inmovilismo institucional.

Al declarar la inexecutableidad de la totalidad de las Reformas de 1979, el día 3 de noviembre de 1981, la Corte Suprema acogió el criterio de los demandantes, señores Manuel Gaona Cruz, Tarcisio Roldán, Oscar Alarcón, Antonio Cancino y Clímaco Giraldo, y desbordando su competencia pretendió asumir el control judicial del poder político. Al no tener en cuenta el concepto del Procurador General de la Nación referente a la incapacidad jurídica de la Corte para declarar la inexecutableidad del Acto Legislativo en razón de los vicios de forma, olvidó que si éstos hubiesen estado implícitos en la Carta, no hubiese sido necesario incorporarlos en las dos últimas Reformas.

El que la elección de las Comisiones Constitucionales efectuada en agosto de 1978 hubiese sido anulada por el Consejo de Estado, de ninguna manera significa que estén viciados los actos aprobados antes de la declaratoria, porque es viejo principio del derecho la presunción de legitimidad de lo actuado en tales circunstancias.

En lo referente a la indebida acumulación en el Acto Legislativo de 1979, la asimilación analógica con los proyectos de ley que contempla el reglamento del Congreso, no puede invocarse, ya que los requisitos de forma exigidos por el artículo 218 no hacen referencia sino a la aprobación en dos legislaturas ordinarias, a la publicación por parte del Gobierno, y a que sea debatido el proyecto y aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Tales requisitos se cumplieron fielmente. La Corte no estaba en capacidad de ejercer el control más allá del ámbito señalado por la Carta. De ello dejó clara constancia el Magistrado César Ayerbe Chaux en el salvamento de voto: «ninguna norma constitucional —dijo— limita al constituyente, así tenga el carácter de constituyente derivado, esa función. El Congreso en ejercicio de la función constituyente que se le delegó por el constituyente

primario no tiene más limitaciones normativas que las que le impone el artículo 218 de la Constitución, según el cual debe observar 'el procedimiento especialmente dificultado' para expedir una reforma de la Carta. Sin embargo, estas limitaciones son de carácter eminentemente formal. No existen, por lo tanto, normas intangibles para el constituyente derivado. Si las hubiera, la misma Carta fundamental las habría señalado con ese carácter»... «La Constitución jamás ha dicho que el constituyente tiene poderes limitados. No existen competencias distintas para el constituyente primario y para el derivado. La única diferencia entre ellos consiste en que el constituyente primario por su naturaleza no está sujeto a las formas previas del 'procedimiento especialmente dificultado' que debe respetar el constituyente derivado. Y si la propia Carta no establece limitaciones de fondo para el constituyente, la Corte no puede crear por jurisprudencia esas limitaciones. Dentro de la estructura del estatuto fundamental, una doctrina de esa índole entraña un contrasentido jurídico»¹⁰.

Quizás lo que mejor traduce el deseo de la Corte de alterar la voluntad constituyente es que mientras consideró que no era posible aplicar el texto de la misma Reforma que consagró por primera vez el control constitucional por vicios de forma, los invocó como vigentes, en razón de pertenecer al reglamento del Congreso, y en transgresión palmaria de la jerarquía normativa.

El Magistrado Luis Carlos Sáchica lo confirma de manera clara: «la Constitución ha de ser justa, no constitucional, ya que quien hace la norma puede cambiarla y, por lo tanto, no está sujeto a ella. El constituyente obedece a la realidad, está condicionado por la historia y legitima su obra por su resultado: el orden justo»¹¹.

Todo intento de impedir la evolución constitucional le abre el camino a insospechables audacias que más allá de los formalismos pueden alterar la fisonomía democrática de la nación. La Corte ha pretendido arrebatarle al Congreso la facultad de reforma anteponiendo al querer nacional la pretensión de ejercer un poder más allá de la misma Carta. Bien lo observa el chileno Alejandro Silva Bascuñán: «la ciencia política admite que la ley constitucional tiende de algún modo, pero en forma incesante, a sufrir alteraciones que armonicen con las transformaciones que resultan de la experiencia y de la evolución colectiva. La historia demuestra la inutilidad de toda pretensión de completo inmo-

¹⁰ Salvamento de voto del Magistrado César Ayerbe Chau. Cfr. Enrique Arboleda Perdomo, *La Reforma Constitucional de 1979: su inexequibilidad*, páginas 145 y ss., s. f. Bogotá.

¹¹ *Idem, ibidem*. Prólogo.

vilismo constitucional, porque los hechos conducen al quebrantamiento o término de vigencia del texto que quisiera mantenerse inalterable»¹².

Es posible que en el futuro Colombia necesite regresar al constituyente primario mediante la expedición de un Acto Legislativo reformativo, para que sea el mismo pueblo el que modifique la estructura constitucional. Ello ha ocurrido en numerosos países que se jactan con orgullo de tener instituciones libres. El referéndum es la manera de acercarse a la democracia semidirecta, y el anhelo creciente de nuevas formas de participación popular no puede postergarse en forma indefinida.

Maurice Duverger trae a cuento las palabras de Pablo Neruda cuando habla «de una revolución lenta como los árboles, como la vida». Más allá de la incorrección dialéctica del verso del poeta, y con la mirada puesta en los países del Tercer Mundo, el maestro Duverger concluye: «en una democracia no hay cerrojo que sólo la violencia puede hacer saltar. Las transformaciones parecen lentas, porque necesitan el acuerdo de una mayoría prudente ante los cambios. Después de todo, están más arraigadas que las que se imponen tras una ruptura revolucionaria. Maduradas lenta, pero regularmente, aceptadas por todos de grado o por fuerza, las reformas surgidas de las papeletas de voto tienen a la larga una fuerza irresistible. Como los árboles. Como la vida»¹³.

¹² Alejandro Silva Bascañán, *Derecho Político. Ensayo de una Síntesis*, página 170. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1980.

¹³ Maurice Duverger, *Los Naranjos del Lago Balatón*. Colección Demos. Editorial Ariel, trad. 1981, pág. 309.

CAPÍTULO XIV

LA CONSTITUCIÓN DE 1991

El país experimentó después de las sucesivas frustraciones de reforma institucional, el temor de que la Constitución petrificada, conduciría al progresivo debilitamiento del régimen democrático. Fue época de desorientación y de crisis. El Gobierno y el Congreso, en gran esfuerzo de coordinación política, habían visto hundirse dos intentos importantes de reforma para actualizar el ejercicio de los poderes públicos y devolverle a la justicia el lugar preponderante que le correspondía.

Hecho de singular importancia, en la historia política del país, fue la reforma impulsada por el presidente Belisario Betancur, para consagrar la elección popular de alcaldes, en el primero y certero golpe por desmontar la estructura centralista de 1886.

Mediante el Acto Legislativo N.º 1, expedido precisamente al cumplirse el centenario de la Carta, no sólo se consagró en todo el territorio nacional la escogencia popular de los alcaldes para períodos de dos años, sino que se prohibió la acumulación de cargos para la misma persona, tales como ser al mismo tiempo congresista, diputado o concejal.

La acumulación de poderes en cabeza del presidente de la república, de la cual hicieron gala los regeneradores, comienza a ceder el paso a concepción respetuosa de los intereses locales y regionales, mediante adecuada distribución de competencias. A pesar de los riesgos que algunos calificaban de inevitables, el experimento alcanzó de inmediato resultados positivos. Aunque la iniciativa partiera inicialmente de dirigentes del partido conservador, ella se convirtió en reforma de carácter nacional al haber sido aprobada tanto por las mayorías liberales del congreso como por el voto de los grupos minoritarios.

Al lado de lo anterior, el artículo sexto del mismo Acto Legislativo, consagró por primera vez en nuestro sistema jurídico las consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del respectivo distrito municipal. Fue reforma, que sin alcanzar efectos prácticos, comenzó a agrietar la estructura jerárquica que inspiró a la Constitución entonces vigente.

Al comenzar el gobierno de César Gaviria Trujillo, como resultado de campaña política de arraigo popular, las primeras palabras del mandatario se orientaron a emprender la reforma de las instituciones políticas, acudiendo al mismo constituyente primario, cuando el camino contemplado en la propia Carta había hecho fracasar los intentos de cambio.

La acción de la Corte, en 1977 y 1989, había enervado el procedimiento regular de las reformas, cuando los jueces pretendieron apoderarse de la vocación constituyente del Congreso. En esta oportunidad, y más allá de los esquemas teóricos, el pueblo reasumió por sí mismo la soberanía para dar a las instituciones nuevo aire y sepultar numerosas estructuras inspiradas en el centralismo autoritario.

Tal como lo observé en el libro; *La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal*:

«Las instituciones envejecen y se van haciendo anacrónicas en la medida que el contexto social —realidades y ambiciones— deja de acomodarse a los incisos y artículos de determinada estructura. Como ocurre cuando se repasa el anaquel de los viejos códigos, aquel ejercicio sirve para observar el derrotero histórico de pueblos y comunidades, pero de ninguna manera para determinar el rumbo futuro donde la necesidad de transición se convierte en inevitable angustia. De alguna manera las constituciones políticas son anticipos de lo que un pueblo desea hacer y de la manera como quisiera ser gobernado. El enlazar los principios con anhelos futuros no constituye ejercicio inane. Es la necesaria correlación de los elementos constitutivos del ser nacional que persigue anticipar las normas con visión prospectiva, para poner en marcha las modificaciones que cada generación se reserva introducir, frente a la dinámica indetenible de los hechos.

Mantener un código o la Constitución más allá del término de operancia, o insistir en postulados que fueron válidos en otro tiempo, equivale al concepto de las constituciones pétreas, que el uso va dejando de lado frente a normas que, supuestamente transitorias, reemplazan el estatuto fundamental. Nadie puede entender las leyes como una suma de recuerdos afortunados o el homenaje a figuras destacadas de otras décadas. El dinamismo

de la ley es la garantía de vigencia y el orden jurídico no sólo anticipa anhelos colectivos, sino busca movilizar el aparato social para realizarlos.»¹

El presidente Gaviria, recogiendo la opinión de numerosos sectores, decidió promover la convocatoria de la Constituyente, a lo cual contribuyó la voz de las nuevas generaciones que a través de la propuesta de la «séptima papeleta» jugó el papel de fuerza indicativa. El respaldo alcanzado el 11 de marzo y refrendado ampliamente en las elecciones del 27 de mayo de 1990, le otorgaron piso político a la trascendental iniciativa.

Al efecto dijo el Presidente electo el 22 de julio en carta dirigida a los jefes políticos:

«En las conversaciones celebradas antes de 27 de mayo, para llegar a un acuerdo que le sirviera de base al gobierno para medir el apoyo popular a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente, quedó claramente establecido el respaldo de todas las fuerzas políticas a esta iniciativa.

El pasado 27 de mayo, por primera vez desde el plebiscito del 1 de diciembre de 1957, el pueblo soberano, directamente y sin intermediarios, tomó una decisión que entraña un mandato político sobre un asunto de enorme trascendencia para la modernización institucional.

Así lo reconoció la Corte Suprema de Justicia al afirmar que la votación del 27 de mayo constituye un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza». Además, al declarar exequible dicho decreto, conceptuó que la Alternativa de una Asamblea Constitucional guarda una relación de causalidad con la solución de los problemas de orden público. Todavía más, la Corte aceptó que los ciudadanos, al tomar una decisión el 27 de mayo, deberían, según el propio fallo, la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional para reformar la Carta Política.»²

Por decreto 1926 del 24 de agosto, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confería el artículo 121 de la Constitución al Presidente de la República, se produjo la convocatoria para elección popular de constituyentes.

El texto que debería contener el voto afirmativo fue el siguiente:

«Si convoco una Asamblea Constitucional que sesionará entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991, la cual estará regulada por lo establecido en el

¹ Uribe Vargas, Diego. La Constitución de 1991 y el Ideario Liberal. Segunda edición. pág. 13. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1995.

² Cfr.: «Una Constitución para los colombianos», documento para las comisiones preparatorias y las mesas de trabajo. Presidencia de la República, Bogotá, 1990, p. 12 y ss.

Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al decreto 1926 de agosto 24 de 1990. Su competencia estará limitada a lo previsto en dicho Acuerdo. Voto por la siguiente lista de candidatos por la Asamblea Constitucional...»

El texto que debería contener el voto negativo fue el siguiente:

«No convoco para el 5 de febrero de 1991 una Asamblea Constitucional regulada por lo establecido en el Acuerdo Político sobre la Asamblea Constitucional incorporado al decreto 1926 de 1990.»³

El decreto anterior tenía control automático por parte de la Corte Suprema de Justicia, guardiana de la integridad de la Constitución. Al respecto, los juristas se dividieron entre quienes reconocían la viabilidad del procedimiento extraordinario, y los que se aferraban al artículo 218, que reservaba para el Congreso el único camino para modificarla. Tal argumento se reforzaba en el artículo 13 del plebiscito de 1957 que prohibía expresamente la repetición de tales procedimientos extraordinarios y reservaba para las Cámaras Legislativa la vocación constituyente, con carácter exclusivo.

El fallo de la Corte para declarar la constitucionalidad del decreto en mención, tuvo en mente los antecedentes jurisprudenciales que siguen:

«Siendo la Nación el constituyente primario y teniendo ella un carácter soberano, del cual emanan los demás poderes, no puede tener otros límites que los que él mismo se imponga, ni los poderes constituidos pueden revisar sus actos. Así lo ha sostenido la Corte en dos fallos relativos al plebiscito del 10 de diciembre de 1957.

El primero de ellos fue el de noviembre 28 de 1957 (M.P., Dr. Guillermo Hernández Peñaloza), en dos de cuyas apartes se lee «...porque si se da alguna virtualidad jurídica a los hechos revolucionarios es por descansar en la voluntad de la Nación...»

El derecho para convocar al pueblo para que apruebe o impruebe la reforma no lo deriva propiamente de todas las normas consignadas en la Carta, sino del poder mismo de la revolución, del estado de necesidad en que ésta se halla de hacer tal reforma, y del ejercicio de la soberanía latente en el pueblo como voluntad constituyente, o sea la que denominan los expositores, el momento del pueblo constituyente.»⁴

³ Idem, p. 42.

⁴ Sentencia de noviembre 28 de 1957, M. P., Dr. Guillermo Hernández Peñaloza, G. J. tomo 86, N.º 2188, 2189 y 2190. p. 431.

Más recientemente, en la sentencia N.º 54 de 9 de junio de 1987 (M.P. Dr. Hernando Gómez Otálora), se lee:

«Cuando la Nación, en ejercicio de su poder soberano e inalienable, decide pronunciarse sobre el estatuto constitucional que habrá de regir sus destinos, no está ni puede estar sometida a la normatividad jurídica que antecede a su decisión. El acto constituyente primario es en tal sentido, la expresión de la máxima voluntad política, cuyo ámbito de acción por su misma naturaleza, escapa a cualquier delimitación establecida por el orden jurídico anterior y, por ende, se sustrae también a todo tipo de juicio que pretenda compararlo con los preceptos de ese orden...».⁵

La idea fundamental del gobierno al convocar la Constituyente era el fortalecimiento institucional y abrir para Colombia los caminos para una auténtica democracia participativa, que fuera más allá de la sola presencia de los ciudadanos en las urnas cada dos y cuatro años y de la representación en los cuerpos colegiados. Puede decirse que la idea fuerza de la reforma era acercar al ciudadano a las decisiones que comprometen su destino, y fortalecer, mediante el respeto a los derechos humanos, el sistema político capaz de tutelar, tanto las prerrogativas individuales como las colectivas.

Desde el punto de vista filosófico, la reforma de 1991 puede decirse que resume en su más pristina esencia el pensamiento liberal, no solo el alimentado en fuentes históricas de validez universal, sino aquel que ha constituido, desde sus orígenes, el programa del Liberalismo Colombiano.

Gerardo Molina observa: «Hay uno, entre los documentos teóricos de la época, que no vacilamos en señalar como el mejor compendio programático del liberalismo en gestación. Fue el luminoso ensayo escrito en 1848 por el doctor Ezequiel Rojas».⁶

Ya en el siglo XX el Ideario Liberal encontró lineamientos más claros, acompañados con la dinámica de los nuevos tiempos. Es así como en 1922 al reunirse la gran Convención de Ibagué bajo la inspiración del general Benjamín Herrera, se promulga la siguiente plataforma, que es buena síntesis de los postulados que el liberalismo ha venido reiterando hasta nuestros días.

Del texto de Ibagué, suscrito por los jefes del partido, cabe destacar los siguientes apartes:

⁵ Cfr.: La exequibilidad de la Asamblea Constitucional. Editorial Dintel Ltda., Bogotá S.F., p. 50 y ss.

⁶ *Infra*. Cap. VI

III. Descentralización administrativa y política (se sugirió la elección popular de alcaldes, y la escogencia de gobernadores, de ternas presentadas al Ejecutivo por las asambleas departamentales). Igualmente, se consagró la separación de las rentas y gastos departamentales y nacionales y libertad para los departamentos de aplicar los recursos a las necesidades seccionales.

VI. Reforma de la instrucción secundaria y profesional sobre las bases científicas y prácticas, para que corresponda a las necesidades nacionales y a los principios de la pedagogía moderna. Autonomía universitaria. Difusión de la enseñanza primaria, que debe ser obligatoria. Nacionalización de esta enseñanza.

X. Establecimiento del registro obligatorio del registro civil de las personas por funcionarios civiles de la República.

XII. Supresión del voto del Ejército y demás cuerpos armados. Nacionalización efectiva del ejército.

XIII. Reforma del concordato en un sentido favorable a la independencia y soberanía del poder civil; acuerdo para que el presidente de la República no pueda presentar ternas para la elección de obispos, sino formadas de ciudadanos colombianos de nacimiento y redención definitiva de la deuda contraída por el Estado a favor de la Iglesia.

XIV. Defensa y protección de las clases obreras y con ese objeto, persistente e intenso esfuerzo para obtener el mejoramiento efectivo de su condición y para reconocerles en la práctica y en la ley, las garantías y derechos que en todas las sociedades cultas les corresponden. Para este fin, el partido consagra como aspiraciones suyas las siguientes, cuya completa realización es una de sus esenciales misiones:

a. Organización eficiente de la asistencia pública como servicio esencial en la organización social y en la forma que proteja debidamente dentro de un criterio de justicia, de utilización y de progreso social a las clases proletarias y en especial a la infancia desvalida, y a los que se encuentren sin recursos después de una vida de trabajo.

b. Intensificación, hasta el extremo que permitan los recursos públicos, de las campañas sanitarias que liberten al pueblo de los males que le abruman y contrarresten con los recursos de la ciencia moderna, los estragos causados por el clima y el medio, especialmente por enfermedades como la anemia tropical, el paludismo, la tuberculosis y la sífilis.

c. Habitaciones obreras, a cuya realización debe atenderse preferentemente y de manera práctica y rápida. Aplicación enérgica y constante de las disposiciones existentes sobre higiene y salubridad de los locales que se arriendan a las clases trabajadoras.

d. Creación de la Oficina de Trabajo.

e. Desarrollo e implantación completa del seguro obligatorio en las empresas públicas y privadas.

f. Fomento de la instrucción técnica, estableciendo escuelas de artes y oficios, que den a los obreros los conocimientos que indica la industria moderna, y de la instrucción cívica que inculque a todos el conocimiento claro de sus derechos, de sus deberes y de su dignidad de ciudadanos de una República Independiente y democrática.

g. Legislación sobre propiedad territorial y colonización con auxilio del Estado, garantizando la adquisición y estabilidad de la pequeña propiedad.

h. Reglamentación y efectividad de los accidentes del trabajo, declarando imprescindibles las acciones y su limitación de jornales y sueldos, para el reconocimiento del derecho correspondiente y aplicando de acuerdo con nuestras circunstancias y posibilidades, las teorías de la acción social a nuestras circunstancias y posibilidades, las teorías de la acción social moderna.

i. Fijación de jornales mínimos, descanso hebdomadario, horas de trabajo y, en general, un Código que reglamente el arrendamiento de servicios.

j. Reglamentación del trabajo de las mujeres y de los menores.

k. Nombramiento de abogado de los pobres en todos los municipios y reforma de la legislación judicial en beneficio del pequeño capital para juicios de sucesión, particiones, etc.

l. Reglamentación del arrendamiento de precios rústicos, de manera que queden garantizados los derechos y obligaciones del arrendatario y no quede a merced de los arrendadores.

m. Supresión del servicio personal susidiario con prohibición de reemplazarlo por contribuciones equivalentes, y de la policía municipal obligatoria y gratuita.

n. Establecimiento del arbitraje obligatorio para la solución de las huelgas y reforma de la ley actual en el sentido de permitir la libre representación de los huelguistas, previos poderes debidamente expedidos.

ñ. Fundación de bibliotecas populares y Casa del Pueblo, en donde éste encuentre centros de esparcimiento honrado y de práctica instrucción.

o. Garantía de la inviolabilidad de los hogares, de manera que no puedan ser allanados por ningún pretexto, sino mediante condiciones y en los casos previstos por las leyes.

p. Fomento del ahorro popular en forma que garantice los fines a que debe responder la fundación de las cajas de ahorro.

XV. Conservación de las riquezas nacionales, restringiendo la adjudicación de baldíos y revocando las concesiones hechas bajo condiciones que no se hayan cumplido y tratar de recuperar las tierras adjudicadas que no se cultiven dentro de los treinta años posteriores a la ley que tal cosa disponga. Protección de los colonos que siquiera por dos años continuos hayan incorporado su trabajo a las tierras baldías.

XVII. Nacionalización de los servicios públicos, e intervención del Estado, en cuanto tienda a una más equitativa distribución de los bienes natu-

rales y a impedir los monopolios y privilegios que puedan afectar a la comunidad.

XVIII. Defensa constante e inflexible de las libertades públicas.

XIX. Reforma legislativa que mejore la condición civil de la mujer casada y que en general asegure a la mujer en la vida social el ato y libre puesto que le corresponde.

XXI. Expedición de una ley sobre servicio civil, en forma que garantice los derechos de los empleados subalternos y los ponga a cubierto de las intrigas y de la arbitrariedad o sectarismo de sus superiores.⁷

Al releer el texto de las declaraciones programáticas del partido, tanto las formuladas en las convenciones, como por los jefes más destacados de la colectividad, se puede observar que los aspectos fundamentales están allí comprendidos y que con pasmosa identidad se han venido reiterando en distintas épocas.

La corriente socialista que vino a morigerar el individualismo de los textos del siglo pasado, y que el liberalismo incorporó a su acción y al programa, fue la inspirada por el presidente Alfonso López Pumarejo al impulsar la reforma constitucional de 1936. Si se rastrean antecedentes hay que otorgarle a Rafael Uribe Uribe el mérito de haber promovido los temas sociales hasta incorporarlos a los programas de la acción liberal. ¿Hasta qué punto es dado conjugar los viejos y los nuevos postulados con las realidades de un país diferente en el cual el énfasis por defender las garantías sociales y los nuevos derechos humanos se convierte en preocupación imperativa?

La respuesta la encontraremos en los esfuerzos que durante la república liberal de 1930 a 1946 se orientaron a imprimirle a los órganos del Estado la sensibilidad social inseparable de la meta prioritaria de los gobiernos. Tanto en el parlamento, como en la plaza pública, se reclama para el liberalismo la condición de personero de las aspiraciones populares, que en ocasiones llegaron a identificarse con sus jefes. Tal el caso de Jorge Eliécer Gaitán que pudo encarnar la gran esperanza de nuestras clases trabajadoras y campesinas.

El doctor Carlos Lleras Restrepo cuando definió al partido como «coalición de matices de izquierda» quiso imprimirle el contenido pro-

⁷ Acuerdo N.º 8 sobre plataforma del partido. Aprobada en la gran convención de Ibagué el 3 de abril de 1922. Está firmada por el presidente Simón Bossa; el primer vicepresidente, Tomás Uribe Uribe; el segundo vicepresidente, Ramón Neira; el secretario, Alejandro Hernández Rodríguez. Concurrieron también, entre otros, a dicha cita histórica los doctores Eduardo Santos, Luis Cano, Armando Solano, Luis Eduardo Nieto Caballero, Ricardo Tirado Macías, Gustavo Pradilla y Francisco José Chau. Los partidos políticos en Colombia. Aguila Negra Editorial, Bogotá, 1922, p. 437 y ss.

gramático de las grandes transformaciones. Una política de reivindicaciones sociales fue tarea constante del partido desde la presidencia de López Pumarejo, Eduardo Santos, los dos Lleras, Darío Echandía y posteriormente de Alfonso López Michelsen y Julio César Turbay y Ayala.

Si se repasa el articulado de la nueva Carta Política, que entró en vigencia el 5 de julio, se podrá observar que la totalidad del programa liberal ha sido consagrado con palabras y fórmulas políticas acomodadas a nuestra época. La Constitución vigente es una constitución hecha con filosofía liberal, e inspirada en el quehacer político del partido. Así como se puede decir que la regeneración encarnó sus ideales y los materializó plenamente en el texto de 1886, nuestra Carta Fundamental es hoy una constitución liberal, alimentada en sus fuentes filosóficas y trunfo fiel de la lucha de sus afiliados durante decenios.

Las libertades en su más amplio espectro, la federación dentro de concepto moderno, los derechos civiles y políticos yuxtapuestos a los económicos, sociales y culturales, los nuevos derechos con mecanismos compulsivos para garantizar la vigencia, la plena separación de la iglesia y el estado, son hoy conquistas de las cuales la democracia política puede enorgullecerse. En ella también se encuentran los derechos de la tercera generación: a la paz, al medio ambiente sano y al desarrollo. Curiosamente, algún delegatario liberal añora el autoritarismo de Núñez y de Caro. La constituyente fue superior a cualquier criterio subalterno; la Carta política que se proclamó es la mejor expresión del civismo, la tolerancia, las garantías sociales y la paz como derecho individual y colectivo.

Los constituyentes de 1991, a diferencia de los delegatarios de 1886, formaban parte de distintos partidos y movimientos políticos. Mientras la regeneración excluyó a todos, los miembros del radicalismo y a quienes desintieran de las concepciones de Núñez y de Caro, la nueva Carta es el fruto de un gran acuerdo nacional, en que participaron gracias a la votación popular que los eligió, miembros del liberalismo, del partido Social Conservador, de la Alianza democrática M-19, del movimiento de Salvación Nacional, de los indígenas, de los evangélicos y del movimiento EPL.⁸

⁸ La Asamblea Nacional Constituyente estuvo integrada por 25 miembros del Partido Liberal, 19 de la Alianza Democrática M-19, 11 del Movimiento de Salvación Nacional, 5 del Partido Social Conservador, 4 Conservadores independientes, 2 de la Unión Patriótica, 2 del Movimiento Unión Cristiana, y 2 de las organizaciones indígenas. A ello cabe agregar los miembros del EPL que ingresaron después de la instalación. Los voceros del Quintín Lame solo tuvieron voz y no voto.

Desde el punto de vista político, la Constitución de 1991 puede deducirse que el triunfo de las ideas liberales no fue el resultado de la acción partidaria, sino del consenso de todas las banderías, que reconocieron que la forma más adecuada de darle a Colombia instituciones libres y estables era aceptando los principios de su filosofía que ahora pertenecen a todos.

Lo referente al preámbulo, la controversia ideológica saltó con clara evidencia, mientras la mayoría de los delegatarios reclamaban modificación sustancial del mismo, las fuerzas más tradicionales preferían conservarlo idéntico. Lo cierto es que en la Constitución de 1886 el preámbulo se refería fundamentalmente a reconocer a la iglesia católica como la religión oficial del estado ofreciendo todas las prerrogativas para dirigir la educación y supeditar cualquier otro culto o creencia a las normas de la moral cristiana. La reforma de 1936 modificó en forma favorable el texto anterior, que en cierta medida se revivió en el preámbulo que la Junta Militar de gobierno redactara para ser aprobado en el plebiscito del 1 de diciembre de 1957.

En tales circunstancias la constitución tenía dos preámbulos, uno proveniente del 36 y otro redactado por miembros de la Junta Militar de gobierno. Vale la pena observar que en este último hay regreso al espíritu de 1886 y se refuerza el papel de la iglesia católica como religión oficial del estado, y acreedora a toda clase de garantías y prebendas.

En el libro de La Constitución de 1991 y el ideario liberal observé: «un sabor teocrático, que hubieran envidiado Núñez y Caro, volvió a presidir el preámbulo de nuestra Carta el cual fue reemplazado por la constituyente, sin omitir la invocación del nombre de Dios, pero sin querer la Asamblea Nacional Constituyente, representarlo».*

El nervio de la nueva Carta, que implica la reorientación de los fines del estado está consignado en el artículo primero en que se definen de la siguiente manera: «Colombia es un estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general».

Así se quebrantaron los viejos resagos individualistas, reafirmando el concepto de que todas las ramas del poder público asumen el encargo de velar por la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Tiene prevalencia el mandato para los órganos del poder de facilitar la participación de todos en las decisiones

* Op. cit.

que afectan la vida nacional y se desarrolló el mandato popular contenido en las papeletas electorales en orden a favorecer una democracia participativa.

El tema de la soberanía ocupó la atención de los constituyentes invocando los elementos doctrinarios del concepto. La soberanía desde tiempos de Bodino ha sido uno de los puntos focales de la ciencia política. Comenzó sirviéndole de base al absolutismo y terminó siendo el ingrediente revolucionario de 1789. El propósito de consagrar la soberanía del pueblo sirvió para abrirle el paso a que se puedan convocar referendos y consultas, así como la revocatoria del mandato de los elegidos. De tal manera se reemplazó la soberanía nacional, de cuya exégesis podrían derivarse obstáculos al ejercicio de los poderes directos por el pueblo.

El contenido del artículo 50 es contundente para reafirmar que la nueva Constitución es fundamentalmente un texto para proteger los derechos y libertades. En el artículo se dice: «el Estado reconoce, sin discriminación alguna la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara la familia como institución básica de la sociedad».

La declaración contenida en el artículo 70 en que el estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, sirve para reconocer un hecho que desde nuestra independencia se ha desconocido paladinamente: la existencia en Colombia de numerosas etnias, con dialectos, manifestaciones culturales propias, religiones y costumbres. Así no sólo se proclamó la igualdad de derechos sino que se consagraron normas jurídicas para favorecer el desenvolvimiento cultural del conjunto de la población indígena, respetando las particularidades de cada una.

La teoría contemporánea de los derechos humanos distingue tres generaciones: la de los derechos civiles y políticos propia de la Revolución Francesa, la de los derechos sociales, económicos y culturales puestos de manifiesto por las conmociones políticas del siglo XIX y la tercera generación, llamados de solidaridad, que corresponden a la emersión de nuevas angustias y necesidades, tales como el derecho a la paz, al medio ambiente sano y al desarrollo. En nuestro tiempo nada permite separar los derechos humanos desconociendo su carácter indivisible. Todos ellos conforman el tejido de las necesidades básicas de la persona humana, y mientras los de la primera dependen de la abstención del estado y sólo se garantizan evitando el exceso de los poderes públicos, la segunda corresponde a la acción cooperativa entre los distintos órganos del poder, para crear las condiciones que hagan posible el logro de la igualdad.

La tercera generación de derechos humanos, a diferencia de las otras, depende de la acción concertada de los distintos actores del jue-

go social, y por lo tanto solo mediante la solidaridad pueden garantizarse y defenderse.

En la nueva Carta, a diferencia de la Declaración Universal y de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre aparecen formulados de manera yuxtapuesta los derechos de las tres generaciones sin admitir rupturas. Es fácil entender que el reconocimiento del derecho a la paz, consignado en el artículo 22, es la síntesis del resto de los derechos y libertades, porque sin él sería imposible el ejercicio cabal de los demás. Igual ocurre con el derecho al medio ambiente sano y al desarrollo, el último de los cuales es básico para que las gentes de todas las latitudes puedan desenvolver la plenitud de sus fueros esenciales.

En forma novedosa, el derecho a la paz consagrado por primera vez en el orden constitucional hispanoamericano, refleja la importancia del compromiso de todos contra la violencia y a favor de un orden justo y estable. La importancia de exigir deberes correlativos a los derechos, teoría que tiene antecedentes en el pensamiento occidental¹⁰, pero preferentemente en los asiáticos, parte del principio que la vigencia de los derechos humanos no puede entenderse sin el cumplimiento del primer deber de toda persona que es respetar los derechos de los demás.

En la ponencia que sustenté a nombre de la Comisión I de la Constituyente ante el plenario y en calidad de autor de la iniciativa, observé: «la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Cuando la prédica del odio, las iniciativas a la violencia, la propaganda a la guerra, se han convertido en práctica habitual de muchas gentes, y se vive la subcultura de la agresión y la vindicta, el derecho y el deber de la paz, son, quizás, los primeros mandamientos del nuevo orden en defensa de la vida, y del conjunto de valores que la exaltan» y a ello agregué: «El derecho a la paz es la condición de la vida civilizada y sustantivo de las libertades públicas. El compromiso de mantenerla no corresponde sólo a los poderes públicos sino que se torna en acción solidaria de todos los que conforman el ámbito social»¹¹.

Debe tenerse en cuenta que en lo referente al título segundo se presentaron 90 proyectos con la autoría, tanto de los delegatarios, como del gobierno nacional, instituciones universitarias, intelectuales, y por las comisiones preparatorias, las mesas de trabajo y las organizaciones contempladas por el reglamento de la Asamblea con capacidad de hacer propuestas.

¹⁰ Cicerón. Los deberes. Editorial Vosgos. Barcelona, España, 1975.

¹¹ Informe-ponencia para primer debate en plenaria. «Carta de derechos, deberes, garantías y libertades». Ponente: delegatorio Diego Uribe Vargas, Gaceta Constitucional N.º 82. Sábado 25 de mayo de 1991, p. 10 y ss.

La vida como derecho inviolable y la condenación de la pena de muerte son el cimiento del título segundo, la condena a la desaparición forzada, a las torturas, maltratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben considerarse como avances positivos, ya que la Carta anterior no hizo referencia a ellos y permanecían relegados al nivel legal.

«Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica».

La prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos, en todas sus formas (art. 17) es norma que venía de la Carta anterior, que alcanzó en el nuevo articulado expresión más completa.

El derecho a la igualdad se formula de la siguiente manera: «el estado debe promover las condiciones para que ella sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados». La protección especial para personas que por su condición económica, física y mental o que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, es propósito que no sólo se limita al antiguo concepto de igualdad ante la ley, sino que expresa la obligación del estado de contribuir a crear condiciones más favorables para quien se encuentre en desventaja frente al ejercicio de sus derechos.

El reconocimiento para el individuo de su personalidad jurídica y particularmente, el derecho a la intimidad personal y familiar constituyen prerrogativas que la vieja Carta no contemplaba. Igual puede afirmarse del reconocimiento del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin otras limitaciones que las que imponen el respeto al derecho de los demás y al orden público. En nuestro tiempo no sólo existen las trabas conocidas antiguamente, sino que el individuo es condicionado a través de mecanismos tecnológicos, con el riesgo de alienarse. Los peligros de la manipulación cultural representan freno al desenvolvimiento del individuo para alcanzar la plenitud de sus potencialidades.

La libertad de conciencia alcanzó plena expresión en el artículo 18, liberándola de cualquier traba y reconocimiento que todas las confesiones religiosas e iglesias son iguales ante la ley. En cuanto a la libertad de expresión y al derecho de informar y recibir información y fundar periódicos y otros medios de comunicación, el nuevo texto es contundente. «En forma pendular, de las libertades absolutas de la Constitución de Rionegro de 1863, a las cautelosas del 86, se llegó a la si-

guiente síntesis: artículo 20. «Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la de fundar medios masivos de comunicación. A ello se agrega el derecho a la rectificación en condiciones de equidad y la prohibición de la censura».¹²

La creación de mecanismo autónomo de carácter nacional encargado de regular los servicios de televisión, fue otro de los logros de la Carta, al igual que la garantía de igualdad de oportunidades en el acceso al uso de los medios, y al necesario control de las prácticas monopolísticas.

El derecho a la honra, cuyo mecanismo de protección corresponde a la ley; el derecho para todo colombiano a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él y a permanecer y residenciarse en el país, que sólo tendrá las limitaciones que la ley prevea, el derecho de toda persona a escoger profesión u oficio; la vigilancia e inspección por parte de las autoridades para el ejercicio de las profesiones, la exigencia de títulos de idoneidad, la colegiatura profesional en instituciones con estructura democrática, y los controles correspondientes que ejercerán las autoridades, son parte del articulado.

Dentro del estado de derecho, las garantías mínimas que se le conceden a las personas en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas obedecen a reconocimiento universal y son normas contempladas en muchos instrumentos internacionales. Forman parte igualmente de las Convenciones Europea y Americana así como de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los pueblos. Tal hecho no solo confirma el carácter imperativo, sino que aún en estados de excepción, no le es permitido a ningún país desconocerlas o ignorarlas.

Aspecto que llegó a agitar la discusión en varios sectores del país, fue el prohibir la extradición de nacionales. Durante la administración Barco, y a raíz del asesinato de Luis Carlos Galán, brillante figura del liberalismo y candidato presidencial, el gobierno en vista de que el tratado de extradición con los Estados Unidos había sido anulado por la Corte Suprema de Justicia y que el país carecía de cualquier limitación a sus facultades jurisdiccionales, decidió utilizar el artículo 121 de la vieja Carta, que autorizaba la expedición de decretos-leyes, para restablecer la extradición por vía administrativa, desconociendo todo recurso a los implicados, y permitiendo que los acusados fuesen llevados directamente a cárceles norteamericanas sin ningún requisito previo ni posibilidad de defensa. Tal fue el caso de Carlos Ledher quien fue juzga-

¹² Uribe Vargas, Diego. Op. cit. p. 94.

do por tribunales de los Estados Unidos y actualmente paga condena prácticamente vitalicia.

La extradición, por vía administrativa era flagrante violación al debido proceso y de las garantías mínimas que se le otorgan a los acusados para defenderse. En el informe-ponencia que presenté por decisión de los presidentes de las comisiones primera y cuarta, a la plenaria observé: «es conveniente tener en cuenta que sobre la no extradición de nacionales se presentaron al estudio de los constituyentes numerosos proyectos, que con rara coincidencia mostraron criterios similares. Ellos fueron: el de Alfredo Vázquez Carrizosa y Aida Abella de la Unión Patriótica, el de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño del Partido Liberal, el de Fabio Villa de la Alianza Democrática M-19. De la lista transcrita, cabe deducir que el proyecto de no extradición de colombianos, fue materia de consenso nacional, y que durante las plenarias para primero y segundo debates no se escucharon contradictores de fondo, sino sólo observaciones de redacción al texto del artículo o referencias a la extradición de extranjeros o colombianos por adopción.

Partiendo de la base que en todos los tratados celebrados por nuestro país, tanto de carácter bilateral como multilateral, se excluye la posibilidad de extraditar colombianos, con la única excepción de celebrado entre Colombia y Estados Unidos el 16 de diciembre de 1979 y que la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable, igual que la ley 68 de 1986, que pretendió revivirlo, quedó claro que el país no tenía vínculo convencional que le impidiera consagrar en la nueva Carta la imposibilidad de extraditar a nacionales.

La breve vigencia del tratado de extradición, y las dificultades prácticas para aplicarlo, particularmente en lo que respecta al tratamiento no humanitario que se le dio a los detenidos y condenados, así como por la ausencia de garantías procesales para la defensa creó conciencia en la opinión pública de la necesidad de condenar tal procedimiento.

A la ponencia que presenté al plenario se acompañó documentado estudio acerca de las prohibiciones que existen en numerosas constituciones para extraditar: El Salvador, Yugoslavia, Portugal, Brasil, Panamá, Ecuador y Alemania, entre otros. También se rastrearon antecedentes colombianos, particularmente el Código Penal de 1936, en el cual se consagró la imposibilidad absoluta de extraditar a nacionales. La referencia a la Convención de las Naciones Unidas suscrita en Viena para reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes en 1980, establece obligaciones perentorias entre las partes en el sentido de buscar sanciones a quienes se les compruebe el tráfico ilícito de drogas, sin que de las dis-

posiciones de dicho tratado se pueda colegir impedimento para no extraditar a nacionales.

Al consagrar la nueva Carta la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento y negar la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión, la última parte del artículo 35 consigna la prerrogativa que tienen los colombianos que hayan cometido en el exterior para ser procesados y juzgados en Colombia.

Puede decirse que la nueva Constitución puso énfasis en los derechos inherentes a la persona reservando para los jueces la capacidad de juzgar y castigar a los responsables de infracciones no sólo cometidas en el exterior, sino fundamentalmente las realizadas en la propia jurisdicción. Este fue un acto de fe en la rectitud y seriedad de nuestros jueces y magistrados en consonancia con las reformas que al órgano jurisdiccional se le introdujeron en la nueva Carta.

El Habeas Corpus fue reforzado en su procedimiento. El debido proceso quedó redactado en términos más precisos y la garantía a la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra obtuvieron nítida formulación. Ellas estaban involucradas en la Carta y forman parte del aporte histórico del liberalismo.

El derecho de reunión pacífica, el de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad (artículos 37-38), están reproduciendo normas tradicionales de vigencia universal, pero en esta oportunidad con redacción que las libera del criterio intimidatorio que las distinguió.

El derecho de crear sindicatos o asociaciones obreras se reconoció con amplitud, igualmente el derecho de huelga, que si bien existía a partir de 1936, ahora puede ejercerse sin las talanqueras que dificultaban su ejercicio.

El romper los grilletes del dogmatismo y proclamar la libertad en sus múltiples dimensiones fue paso decisivo para que las nuevas generaciones preparen su ingreso al siglo XXI.

Dentro del propósito de fortalecer la democracia e interpretando el sentido pedagógico que deben tener las normas constitucionales, el artículo 40 enumera las facultades que le corresponden a todos los ciudadanos para la participación, conformación, ejercicio y control del poder político:

- «1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas sin limi-

tación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.

4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.

5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones de cargos públicos, salvo los colombianos que por nacimiento o por adopción tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la administración pública».

De esta manera se describen sistemáticamente los derechos políticos a fin de profundizar la democracia y a hacer más exigente el manejo de la cosa pública. La incorporación del derecho de todos los ciudadanos a tomar parte en las elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación, muestran el perfil de las nuevas instituciones.

Las normas concernientes al matrimonio, el estado civil y su prueba, el derecho de la pareja de decidir libre y responsablemente sobre el número de hijos, se complementan con la afirmación categórica de la competencia de la ley civil exclusiva para lo referente a la capacidad para contraer matrimonio, deberes de los cónyuges, separación y disolución del vínculo. Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios dictadas por las autoridades de la respectiva religión. El que sólo la ley determine lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes, fue la manera de ponerle punto final a la supremacía de las normas concordatorias que a partir de 1887 rigieron en Colombia. Sobre este último particular el estado colombiano le había cedido a la iglesia, no sólo amplias prerrogativas en el campo de la educación, la cual estaba sometida a su control y vigilancia, sino que la única vía para contraer matrimonio válido era la sacramental, regida exclusivamente por las leyes de la iglesia.

Si la ley Concha de 1923 acogió la facultad de apostatar de la fe, mediante documento público, para poder contraer vínculo civil, la propia legislación del estado, a partir del concordato, hizo tan rigurosas las normas para la disolución del matrimonio, ya por nulidad del mismo, o para la separación de cuerpos, que el divorcio no existió prácticamente

para los colombianos, hasta después del concordato Vasquez-Saccio, que abrió el camino para contraer matrimonio civil, pero sin afectar el vínculo canónico preexistente.

«De ninguna manera la constituyente pretendió disolver el vínculo religioso de los esposos, el cual debe permanecer vigente de acuerdo a los principios de la iglesia. Otra cosa es que quien desee contraer matrimonio civil lo pueda hacer libremente y que sean los efectos de este último los que el estado reconozca como válidos».¹³

La incorporación de los derechos de los niños en capítulo especial, es innovación de la nueva Carta, ya que éstos no figuraron en ninguno de los Institutos Jurídicos anteriores. Sobre el particular, la firma del tratado internacional que los convierte en normas de obligatorio cumplimiento, suscrito en el marco de las Naciones Unidas, reconoció las prerrogativas especiales de los niños y el deber de respetarlos de manera preferente. Junto a los derechos de los niños, el artículo 45 enuncia la protección del adolescente, la subsistencia y ayuda de las personas de la tercera edad (art. 46), la política de previsión y rehabilitación de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos (art. 47) y la atención gratuita en todas las instituciones de salud que reciban aportes del estado para el niño menor de un año que no esté cubierto por ningún mecanismo de protección y seguridad social (art. 50).

El derecho a la salud aparece en términos explícitos en el articulado de la Constitución. A ello se acompaña el saneamiento ambiental, y el reconocimiento de la seguridad social como servicio público de carácter obligatorio.

En la tabla de derechos sociales y económicos debe observarse el casuismo exagerado de que adolece la nueva Carta Política. No sólo el exceso de reglamentarismo afecta el rigor del articulado sino que la convierte en lista de prestaciones más propia de la ley.

Las razones que se alegaron para incluir las prestaciones mínimas de los trabajadores, así como el derecho a la negociación colectiva, fueron de carácter pedagógico en un caso y en los demás el deseo de reforzar su cumplimiento dentro de la jerarquía normativa, evitando que los vaivenes parlamentarios afectaran el cumplimiento. De ello es muestra elocuente el artículo 53 que dispone la elaboración del estatuto del trabajo por el Congreso a la manera de una carta social.

¹³ *Idem*, p. 107.

En cuanto a la propiedad, se conservó el carácter de función social, y el deber del estado de promover el acceso a la misma. Se agregó; el ofrecer a los trabajadores, organizaciones solidarias y demás entes afines, condiciones favorables, cuando el estado enajene su participación en una empresa para adquirir la propiedad accionaria (art. 60). El acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, es otro aspecto en que se reafirma el propósito de los constituyentes de favorecer la democratización de la propiedad.

La norma consignada en el artículo 58 que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores, reprodujo lo concerniente al interés privado que debe ceder frente al interés público o social. El punto que suscita mayor controversia es la norma que le abre la puerta a expropiaciones por vía administrativa, como excepción al principio general de que éstas «sólo podrán ser decretadas por motivos de interés social definidos por el legislador y mediante sentencia judicial e indemnización previa».

Al lado de la parte dogmática y en relación con los derechos y los deberes, la Asamblea Nacional Constituyente consideró que el simple catálogo era insuficiente, si a esto no se le agregaba un conjunto de medidas operativas que los garantizaran más allá del simple enunciado teórico. En este sentido, el mecanismo más importante es la acción de la tutela, para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Es cierto que tal garantía le corresponde a todo el estado, como unidad infragmentable, lo cual en la práctica no ha ocurrido. El Congreso se limitaba a expedir leyes y sólo hasta ahora, con la creación del Defensor del Pueblo, podrá participar directamente en los mecanismos de garantía. Las leyes sin la dinámica de las autoridades administrativas y de los jueces, no dejan de ser letra muerta.

La tutela nace en Colombia con lineamientos propios, como medida de emergencia para que los derechos y las libertades no se confinen al anaquel de los juzgados, sin obtener pronta respuesta. Su definición constitucional es clara e inequívoca:

«Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que la autoridad a quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir mas de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que acción de tutela contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión» (Art. 86)

El aspecto más trascendental consiste en que la garantía de los derechos y libertades corresponde a las autoridad, pero también a los particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo o respecto de quien el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. De esta manera la salvaguarda de los derechos fundamentales se confirma como responsabilidad compartida de autoridades y ciudadanos.

La Comisión Especial Legislativa al elaborar el texto de proyecto de ley sobre acción de tutela, dijo:«Artículo 20. Derechos protegidos por la tutela: la acción de tutela garantiza los derechos constitucionales fundamentales. Cuando una acción de tutela se refiera a un derecho no señalado expresamente por la Constitución, como fundamental, pero cuya naturaleza permita su tutela, para casos concretos, la Corte Constitucional le dará prelación en la revisión a esta decisión».¹⁴

El ciudadano ha sentido que la justicia está al alcance de su mano. Que no es un tejido lleno de inseguridades. Que puede acudir a ella de manera sencilla y práctica. La Corte Constitucional encargada de revisar las acciones de tutela ha ganado prestigio indudable. No es menos cierto que el compartir la responsabilidad de la salvaguardia de los derechos entre estado y los particulares, que prestan servicios públicos, constituye avance de nuestra normatividad.

Complementario de lo anterior, son las acciones populares para proteger los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad, la moral administrativa,

¹⁴ Gaceta Legislativa n.º 36. Santafé de Bogotá, miércoles 20 de noviembre de 1991, p. 2.

el ambiente y la libre competencia económica. Se extienden a las acciones originadas por daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones particulares. La acción de cumplimiento para hacer efectiva una ley o acto administrativo, es otra conquista sobresaliente.

El título tercero relativo a los habitantes sufrió cambio de importancia. La vieja norma que por adquirir nueva nacionalidad se perdía la originaria, fue reemplazada por el criterio moderno de concebirla de acuerdo a la residencia y favorecer así la interrelación y movimiento de personas que por diferentes circunstancias económicas y políticas, requieren cambiar de nacionalidad, pero sin perder los vínculos con la originaria. El aceptar la doble nacionalidad, particularmente con aquellos países con que se comparten vínculos privilegiados de vecindad o de historia, viene a reafirmarse el enunciado de quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana, podrán recobrarla con arreglo a la ley, al paso que los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Los cambios introducidos indican claramente que la nacionalidad han ido más lejos del ámbito de las normas internas para penetrar en la esfera del derecho internacional.

Conforme lo observamos atrás, una de las ideas motrices para la convocatoria de la constituyente, fue construir una democracia de participación donde hubieran para los ciudadanos más opciones que la del simple acto electoral. Tal vez ninguna otra modificación exprese con mayor amplitud el deseo de crear una democracia distinta, como la aproximación a la estructura semidirecta donde el pueblo pueda asumir directamente la toma de decisiones.

El artículo 103 dice: «son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato».

Desde el año de 1967, presenté al Congreso el proyecto de Acto Legislativo proponiendo la institucionalización del referéndum como la manera de impedir el entorpecimiento de las reformas, y permitirle a los ciudadanos actuar directamente en la esfera de los cambios constitucionales.¹⁵

No solo el ejemplo de los textos foráneos, sino la praxis referendaria en multitud de países y sus beneficios indudables para el progreso de las instituciones, inspiraron la reforma en mención. El poder ensa-

¹⁵ Uribe Vargas, Diego. El referéndum. Ediciones Tercer Mundo, Bogotá 1967. p. 59 y ss. Igualmente «proyecto N.º 6» presentado a la Constituyente, intitulado Remodelar las Instituciones Políticas Nacionales.

yar formas nuevas de organización política y administrativa dependerá, en buena medida, de las leyes que expida el Congreso para reglamentarlas.

La mención que hace la Carta a los partidos y movimientos políticos es la primera en la historia constitucional colombiana. De manera singular, aplicada a dar eficacia a los derechos y libertades, facilitar la acción proselitista y ejercer el derecho de oposición.

La garantía para fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse, se complementa con el derecho de las organizaciones sociales para manifestarse y participar en eventos políticos.

Como conquista de la libertad y del abandono del sentido dogmático, el pluralismo político es una de las mayores conquistas de la libertad. La tolerancia se refería más a concesión graciosa respecto a los opositores del régimen. Hoy, el derecho de discrepar de los mandatarios, criticarlos y a no estar de acuerdo, es derecho que materializa el viejo principio que puso en boga la Revolución Francesa: la facultad de disentir.

El artículo 112 resume el estatuto de la oposición de la siguiente manera:

«Los partidos y movimientos que no participen en el gobierno podrán ejercer libremente la función crítica frente a éste y a plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, salvo las restricciones legales, se les garantizan los siguientes derechos: de acceso a la información y a la documentación oficiales, de uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; de réplica en los medios de comunicación del Estado frente a las tergiversaciones graves o evidentes o ataques públicos proferidos por altos funcionarios oficiales, y de participación en los organismos electorales. Los partidos y movimientos minoritarios tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos. Una ley estatutaria regulará íntegramente la materia».

La nueva Constitución mantuvo la división tripartita de los poderes dentro de la clara línea de Montesquieu, buscando la armonía de los mismos dentro de la autonomía de cada uno. Una tradición de bicameralismo, que parte desde la Carta Fundamental de Cúcuta de 1821 se conservó idéntica, a pesar de las numerosas voces que reclamaban el fortalecimiento de la acción parlamentaria conformando una cámara única.

Lo que sufrió cambios de importancia fue la forma de elegir a cada uno de los cuerpos representativos, mientras el Senado está integrado por 100 miembros elegidos por circunscripción nacional, y un número adicional por circunscripción especial de las comunidades indígenas, la Cámara de Representantes se integra por circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales en la siguiente forma: habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 250 mil habitantes o fracción mayor a 125 mil que tengan en exceso sobre los primeros 250 mil.

Lo anterior se complementa con la norma que se refiere a la elección de la Cámara en el sentido que el Distrito Capital de Bogotá elige sus propios representantes. La ley podrá establecer circunscripción especial para dar participación a los grupos étnicos, las minorías políticas y a los colombianos residentes en el exterior. El cupo no podrá ser superior a cinco representantes.

A las funciones legislativas del Congreso se les introdujo clasificación para establecer una jerarquía de normas, antes ignorada en la Carta. Las leyes orgánicas son aquéllas a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ella se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de aprobaciones, el plan general de desarrollo, así como las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Estas requieren para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Las leyes estatutarias exigen la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberán efectuarse dentro de una sola legislatura. Lo más significativo, es que para su trámite se exige la revisión previa por parte de la Corte Constitucional para declarar la exequibilidad del proyecto. Las materias que deben ser aprobadas mediante dicho trámite son las siguientes:

- a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b) Administración de justicia;
- c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana; y
- e) Estados de excepción.

Infelizmente, el criterio válido de los autores de Ciencia Política de liberar el texto de la Carta Fundamental de frondosa gama de

normas reglamentarias, no pudo aplicarse con todo el rigor necesario en la nueva Constitución. En cierta medida el título sexto de la Rama Legislativa podría calificarse mejor como reglamento del Congreso. Tal fenómeno correspondió al deseo de los constituyentes de otorgar la mayor jerarquía normativa a aquellas disposiciones sobre incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, a fin de conservar su permanencia e integridad.

Quizás uno de los puntos de mayor interés fue establecer la incompatibilidad de los parlamentarios para ejercer cualquier cargo público, toda actividad profesional o privada, y primordialmente los contratos con la administración ya sean celebrados directamente o por interpuesta persona. La función moralizadora de la Constituyente se complementó con la eliminación de los suplentes a las corporaciones públicas, para evitar que personas poco calificadas pudiesen llegar, sea el Senado o a la Cámara, a través de las excusas transitorias.

Tal norma eminentemente benéfica para la transparencia de la actividad parlamentaria, fue reemplazada mediante el Acto Legislativo N.º 3 de 1993. Las inhabilidades e incompatibilidades rigurosas para los congresistas fueron materia de reglamentación, las cuales han permitido la desinvestidura de los parlamentarios que han infringido tales normas.

Preocupación válida de los delegatarios, que supo recoger dilatado reclamo popular, fue la de romper los grilletes del centralismo que ahogaban a las distintas secciones territoriales. Esta no era discusión nueva en la historia constitucional. El texto de 1886 fortaleció al extremo el presidencialismo, el cual había sido constante de nuestras instituciones, con la única excepción de la Carta de Rionegro. El poder de nominación de la totalidad de los empleados públicos, directa o indirectamente, estuvo en manos del presidente hasta la elección de los alcaldes populares en 1986 y de los esfuerzos para reglamentar la carrera administrativa con resultados bastante limitados.

El delegatario Alfredo Vázquez Carrizosa se refiere a la presidencia imperial, como a una de las características del régimen jurídico colombiano, y particularmente de su ejercicio tanto en épocas de normalidad como de estado de sitio. Había la experiencia que la acumulación de facultades presidenciales nos había llevado a gobiernos autoritarios, sin control suficiente, y con los riesgos de ejercicio netamente personal, como ocurriera en varios períodos de nuestra historia, convirtiendo la dictadura en institución que podía ejercerse dentro de los parámetros de la Carta.

El artículo 188 dispone: «El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar al cumplimiento de la Constitución y de las

leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos».

A sus facultades administrativas como cabeza de la rama ejecutiva, jefe de estado y jefe de gobierno, se le quitaron las antiguas facultades de nombrar los gobernadores y a estos últimos los alcaldes, al consagrarle la elección popular de ambos en fechas diferentes para evitar falsificaciones de la voluntad popular.

La reinscripción de la vicepresidencia entre las instituciones colombianas se acompañó de la exigencia de que la elección de la fórmula presidente-vicepresidente, requiere alcanzar en las elecciones la mitad más uno de los votos. La necesidad de repetir la elección circumscriba a los dos candidatos con mayor número de sufragios, persigue que en Colombia no puede haber presidentes elegidos por minorías sin la adecuada votación popular que los respalde.

El haber terminado con la reelección presidencial para toda época, es sin duda la mejor garantía para la renovación de la clase dirigente, y evitar las sucesivas controversias originadas en la voluntad de muchos de perpetuarse en el mando.

La antigua controversia entre centralismo y federalismo, que despuntó desde los primeros días de la independencia, encontró solución armónica, abandonando los excesos de que adoleció la Carta de Rionegro y amortiguando los poderes excesivos del Presidente de la República. Si es cierto que la distribución de competencias entre los distintos entes político-administrativos, ha variado fundamentalmente en nuestro tiempo, la verdad es que al regresar a la descentralización y autonomía de las regiones dentro de los límites de la ley, se buscó evitar los poderes presidenciales excesivos ejercidos desde la capital, para reconocerles a los departamentos y a las regiones ámbitos adecuados para desenvolverse.

Desde luego, descentralización sin dinero, sería nueva frustración. De ahí el articulado de la Carta que con criterio de equidad pretende reglamentar la transferencia de recursos, y fortalecer los fiscos municipales para convertirlos en entes para la adecuada prestación de servicios. Sobre el particular, los constituyentes desarrollaron normas justicieras al abrirle camino a la administración descentralizada.

Punto de indudable trascendencia fue la reglamentación de los estados de excepción, en cuyo abuso durante el viejo artículo 121 de la Carta, se cometieron toda clase de atropellos contra los derechos humanos. Como se subrayó atrás, durante la vigencia del estado de sitio, se suspendieron en numerosas oportunidades garantías ciudadanas y libertades fundamentales, incluyendo el cierre del Congreso y la paulatina

concentración de poderes en cabeza del jefe del estado. Se ha dicho que durante largos períodos sólo rigió en Colombia el estado de sitio y que el orden jurídico fue reemplazado por disposiciones transitorias y en muchos casos dictatoriales.

La raíz de numerosos conflictos entre los partidos políticos, radicó fundamentalmente acerca de los poderes ilimitados de emergencia, hasta el punto de que las leyes se suspendieron por mandamientos transitorios, lo cual se agravó cuando la Corte Suprema de Justicia se negó a ejercer el control de la constitucionalidad por largos períodos de tiempo, dejando en manos del ejecutivo la calificación de los motivos para la declaratoria.

Modificación de gran envergadura es la operada respecto de las prerrogativas del ejecutivo en los estados de guerra exterior y conmoción interna. Ya por la reforma de 1968 se había creado la figura jurídica de la emergencia económica, para afrontar con prontitud y eficiencia los problemas derivados de aquellas perturbaciones que amenacen en forma grave e inminente el orden económico y social. En esta forma se había deslindado el tratamiento para las conmociones de orden público, de aquellas cuyo origen económico social reclaman mecanismos diferentes para conjugarlas.

El constituyente de 1991 conservó la distinción entre uno y otro mecanismo, pero introduciéndole al régimen de conmoción interna y de guerra exterior, variables de gran significado.

En primer lugar, tal como lo hemos venido observando el régimen del artículo 121 fue el gran boquete que sirvió para suspender los derechos humanos y las garantías sociales durante los períodos de estado de sitio. Llegó a identificarse con mecanismo dictatorial, que paulatinamente perdió eficacia hasta el punto de que en el país no se observaba diferencia alguna cuando entraba en vigencia, ya que las causas de la violencia y la perturbación no se habían podido conjugar.

El nuevo régimen de los estados de emergencia, calificados como de excepción, distingue dos circunstancias; la de la guerra exterior y la conmoción interna. En el primero, el presidente de la república con la firma de todos los ministros, puede declararlo, y durante tal período el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad. La declaración del estado de guerra exterior solo procederá una vez que el Senado haya declarado la guerra, salvo que fuese necesario repeler la agresión. El Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales y el gobierno informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Se debe observar que los decretos legislativos que dicte el gobierno suspenden las leyes incompatibles con el estado de guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos, o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de una y otra cámara.

En caso de perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república podrá declarar el Estado de Comoción Interior en todo el territorio de la república, o parte de ella, por término no mayor de 90 días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado.

Durante el estado de emergencia por conmoción interior, el Congreso se reunirá por derecho propio con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales.

El artículo 214 dispone los siguiente:

Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Comoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre sus constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Cabe destacar como innovación básica la obligatoriedad del derecho internacional humanitario que universalmente se considera como limitación a la fuerza para tutelar los derechos de la población civil. Colombia ha venido siendo parte de los convenios de Ginebra para la humanización de la guerra, particularmente referidos a las conflagraciones internacionales. Hoy al estar ratificados los protocolos de Ginebra de 1977, éstos entran automáticamente en vigencia con la declaratoria de conmoción interna, como limitantes a la acción desbordada de las fuerzas militares o de policía, así como de los insurgentes.

La rama judicial también sufrió cambios en la nueva Constitución. El más importante es la creación de la Corte Constitucional que ha tenido indudables ventajas para la administración de justicia. Sobre este aspecto coincidieron varios proyectos de los delegatarios.¹⁶

El separar de la corte Suprema de Justicia el control de Constitucionalidad, era meta de numerosos catedráticos que la reclamaban con urgencia para evitar, por un lado, la congestión en la Corte Suprema de Justicia y, por el otro, la necesaria especialización de los magistrados encargados de tal efecto.

El largo silencio de la Corte Suprema para utilizar este mecanismo, fue en buena medida responsable del desorden institucional que se produjo durante el gobierno del general Rojas Pinilla, el ejecutivo ejerció indiscriminadamente facultades legislativas extraordinarias, con la táctica complacencia de los magistrados.

Al mantener la acción pública, la Corte Constitucional autónoma ha traído grandes beneficios a la seguridad jurídica, devolviéndole confianza a la ciudadanía en una función que frecuentemente había sido degradada.

Se debe observar que en el articulado se habla ahora de la guarda y supremacía constitucional, que se traduce necesariamente en la ordenación jerárquica de las normas, no sólo como refuerzo a la teoría del

¹⁶ El doctor Carlos Restrepo Piedrahita como Senador de la República la incluyó en el proyecto de reforma de 1968, pero que no llegó a aprobarse. En el proyecto N.º 6 que presenté a la Asamblea Nacional Constituyente, también aparece idéntica propuesta.

derecho de Hans Kelsen, sino la manera de confirmar la unidad inquebrantable del orden jurídico.

La Constitución mantiene la acción pública de inconstitucionalidad referida a las leyes, tanto por el contenido material como por los vicios de procedimiento.

Igual competencia se extiende para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno, que se refieren al estado de guerra exterior, a la comoción interior o a la emergencia económica. En idéntico sentido la Corte deberá pronunciarse sobre las demandas que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno, con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 134 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.

Así mismo la Corte Constitucional debe decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, solo por vicios de procedimiento. También deberá decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referido o a una constituyente para reformar la Constitución sólo por vicios de procedimiento. A la Corte le corresponde decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos de orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.

En el numeral 8 del mismo artículo 241 en que se señala la competencia de la Corte, se dispone que ella tiene autoridad para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno y de los proyectos de leyes estatutarias. La revisión, conforme a la ley de las decisiones judiciales relacionadas con la tutela, también están cobijados por su competencia.

Punto de indudable importancia fue lo concerniente al control de constitucionalidad de los tratados públicos. A pesar de que numerosos constituyentes y en el propio proyecto del gobierno se hizo énfasis en ello, se derrotó la iniciativa que defendimos en unión del doctor Augusto Ramírez Ocampo de consagrar explícitamente la superioridad de los tratados públicos. Se llegó al siguiente texto transaccional: Art. 241, numeral 10, «decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. Con tal fin, el gobierno lo remitirá a la Corte dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario, no serán

ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva».

Tal disposición no puede aplicarse a los tratados que ya se encuentren en vigencia, porque aquello sería clara violación de la Convención de Viena. El que la Corte Constitucional pudiese anular los efectos de una norma internacional que ya ha salido de la competencia del estado, equivaldría a rudo golpe a la seguridad convencional, que es la base de la armonía y buenas relaciones entre los estados.

Queda claro además, que la propia Carta le abre la puerta a los tratados de integración en su artículo 226: «el estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones».

El derecho comunitario, que es a todas luces el ámbito apropiado para que las normas jurídicas consoliden más amplios espacios, adquiere vía libre con las disposiciones anteriores.

Al lado de la Corte Constitucional, la creación de la Fiscalía, iniciativa que ya había sido promovida en la discusión de la reforma inspirada por el presidente Julio César Turbay Ayala, representa modificación sustancial. En efecto; la crisis que sufría la justicia en su rama investigativa penal requería soluciones drásticas. El fracaso del aparato instructor aconsejaba la creación de este nuevo dotado de mayores recursos.

Como parte de la rama judicial le corresponde de oficio o mediante denuncia o querrela investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. El artículo 220 dispone, con referencia a la competencia de la Fiscalía General de la Nación:

1. Asegurar la comparecencia de los presuntos infractores de la ley penal, adoptando las medidas de aseguramiento. Además, y si fuere el caso, tomar las necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito.
2. Calificar y declarar precluidas las investigaciones realizadas.
3. Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la Policía Nacional y los demás organismos que señale la ley.

4. Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.

5. Cumplir las demás funciones que establezca la ley. El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional. La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

A partir de la vigencia de la nueva Constitución el país ha podido observar el excelente desempeño de la Fiscalía en la lucha contra la impunidad. Gracias a ella la confianza en la justicia se ha robustecido y la eficiencia en las labores son resaltadas por la opinión nacional.

Otro aspecto, que también figuraba dentro de la reforma constitucional de 1979 es el Consejo Superior de la Judicatura. El presidente Trubay Ayala lo definía con las siguientes palabras: «Órgano supremo de la moralidad judicial, el Consejo Superior de la Judicatura estará encargado de garantizar el anhelo nacional que reclama la más alta probidad en el desempeño de magistratura y el más absoluto decoro en el ejercicio de la profesión de abogado. Además de esta función principalísima, concomitante con ella, el Consejo tendrá la de administrar la carrera judicial, e instaurar el sistema de mérito y la idoneidad para el ingreso y acceso a ella».¹⁷

La división del Consejo en dos salas, así: la Sala Administrativa y la Sala Disciplinaria ha traído dificultades operativas que hoy se busca enmendar mediante ley estatutaria.

En lo que se refiere a los organismo de control, a la Contraloría General de la República se le rodearon de nuevas garantías e instrumentos para cumplir su labor fiscalizadora. Aquí una vez más, el espíritu reglamentario privó sobre las normas sustantivas, lo cual sólo se explica por el afán de los constituyentes de evitar los abusos y la politización. La más importante innovación consiste en evitar la posibilidad de reelección de los controladores, lo cual se había convertido en elemento perturbador.

En cuanto a la Procuraduría General de la Nación también se reforzaron sus facultades, el artículo 277 dice:

El procurador general de la Nación, por sí o por medio e sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del defensor del pueblo.

¹⁷ Presidencia de la República de Colombia. Reforma constitucional. Acto Legislativo N.º 1 de 1979, p. 42.

2. Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del defensor del pueblo.

3. Defender los intereses de la sociedad.

4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.

6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.

9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.

10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de tales funciones, la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial y podrá interponer las acciones que considere necesarias.

El aporte más sustantivo fue la creación con rango constitucional del Defensor del Pueblo con la específica misión de salvaguardar los derechos de las personas y de otorgarle a los individuos acciones directas al efecto. Esta institución de origen escandinavo., que hoy se encuentra incorporada en diversas legislaciones, infortunadamente no conserva en nuestra Carta su lineamiento ortodoxo. sin embargo debe destacarse como mecanismo idóneo para las garantías básicas del ser humano.

Objeto de eruditas discusiones fue el tema referente a la organización territorial. Sector representativo de la Costa Atlántica encabezado por Eduardo Verano de la Rosa, Juan B. Fernández, Carlos Rodado Noriega y Eduardo Espinosa Facio-Lince, esgrimieron brillantes argumentos para incorporar a las regiones al estatuto fundamental, como parte de la división territorial de la república. Del debate resultó que sólo se reconocieron los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas como divisiones territoriales, pero autorizaron a la ley para reconocerlas, con sujeción a las normas de la Constitución.

La región debe tener, no carácter político, sino constituir canal adecuado al desarrollo y la inversión de recursos, evitando el centralismo departamental.

El régimen departamental, sufrió también modificaciones particularmente al consagrar la elección popular de los gobernadores que es la

demostración más fehaciente del espíritu descentralista de la nueva Carta. La ley de ordenamiento territorial deberá ser el instrumento adecuado para facilitar los planes de inversión y llegar a tener unas regiones aplicadas fundamentalmente a la ordenación de recursos y a la inversión no sólo en la planta física sino en el área social.

El viejo propósito de fortalecer el municipio como el núcleo fundamental del desarrollo, ha alcanzado, desde el momento en que se consagró la elección popular de alcaldes, impulso nuevo. Además, la transferencia de recursos de la Nación a los municipios, mediante el situado fiscal cuyo aumento gradual se prevé, es la manera de reforzar la estructura financiera municipal.

El régimen económico y de la hacienda pública, delimitado en el título 12 de la Constitución, ofrece variables de no poca monta. En primer lugar se consagró el principio de la actividad económica y la iniciativa privada como libres, en orden al bien común. La libre competencia económica, como derecho que supone reponsabilidades. La empresa, como base del desarrollo tiene función social que implica obligaciones. El estado obligado a fortalecer las organizaciones solidarias y dar estímulo al desarrollo empresarial es la respuesta al individualismo rampante. Tales principios corresponden a la economía neoliberal que las grandes potencias industriales aconsejan a los países en desarrollo como la panacea para sus dificultades.

Tal criterio expresado sin contrapesos, hubiese sido retroceso en la vida institucional de la república, de ahí el texto del artículo 334, que reafirma la intervención del estado como la mejor herramienta para buscar la sociedad igualitaria.

«Artículo 334: La Dirección General de la Economía estará a cargo del Estado. Éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, de los servicios públicos y privados para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos. También promover la efectividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones».

A ello se agrega «las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público a los que se refiere el literal del numeral 19 del artículo 150, que son de interés público y sólo pueden ser

ejercidas previa autorización del estado conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito».

El mandato relativo a la intervención del estado en la economía es sin duda la clave para garantizar el derecho a la igualdad, y contribuir a que los grandes desequilibrados sociales no falsifiquen ni nieguen la verdadera democracia.

Al lado de lo anterior, el declarar el Banco de la República con la plenitud de las funciones de banca central, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica y sujeto a régimen legal propio, se dio paso definitivo para garantizar el manejo de la moneda, la regularización de los cambios internacionales y el crédito; la emisión de moneda legal, la administración de las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y de servir como agente fiscal del gobierno. Todas estas funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general.

La composición de la Junta del Bando de la República indica claramente el deseo de separar al Ministerio de Hacienda de la dirección exclusiva de la economía nacional, y conseguir por otra parte, que el manejo de la moneda y del crédito se inspiren en el más estricto sentido técnico. Dice la Constitución «las operaciones de financiamiento a favor del estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del estado o de los particulares».

El Plan Nacional de Desarrollo busca en la nueva normatividad la eficiencia y alcance que no se pudo lograr en el texto anterior. Es lógico que el Plan Nacional debe ser elaborado con la participación activa de las autoridades de Planeación y el Congreso nacional deberá aprobarlo, cumpliendo trámites que garanticen su examen por los diversos sectores de la economía nacional.

La reforma de la Constitución podrá hacerse por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referéndum. Estas vías plurales buscan evitar la petrificación de las normas y garantizar que el pueblo mismo pueda ejercer las facultades que la soberanía le otorga y de las cuales es titular.

A sólo cuatro años de vigencia de la nueva Constitución el país ve que se han fortalecido las ramas del poder público en el ejercicio de sus respectivas competencias, y que la Carta 1991, que puede llamarse la de los derechos y libertades, adquiere mayor arraigo en la conciencia de las gentes y enrumba a la república hacia certeras metas de progreso y desarrollo.