

La constitucionalidad de contienda: la promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX

Marie-Laure Basilien-Gainche❖

Resumen:

El siglo XIX colombiano ofrece la posibilidad de estudiar la forma en la que los actores políticos hicieron uso de las normas jurídicas. De hecho, las constituciones pueden ser entendidas como la traducción jurídica de los triunfos militares y de los cambios en la alternación del poder e, incluso, como promotoras de los espacios de confrontación y de condiciones propicias para la anarquía. La oposición entre conservadores y liberales se manifestó en los campos de batalla y en las instituciones estatales, lo que se expresó en una multiplicidad de textos constitucionales. Así, la norma fundamental, lejos de instaurar el orden jurídico, promovió el desorden político.

Palabras clave: *Constitución, centralismo, federalismo, anarquía, siglo XIX, Colombia, derecho.*

The Constitutionality of Conflict: The Legal System's Role in Promoting Civil War in Nineteenth-Century Colombia

Abstract:

Nineteenth-century Colombia offers the opportunity to study the ways in which political actors made use of the law. In fact, the constitutions can be understood as the legal translation of military triumphs and shifts in power, and even as instigators of confrontation and conditions propitious for anarchy. The opposition between Conservatives and Liberals, manifest both on the battle field and in state institutions, were expressed in a series of constitutions. Thus, instead of establishing the rule of law, constitutions promoted political disorder.

Keywords: *Constitution, centralism, federalism, anarchy, nineteenth century, Colombia, law.*

Artículo recibido: 4 de junio de 2007; aprobado: 27 de julio de 2007; modificado: 8 de agosto de 2007.

❖ Doctora en Derecho Público, Science-Po Paris. Maître de conférences en droit public, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle (París, Francia). Entre sus áreas de interés investigativo se encuentran el Derecho público, el Derecho constitucional en América Latina y el Derecho comunitario. Algunas de sus publicaciones más recientes son : “Les pronunciamientos boliviens : de la dictature à la république”, dans *Le coup d'Etat : recours à la force ou dernier mot du politique*, édité par Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois. Paris: François-Xavier de Guibert, 2007, 243-260; “La libéralisation communautaire des marchés de l'électricité et du gaz : une reconfiguration des obligations de service public”. *AJDA* (15 janvier 2007): 66-74 ; “Forces armées, ordre intérieur, états d'exception en Colombie: une question de légitimité”, dans *Armées et Pouvoirs en Amérique Latine*, sous la direction de Renée Fregosi. Paris: Editions de l'IHEA, 2004, 133-146. marie-laure.basilien@univ-paris3.fr

La constitucionalidad de contienda: la promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX ♣

La historia constitucional de la Colombia del siglo XIX ofrece al especialista en derecho público, y en particular al constitucionalista, una ilustración casi paradigmática de la forma como los actores políticos instrumentalizaron las cartas fundamentales. Estos actores no sólo consagraron en los textos constitucionales las victorias obtenidas por la espada en los campos de batallas, sino que las convirtieron en factores de oposición constante e, incluso, de confrontaciones violentas. De ahí el interés por abordar el periodo desde una perspectiva jurídica. Por cierto, es usual remontarse a la Convención Constituyente de 1828, considerándola como la primera de las oposiciones fundacionales del Estado colombiano, en este caso la que se dio entre bolivarianos y santanderistas. Sin embargo, resulta muy delicado precisar las bases de esta divergencia más allá de la virulenta confrontación entre dos personalidades. De hecho, hicieron falta unos 20 años para que el escenario político colombiano se organizara alrededor de los dos partidos tradicionales (conservador y liberal), que se entienden, a veces apresuradamente, como herederos de los dos próceres de la Independencia del país¹. En todo caso, fue en 1849 cuando aparecieron los dos periódicos que sostuvieron ambos partidos históricos colombianos: el diario conservador *La Civilización* fue dirigido por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro, y las páginas del liberal *El Aviso*, animadas por la pluma de Ezequiel Rojas.

Los artículos de ambos periódicos dialogaban entre sí, permitiendo a los partidos definirse en una dinámica de oposición constante². En los conservadores se evidencia la preocupación por el orden para garantizar, entre otras cosas, el respeto de la propiedad y los privilegios, por una parte, y la reverencia por la moral cristiana, por otra. En los liberales sobresale la idea de la racionalidad de la libertad y la confianza en la razón que conduce al materialismo y a la tolerancia. Estas confrontaciones ideológicas no se expresaron solamente en las columnas de los periódicos, se manifestaron también y, sobre todo, en los campos de batalla y en los textos de las constituciones. Lo anterior porque la figura tradicional del caudillo perduró, asociando, así, el poder político y el mando guerrero. También porque la potencia simbólica de la norma se afirmó, institucionalizando las victorias

♣ Este artículo es resultado de la investigación doctoral en Derecho público titulada “Etat de droit et états d’exception : étude d’une relation dialectique à partir du constitutionnalisme colombien”, dirigida por el profesor Jean-Michel Blanquer. Traducción de Marta Herrera Ángel y Muriel Laurent.

1 Antonio José Rivadeneira Vargas, *Historia constitucional de Colombia* (Bogotá: Editorial Horizontes, 1978), 109.

2 Luis Carlos SÁCHICA, *Nuevo constitucionalismo colombiano* (Bogotá: Editorial Temis, 1994), 19.

militares y los éxitos políticos. Es por ello que los textos constitucionales se movieron al ritmo de la alternancia de los partidos en el poder, alternancia que resultaba de los triunfos obtenidos por la espada.

Los conservadores querían un Estado fuerte, capaz de garantizar el orden y la unidad; soñaban con un poder ejecutivo central, que dispusiera de importantes facultades tanto para las situaciones normales como para las circunstancias excepcionales. Los liberales, en cambio, temían el poderío del Estado y buscaban imponerle el respeto por la libertad y la diversidad, se esforzaron por reducir las atribuciones del poder ejecutivo central a su mínima expresión, el cual no podría detentar poderes extraordinarios. La historia política de Colombia de 1830 a 1886, que se caracterizó por estas querellas incesantes entre las oligarquías partidistas, vio sucederse las constituciones: aprobación de la Constitución del 1o de marzo de 1831; toma del poder por parte de los conservadores que expidieron la del 20 de abril de 1843; regreso de los liberales que adoptaron el texto del 21 de mayo de 1853, escisión en el seno de los liberales entre moderados y radicales, logrando estos últimos imponer sus opciones políticas en las constituciones del 22 de mayo de 1858 y del 8 de mayo de 1863. Sin embargo, una vez reconocido en esta última el principio de libertades máximas y de un orden mínimo, Colombia entró en un proceso de proliferación de espacios y motivos de confrontación, de los cuales Rafael Núñez hace una muy sombría descripción en su artículo “La paz científica”, aparecido en Bogotá el 3 de enero de 1882. Así, por miedo a la tiranía, Colombia se ve inmersa en la guerra civil, en la anarquía.

Según Raymond Polin, Thomas Hobbes fue un eminente analista de la anarquía: se interesó por la alternativa entre la sociedad civil, que lleva implícita la concepción de soberanía absoluta, y el estado de naturaleza que refiere al peligro anarquista³. El estado de naturaleza se entiende como la ausencia en primer lugar de poder coercitivo, en segundo lugar de disciplina y de uso de la razón y, por último, de seguridad y de paz⁴. Ahora bien, esta es la situación que contribuyeron a instaurar en Colombia las constituciones de 1858 y 1863. Sembraron los dos gérmenes de la anarquía: por una parte, la reducción *a minima* de las facultades de los poderes públicos, particularmente del poder ejecutivo central y, por otra parte, el reconocimiento *a maxima* de las libertades públicas de las personas privadas y de las personas morales, como sería el ejemplo de las entidades provinciales. Luego de la Independencia, las oligarquías provinciales surgidas del caudillismo se impusieron como familias señoriales que reinaban sobre sus feudos y trataban de obtener la independencia e incluso la soberanía de sus provincias⁵. Lo anterior debido a la desaparición de la antigua ad-

3 Raymond Polin, *Politique et Philosophie chez Thomas Hobbes* (París: PUF, 1953) y Raymond Polin *Hobbes, Dieu et les Hommes* (París: PUF, 1981).

4 Pascale Pasquino, “Thomas Hobbes : la Condition Naturelle de l’Humanité”, *Revue Française de Science Politique* 44:2 (abril de 1994): 296-297.

5 Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas* (Bogotá: Temis, 1992), 99-103.

ministración colonial y a la deficiencia de la nueva autoridad central, de tal forma que el poder se veía despojado ante la proliferación de estos espacios de contienda. Ahora bien, la intensificación de las confrontaciones acompañó esta desagregación: la Constitución de 1863 los fortaleció al autorizar la libertad absoluta para el porte y la comercialización de las armas. El conflicto generalizado se vio acicateado por la multiplicidad de fuentes de poder por conquistar y por la facilidad del recurso privado de la violencia. La juridicización de la oposición partidista condujo a Colombia, mediante el advenimiento político de los radicales, a la institucionalización de las tentaciones anarquistas.

1. La juridicización de la oposición partidista: las alternancias políticas

Por cierto, la Constitución que Colombia adoptó el 29 de abril de 1830, aseguraba un equilibrio político. Era incluso la más perfecta de las constituciones colombianas de acuerdo con José María Samper, político y escritor liberal y uno de los miembros de la Asamblea Constituyente de 1886.

“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. Hacía honor a Colombia, era el fruto de patrióticas transacciones entre bolivianos y antibolivianos, federalistas y centralistas, autoritarios y liberales, y daba prueba de un gran progreso alcanzado en la posesión de las doctrinas sobre derecho publico interno, así como en el arte de constituir con acierto y moderación una república de gobierno popular y representativo”⁶.

Sin embargo, el texto murió en el momento mismo de su promulgación. Ya no era el momento oportuno de aplicarse a la Gran Colombia, que se descomponía con la autonomía obtenida por Venezuela y Ecuador. Ni siquiera tuvo la oportunidad de afirmarse en la Nueva Granada, que se veía en ese momento de nuevo tentada por la dictadura, porque la separación consumada por Venezuela y de Ecuador de la Nueva Granada, al afectar la unidad de la nación, suscitó sobresalto en las aspiraciones al orden y en las restricciones a la libertad. El general Rafael Urdaneta llevó a cabo una insurrección militar que obtuvo la victoria el 27 de agosto de 1830 en la batalla de El Santuario y que depuso al gobierno del presidente Mosquera y del vicepresidente Caicedo, quienes ejercían el poder desde el 5 de mayo de 1830. El 2 de septiembre, Urdaneta recurrió a la dictadura: propuso al Libertador para ejercer esta función y se postuló para asumir temporalmente esta carga. Pero el rechazo de Bolívar a esta solicitud dejó finalmente a Urdaneta como dictador. Éste multiplicó los decretos para

6 José María Samper, *Derecho Público Interno* (Bogotá: Editorial Temis, 1982), 128-129.

atribuirse facultades excepcionales, y luego se alejó de esta tendencia para apoyar el mantenimiento de la Carta de 1830 y para convocar a una asamblea constituyente encargada de adoptar una nueva constitución.

La oposición liberal a esta dictadura se organizó alrededor de los generales José Hilario López, José María Obando y Joaquín Posada Gutiérrez, quienes organizaron sus tropas contra la autoridad de Urdaneta y a favor del gobierno del vicepresidente Domingo Caicedo, mientras Tomás Cipriano de Mosquera estaba ausente del país. Esta confrontación llevó rápidamente a un acuerdo, que se firmó en Apulo el 28 de abril de 1830. La aplicación del acuerdo provocó la salida de Urdaneta y el retorno de Caicedo a la presidencia. Con el fin de restaurar el orden en la Nación, este último declaró el reestablecimiento del gobierno del 5 de mayo de 1830. Por decreto del 7 de mayo de 1831 convocó para el 15 de noviembre de ese año una asamblea constituyente encargada de redactar una nueva carta; por decreto del 17 de noviembre de ese año fijó los principios generales que retomaron los equilibrios de la constitución de 1830. La Nueva Granada adoptó una constitución liberal, mientras, en virtud del decreto legislativo del 15 y del 17 de diciembre de 1831, un gobierno provisional administró el país. Todas las provincias ratificaron esta Carta el 29 de abril de 1832 y el Estado la promulgó el 1o de marzo de 1832.

Pero el que dicha Constitución fuera adoptada por representantes exclusivamente liberales, alteró su alcance y su valor. La exacerbación de las potencialidades de la libertad y la disminución de los imperativos del orden dificultaron la estabilidad del régimen. La escisión entre liberales y conservadores fue cada vez más nítida y los enfrentamientos para defender sus proyectos constitucionales fueron cada vez más violentos. Los conservadores, victoriosos en las batallas y en las urnas después de la guerra civil de 1839, convocaron a una asamblea constituyente para el 14 de febrero de 1841, que promulgó la nueva Ley fundamental el 20 de abril de 1843. Sin embargo, los radicales retomaron el poder en 1849, exaltados por los acontecimientos revolucionarios europeos. Mediante acto legislativo del 25 de abril de 1851, que fue retomado en el acto legislativo del 7 de marzo de 1853, reformaron el procedimiento de revisión de la Constitución de 1843. Posteriormente siguieron dicho procedimiento con el fin de elaborar la Constitución radical del 20 de mayo de 1853. De esta manera, los conflictos partidistas, que se manifestaban violentamente en el empleo de las armas, se tradujeron en el cambio de los textos. Los enfrentamientos políticos se expresaron jurídicamente.

A. 1832 y 1843: la tendencia conservadora, las cartas autoritarias

“La Nueva Granada comenzó su vida como Estado independiente en 1832, al proclamarse la Constitución del 29 de febrero de ese año, y ser elegido Presidente el Ge-

neral Francisco de Paula Santander⁷. En efecto, la Carta que entró en vigencia el 10 de marzo de 1832 fue la primera constitución que se expidió para Colombia dentro de sus fronteras actuales. El texto parece liberal, califica al gobierno de republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable (art. 12). La naturaleza liberal de la Carta sobresale también por la finalidad asignada al gobierno. Por una parte, el artículo 14 dispone que “Es un deber del Gobierno proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los granadinos”. Por otra parte, los artículos 178 a 210 constituyen una declaración de los derechos que conciernen no sólo a las personas privadas, sino también a las públicas, en particular a las colectividades locales. De esta forma, la Constitución de 1832 instaura un régimen casi que liberal. Las provincias disponían de un gobierno propio y de una administración autónoma conducida por un gobernador electo, de suerte que las libertades de las entidades provinciales debilitaban al ejecutivo central. Sin embargo, se mantenían bajo el control de las autoridades centrales, puesto que los actos de las cámaras provinciales podían ser anulados por el Congreso. El Presidente podía suspenderlos cuando considerara que eran contrarios al orden jurídico nacional, mientras esperaba la decisión del Congreso (art. 162).

Ahora bien, para proteger los derechos de los individuos o de las provincias convenía evitar el surgimiento de una dictadura, de una concentración ilegal de los poderes. Al respecto el Preámbulo planteaba lo siguiente: “¿Y como habrían vuestros representantes de haber olvidado que la confusión y mezcla de los poderes del Gobierno fue la esencia de la devastadora dictadura y el blanco a que se dirigió la más cruel y sangrienta de las usurpaciones?”.

La separación de poderes fue pues rígida (art. 13): las facultades legislativas le fueron confiadas a dos cámaras (art. 74 a 77) y las atribuciones ejecutivas al Presidente y a su gobierno (arts. 106 y 107). Las cámaras no podían derrocar al Presidente, el que, a su vez, no podía disolverlas (art. 107). Si bien el régimen era presidencialista, se manifestaba cierta reverencia frente a la autoridad legislativa, que era combinada con la desconfianza hacia el poder ejecutivo. El artículo 107 concibe de manera negativa las competencias del Presidente, especificando todas las medidas que no podría tomar. Pero va más allá. El temor de verlo transformarse en caudillo, que convierte su función pública en posesión personal, condujo a someter ciertos actos del Ejecutivo a la decisión del Legislativo, como por ejemplo, la declaración de guerra (art. 105) y el recurso a medidas de emergencia (arts. 108 y 109).

Sin embargo, la aplicación de la Carta por parte del presidente Santander (1832-1837) revistió pronto tendencias conservadoras. Santander fue elegido Presidente el 10 de marzo de 1832, después del escrutinio de 15 vueltas en el Congreso. Por estar ausente del territorio colombiano ejerció las funciones ejecutivas en interinidad el

7 Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial en Colombia* (Bogotá: Ediciones Suramérica, 1986), 79.

vicepresidente José Ignacio Márquez. Fue sólo a partir de su regreso a Colombia el 7 de octubre de 1832, que Santander entró a ejercer las funciones de su mandato. Debido al prestigio del que gozaba, logró imponer su autoridad al gobierno y al Congreso, que adoptó la Ley sobre las Conspiraciones en 1833. Preveía ésta un proceso sumario y la condena a muerte para los delitos políticos. Su aprobación le generó tal impopularidad a Santander que se fomentó una conspiración en su contra, la que fue castigada según los parámetros de la Ley de 1833. Los 17 acusados fueron fusilados en 1834, hecho que recuerda la manera como el 11 de octubre de 1819 Santander decidió sobre la muerte de los españoles hechos prisioneros durante la Batalla de Boyacá. Como consecuencia de estos acontecimientos, los liberales se dividieron con respecto tanto a la personalidad como a la política de Santander. En cuanto a los conservadores, estos condujeron desde 1836 una oposición eficaz, que reunió los elementos del antiguo partido bolivariano y de los moderados de la esfera liberal.

En 1837, los conservadores ganaron las elecciones y eligieron a José Ignacio de Márquez como Presidente. A raíz de la adopción del Código Penal de 1837, cuyo espíritu era altamente represivo, y la Ley de 1839, sobre la clausura de los conventos, los liberales intensificaron sus ataques contra el gobierno conservador. En 1840 iniciaron una insurrección liderada por Santander y Obando. Pero la revuelta se estancó; el movimiento perdió unidad con la desaparición de sus jefes: la muerte de Santander el 6 de mayo de 1840 y el exilio de Obando. El gobierno reaccionó con vigor, utilizando contra los liberales insurrectos la Ley contra las Conspiraciones que ellos habían adoptado en 1833. Los conservadores, victoriosos en la batalla de La Culebrera, optaron entonces por una política de amnistía, con el fin de preservar la unidad nacional. De esta suerte, se impuso una reforma constitucional. El Congreso, que se instaló el 14 de febrero de 1841, tuvo como objetivo principal proporcionarle al Estado mecanismos para manejar los conflictos y limitar la posibilidad de que se dieran nuevas insurrecciones. Mariano Ospina Rodríguez, Secretario del Interior y de Relaciones Exteriores del gobierno del presidente Pedro Alcántara Herrán, lo expuso claramente en su presentación del proyecto constitucional al Congreso de 1843:

“Uno de los defectos de más trascendencia que se han notado en la Constitución vigente 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 [...] 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 deba medios de defensa”⁸.

8 Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia* T. III, Vol. 129 (Bogotá: Banco Popular, 1986), 322.

En este texto, Ospina expresó con claridad cómo las más perfectas constituciones tienden a generar contextos políticos muy problemáticos, al sobredimensionar las pretendidas virtudes de la naturaleza humana y olvidar las tendencias reales de las sociedades políticas al estilo de Hobbes, para quien puede ser más frecuente la “guerra de todos contra todos”.

Sobre estas bases, la Constitución del 20 de abril de 1843 buscó mejorar la de 1832. Retomó sus principios esenciales: un gobierno republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y responsable (art. 12), la separación rígida de los poderes (art. 13) y la protección de los derechos por parte del Estado (art. 14). Pero se efectuaron modificaciones: se redefinieron las condiciones de la nacionalidad y de los derechos y deberes relativos a la ciudadanía; se entregó a la cámara de representantes la definición final sobre los asuntos, cuya decisión hasta ese momento se trasladaba de una a otra asamblea, sin definirse; se atribuyó a la ley y no a la constitución la competencia de organizar a las colectividades provinciales; se suprimió la intervención de las cámaras provinciales en la nominación de los miembros del poder judicial; se precisaron los casos de responsabilidad del presidente, para evitar los abusos; se le dio más poder al ejecutivo frente al legislativo; se suprimieron las facultades de excepción, conservando sólo las atribuciones normales del presidente para garantizar el orden público. En consecuencia, los poderes normales debían permitir a este último superar las crisis interiores y exteriores, incluso las que tenían una gravedad extrema; el presidente podría disponer permanentemente de las atribuciones consideradas anteriormente como excepcionales. Las reacciones frente a la Carta de 1843 fueron diversas, algunos la consideraron moderada⁹ y otros la calificaron de autoritaria¹⁰.

Si la letra de la Constitución se prestaba a discusión, su aplicación por parte de las administraciones conservadoras del período no dejó espacio al debate. Las presidencias de Herrán (1841-1845) y Mosquera (1845-1849) fueron reaccionarias y represivas. Fortalecidos por las revoluciones europeas de 1848, los liberales dieron un nuevo impulso a su lucha contra el régimen conservador. Descubrieron las implicaciones socio-económicas de sus opiniones políticas leyendo a los románticos y a socialistas; el ímpetu de sus proyectos, el cansancio de la población frente a la represión y la división del partido conservador dieron a los liberales la victoria en las urnas.

Las elecciones de 1849 llevaron a José Hilario López a la presidencia. Los liberales vencieron la oposición conservadora y tomaron medidas innovadoras. Adoptaron la ley del 22 de junio de 1850, que ordenaba la liberación progresiva de los esclavos, y después la del 21 de mayo de 1851 que abolía totalmente la esclavitud a partir del 1o de enero de 1852 y revisaron la Constitución, estableciendo que “no hay ni habrá esclavos en Nueva Granada” (art. 6). Esta nueva Carta marcó el advenimiento del radicalismo.

9 José María Samper, *Derecho Público Interno*, 149.

10 Antonio José Rivadeneira Vargas, *Historia constitucional*, 107.

B. 1853: la posición liberal, una constitución radical

Por el acto legislativo del 25 de abril de 1851, sancionado por el del 7 de marzo de 1853, los liberales modificaron el artículo 170 de la Carta de 1843, relativo a la revisión de la constitución. Así, con un procedimiento flexibilizado adoptaron la Carta fundamental del 21 de mayo de 1853. José María Samper la describió como “la más generosa por sus propósitos y la fe que animó sus autores, pero la más funesta de cuantas había tenido la república, porque con ella se abrieron todos los caminos de la guerra social y la anarquía”¹¹. Esta Constitución, profundamente liberal, desconfiaba del orden, encuadrando estrictamente el poder central bajo el control del pueblo, y confiaba en la libertad, dando una autonomía casi absoluta a los individuos y a las provincias. Al poder central le retiraba toda autoridad efectiva y ofrecía una apertura ilimitada a las reivindicaciones de los poderes locales, con lo que no tardó en contribuir a la propagación de la guerra civil. En efecto, el texto de la Constitución de 1853 optó claramente por el federalismo: acercó el poder al pueblo, el cual es el único que detenta el principio de soberanía, y delegó su ejercicio a los gobernantes como resultado del sufragio universal (art. 13). Las provincias ya no serían simples circunscripciones administrativas de una república unitaria; en lo sucesivo se transformarían en reales entidades políticas que participarían del ejercicio de la soberanía.

El título VIII sobre el régimen municipal reconoció a las provincias el derecho a elegir a sus legisladores (arts. 49 a 51), al gobernador que ejercería por dos años y que, sin embargo, continuaría estando sometido al control del ejecutivo general (arts. 52 y 53), e incluso les daba un poder constituyente (art. 48). Con base en esta última disposición se adoptaron más de una veintena de cartas provinciales; todas las provincias de la Nueva Granada se dotaron de una carta fundamental propia. Pero la multiplicidad de textos constitucionales se acompañó de diversidad respecto de las opciones políticas adoptadas: ciertas cartas fueron conservadoras (Cundinamarca, Riohacha, Tunja), otras radicales (Neiva, Santa Marta, Socorro, Vélez), otras liberales y moderadas (Mariquita). Sin embargo, las provincias no se contentaron con una autonomía en el interior del Estado general: querían obtener el estatuto de Estado. El acto legislativo del 27 de febrero de 1855, en su artículo 1o, reflejaba las expectativas de soberanía de Panamá: “El territorio que comprende las provincias del Istmo de Panamá, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, forma un Estado federal, soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el Nombre de Estado de Panamá”.

Es más, el artículo 12 de esta Ley ofrecía la misma oportunidad a todas las demás provincias, de manera tal que progresivamente emergieron nuevos estados federales soberanos: Antioquia (Ley del 11 de julio de 1856), Santander (Ley del 13 de mayo de 1857), los estados del Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena (Ley

11 José María Samper, *Derecho Público Interno*, 151.

del 15 de junio de 1857). En este contexto, la Constitución de 1853, revisada entre otras cosas por la Ley del 27 de febrero de 1855, perdió su ambición unitaria. De las 23 provincias que componían la Nueva Granada, 14 liberales manifestaron su aspiración a un régimen federal, cuatro conservadoras se opusieron con vehemencia y las cinco restantes se replegaron en la abstención. La afirmación de la autonomía local y el debilitamiento del gobierno central que resultó de este proceso facilitaron la expresión armada de la lucha política, ya que se multiplicaron los espacios de confrontación partidista. El acceso a las urnas y la participación en las batallas tenían que ver no sólo con el control de las instituciones nacionales, sino también con el de las instancias provinciales. Las hostilidades enfrentaron tanto a los partidos políticos en los distintos estados federales y en el Estado central, como a dichos estados entre ellos, y con el Estado nacional. Se presentaron también las condiciones para que se instalara un clima de guerra larvada e, incluso, declarada.

El radicalismo de los liberales, fueran éstos gólgotas¹² o draconianos¹³, irritaba a los conservadores, los que se indignaron particularmente con el tratamiento que le dieron los liberales a la institución eclesiástica. El presidente José Hilario López adelantó, en efecto, una política anticlerical: expulsión de los jesuitas, afirmación de la enseñanza laica no controlada por las comunidades religiosas, nominación de los curas por parte de los alcaldes y establecimiento de una total separación de la Iglesia y del Estado mediante la Ley de 15 y 20 de junio de 1853. El contexto era entonces favorable a la cristalización en partidos de las dos sensibilidades políticas del país: por una parte, “el partido que se denominó violento, progresista, santanderista, obandista, gólgota, democrático o draconiano, para venir a apellidarse tan solamente liberal”; de otra parte, “el que había recibido los calificativos de boliviano, moderado, retrogado, ministerial, fanático, antisantanderista, antiobandista, y ultimamente conservador”¹⁴. La oposición era clara, la confrontación era evidente. Eran adversarios en las urnas, enemigos en las batallas.

Lo anterior lleva a recordar la concepción de lo político propuesta por Carl Schmitt: “La distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de *amigo y enemigo*”¹⁵. Claramente, la situación de la Nueva Granada en 1854 no sólo posibilitaba los conflictos, sino también la declaración de guerra entre los dos partidos. Como lo subrayó Alfredo Vázquez

12 Los gólgotas, dirigidos por el general Murillo, eran jóvenes intelectuales que propugnaban por el libre cambio más absoluto. Pertenecían a una burguesía mercantil acomodada y carecían de una auténtica base popular. Se promocionaron con la fundación de la *Escuela Republicana*, llamada también *Escuela Estudiantil*, el 25 de septiembre de 1850.

13 Los draconianos fueron liderados por el general Obando. Estos artesanos moderados, bastante proteccionistas, se mostraron como los defensores de las masas populares a través de sus *Sociedades Democráticas*. Sin embargo, no disponían de una plataforma política capaz de dar coherencia a sus reivindicaciones.

14 Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia* T. III, Vol. 129, 369.

15 Carl Schmitt, *El concepto de lo político* (Madrid : Alianza Editorial, 1998), 56.

Carrizosa: “A nombre de los principios se hacían periódicamente las guerras civiles como un procedimiento normal para alcanzar la plenitud del poder cuyo desempeño consistía en buscar la manera de aniquilar el adversario”¹⁶. Los conservadores exasperados llamaron a la insurrección. El 17 de abril de 1854 el general José María Melo, Comandante del Regimiento de Caballería de Santa Fe de Bogotá, entró en rebelión contra el presidente Obando. Tropas insurrectas y fuerzas gubernamentales se enfrentaron en una guerra civil, que terminó con la recuperación de la capital por parte de los ejércitos gubernamentales el 4 de diciembre de 1854 y el reestablecimiento de la Constitución de 1853. Una vez acabados los combates y terminada la guerra civil, se adelantó el juicio de responsabilidades.

Se inició una acción contra el general Melo, de la cual fue disculpado antes de ser expulsado del territorio colombiano por el decreto del 6 de junio de 1855. Se adelantó un proceso contra el presidente Obando, quien fue acusado de no haber tomado las medidas que se imponían con el fin de evitar un golpe de estado que el rumor anunciaba como inminente¹⁷. Fue destituido de sus funciones después de una condena política pronunciada por el Senado de la República el 4 de abril de 1855. La Presidencia fue entonces ejercida por el vicepresidente José Domingo de Obaldía, quien terminó el mandato de Obando. A partir de 1855, los conservadores volvieron al poder: ocuparon no sólo las funciones ejecutivas, con las presidencias de Manuel María Mallarino (1855-1857) y de Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861), sino que también asumieron las cargas legislativas, mediante la obtención de una fuerte mayoría en el Congreso. Asumieron la carga de restaurar la credibilidad del orden jurídico interior, revisando el texto de la Constitución de 1853, desacreditada por la guerra civil de 1854. La Constitución adoptada tendió a organizar los estados federales soberanos en un cuerpo político homogéneo, pero no logró prevenir la dilución del Estado en la anarquía.

2. La institucionalización de las tendencias anárquicas: las libertades excesivas

Al concluir la guerra civil de 1854 y los procesos que le siguieron, las instituciones se encontraban tan afectadas que pareció indispensable llevar a cabo una reforma constitucional con la mayor brevedad posible. Mientras los procedimientos previstos en los apartados 2o y 3o del artículo 57 de la Constitución de 1853 eran largos y pesados, no sucedió lo mismo con el procedimiento previsto en el apartado 1o que era expedito. Este permitía que el texto fundamental fuera reformado con el

16 Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial*, 131.

17 Alfredo Vásquez Carrizosa sostenía incluso que “El autor verdadero del golpe era Obando. Un gesto de autoridad de su parte, por leve que fuera, habría bastado para ponerle fin a una opereta militar cuyas consecuencias eran fatales para el orden del Derecho y causaban la ruina de su nombre”. Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial*, 114.

voto favorable de cuatro quintas partes de los miembros de cada una de las dos asambleas. Fue aplicando el procedimiento previsto en el apartado 1o del artículo 57 del texto de 1853, que fue adoptado el acto legislativo del 10 de febrero de 1858. Ahora bien, este acto tenía por objeto modificar el mencionado artículo 57, con el fin de flexibilizar los mecanismos para la revisión de la Constitución: “Artículo 1 - La Constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte, de la misma manera que se adiciona o reforma una Ley. Artículo 2 - El acto o actos que se expidan por el Congreso con el fin de adicionar o reformar la Constitución, por los tramites que establece el artículo anterior, no podrán ser objetados por el Poder Ejecutivo”. Aprovechando este flexible procedimiento de reforma constitucional, se adoptó la Carta del 22 de mayo de 1858.

Pero la adopción del Texto sorprende. Esta Constitución es de corte netamente liberal, a pesar de que el Congreso reunido el 1o de febrero de 1858 fue mayoritariamente conservador. Los diputados y senadores elaboraron una carta fundamental que consagraba un federalismo racionalizado y una libertad absolutizada, que su pertenencia política reprobaba. Tal actitud por parte de los conservadores puede explicarse por las divergencias tenues que los diferenciaban de los liberales. Los partidos tradicionales colombianos se oponían menos por la organización territorial del Estado, que por sus concepciones sobre el papel de la Iglesia. Incluso, sobre este punto, las diferencias se reducían a un mínimo. Se decía que los conservadores se revestían del color azul de la Virgen María e iban a misa de ocho de la mañana, mientras que los liberales usaban el color rojo del Sagrado Corazón de Jesús e iban a misa de diez de la mañana. Sin embargo, la adopción de la Constitución de 1858 no fue únicamente el resultado de la relativa proximidad de los programas de los dos partidos; se derivó igualmente de la convergencia circunstancial de sus intereses. Así como lo anota Alfredo Vázquez Carrizosa, la neutralización del poder central era deseada por los dos partidos, pero por razones diferentes¹⁸. Los liberales la buscaban en función de la libertad absoluta de las provincias; en cuanto a los conservadores, buscaban privar a los liberales de una importante fuente de poder, en el caso del retorno de estos últimos a las funciones estatales.

Un régimen federal fue el resultado de la Constitución de 1858, que fue severamente juzgada por José María Samper.

“Si aparentemente los constituyentes imaginaron una combinación de recíprocas limitaciones de los abusos de la soberanía de los Estados y de la federal, en realidad dejaron la paz pública a merced de los perturbadores, y los derechos individuales a discreción de los gobernantes que abusasen. No había en toda la constitución cosa alguna que diese estabilidad al orden público, ni medios de impedir o reprimir las revueltas en los Estados, ni los alzamientos de estos; ni los derechos individuales

18 Alfredo Vázquez Carrizosa, *El poder presidencial*, 135.

tenían verdadera sanción, pudiendo atropellarlos a su arbitrio los funcionarios públicos, sin que hubiera medios eficaces para contener o castigar sus demasías. Tanto se pensó en asegurar a un tiempo la libertad o soberanía de los Estados, formando una trinidad de soberanías con la federal, que solo podía resultar la anulación recíproca de tres fuerzas ilimitadas, y, por lo tanto, la anarquía y la violencia”¹⁹.

Esta crítica tan negativa se explica por el desastroso panorama que vivió la Nueva Granada durante la vigencia de las constituciones de 1858 y de 1863. Se adoptaron cerca de 42 cartas provinciales en 25 años, lo que refleja la inestabilidad jurídica de las provincias, ocasionada por los sucesivos cambios partidistas. El país vivió, además, cerca de 50 insurrecciones y revueltas armadas. El carácter anárquico de la situación colombiana se evidencia a tal punto que la Constitución de Rionegro de 1863 parece haberlo institucionalizado al consagrar un federalismo riguroso, derechos individuales absolutos y un ejecutivo central débil.

A. 1858: la apertura de los espacios de confrontación, la vía de la anarquía

La Constitución de 1858 dispuso que los estados federales se unieran en un Estado confederal, que contaba con la preeminencia jurídica y política. Los estados estaban en la obligación de aplicar los textos constitucionales, legislativos, reglamentarios y judiciales tomados por la confederación (art. 10). La Corte Suprema arbitraría los litigios entre los estados federales, y entre éstos y el gobierno central (art. 49); también podía suspender los actos federales contrarios a las normas confederales (art. 50). Pero, a su vez, las decisiones de la Corte Suprema eran sometidas al Senado, instancia confederal de representación de los estados. La confederación quedaba, entonces, subordinada a los estados federales, según se desprende del artículo 1o de la Carta de 1858. Los estados fueron denominados federales y no federados, lo que sugiere su lugar en la estructura constitucional. Eran los estados los que se confederaban y decidían sobre la existencia de la confederación. Se deriva de lo anterior una forma de distribuir las competencias, que confiaba los poderes del derecho común a los estados federales y las facultades de atribución al gobierno central (art. 8). Ahora bien, este último intervenía en materia de relaciones exteriores, de instituciones confederales, de legislaciones nacionales, para definir únicamente los principios generales, dejando a los estados federales un importante margen de maniobra para ajustarlos a sus respectivas necesidades (art. 15).

La Constitución de 1858 se constituyó, así, en la expresión jurídica de los particularismos locales y de la tendencia centrífuga al desmembramiento del territorio. Para Alfredo Vázquez Carrizosa este mosaico de entidades políticas soberanas y de

19 José María Samper, *Derecho Público Interno*, 202.

sistemas jurídicos diversificados fue el fruto de un lento proceso de descomposición de la Nueva Granada, que comenzó con las veleidades de autonomía de Panamá y desembocó en un conglomerado de ocho estados federales²⁰. Es el principio de la libertad absoluta de las personas privadas y públicas, fundamento del edificio de 1858, el que permitió que a las provincias se les otorgara tal independencia. Los estados federales se beneficiaban disponiendo de un arma constitucional contra la intrusión del gobierno central en sus asuntos; sin embargo, debían someterse también a las exigencias, ya que estaban obligados a respetar los derechos reconocidos a los individuos por el capítulo V (arts. 56 a 58). Ahora bien, las libertades se concedían de manera absoluta. No estaban previstas ni la restricción del uso de los derechos en nombre de la preservación de la tranquilidad pública o de la conservación de la entidad estatal ni la responsabilidad que permitía sancionar los eventuales excesos perpetrados. La libertad de prensa proporciona un ejemplo claro de esta elección casi libertaria: el artículo 56 en su apartado 4 trata de “la libertad de expresar sus pensamientos por medio de la imprenta, sin responsabilidad de ninguna clase”.

Desde entonces se ofreció la posibilidad legal de defender las ideas por las armas, puesto que “es prohibido al Gobierno de los Estados: 4o Impedir el comercio de armas y municiones” (art. 11). Tal libertad de comercio de las armas suponía una voluntad de detención de las mismas, que auguraba el recurso a la violencia por parte de los individuos, con el fin de imponer sus opiniones y resolver sus diferencias. El monopolio estatal de la violencia legítima por los estados federales y por el gobierno central se veía así maltrecho. Los temores que resultaron de esta dilución del empleo de la fuerza se acrecentaron más al observar que la Ley fiscal del 18 de febrero de 1858 limitaba las fuerzas armadas del estado confederal a un millar de hombres. La Constitución de 1858 contiene fermentos de excesos que José María Samper resumió así:

“Si la soberanía de los Estados destruía la soberanía nacional (la unidad de la patria colombiana), a su vez lo absoluto de las garantías individuales aniquilaba la legalidad normal; creaba una soberanía individual que neutralizaba la soberanía de cada Estado. Y para colmo de absurdos, el libre comercio de las armas y municiones aseguraba la libertad de las insurrecciones, así como la entera descentralización del orden público aseguraba la inmunidad de los Estados en sus rebeldías contra la nación. De esta suerte, la anarquía fue el patrimonio de todos”²¹.

Consciente de los riesgos de tal federalismo, el presidente Mariano Ospina Rodríguez buscó fortalecer al gobierno central frente a los estados federales. Apoyándose en los poderes que le otorgaba la Carta de 1858 en materia de mantenimiento del orden (art. 43), hizo adoptar varias leyes por el Congreso. La Ley del 23 de febrero

20 Alfredo Vásquez Carrizosa, *El poder presidencial*, 127.

21 José María Samper, *Derecho Público Interno*, 249.

de 1859 reforzó las capacidades militares de la confederación; la Ley del 8 de abril del mismo año definió las circunscripciones electorales de las provincias en distritos y confió al Consejo Nacional Electoral el control de las elecciones en los estados; la Ley orgánica del 10 de mayo de 1859 estableció el nombramiento de intendentes que supervisarían a los estados en lo relativo a cuestiones aduaneras y fiscales; la Ley del 12 de mayo de 1859 organizó la fuerza pública de los estados y encargó a un intendente nombrado por el poder ejecutivo para inspeccionarlas. Tales medidas fueron vigorosamente denunciadas por los radicales en su periódico *El Tiempo*. Las incitaciones a la sublevación contra el gobierno central se concretaron en las rebeliones de los radicales en los estados conservadores como, por ejemplo, el de Bolívar y con las insurrecciones de los estados liberales de Santander, Magdalena y Cauca, que proclamaron su total independencia en mayo de 1860. Ante la extrema gravedad de la crisis, el presidente Ospina Rodríguez decretó el estado de guerra en el país el 3 de septiembre de 1859, y luego declaró la guerra al estado de Santander el 26 de junio de 1860.

El gobierno central conservador salió victorioso, obteniendo la destitución del gobernador radical y nombrando a un militar conservador para reemplazarlo; sin embargo, no fue suficiente para apaciguar las pasiones radicales. Durante la reconciliación de Popayán, el general Tomás Cipriano de Mosquera se alió con su enemigo tradicional el general José María Obando. Se organizaron las tropas radicales de los estados federales de Cauca, Bolívar, Boyacá, Magdalena y Santander, unidos por el tratado de asistencia mutua del 10 de septiembre de 1860. El 18 de julio de 1861 Mosquera se tomó a Bogotá, declaró la caída de la confederación y proclamó la dictadura militar. Se firmaron dos acuerdos el 20 de septiembre de 1861. El primero estableció a los Estados Unidos de Colombia que disponían cada uno de soberanía e independencia (arts. 1 y 4). A pesar de que al gobierno de la Unión se le atribuyó la capacidad de tomar cualquier medida de carácter general y de vocación federal, no tenía los medios para garantizar su aplicación. No disponía de un ejército permanente, dependía del alistamiento voluntario de los ciudadanos y de que los estados, discrecionalmente pusieran tropas a su disposición (art. 27). Se le prohibió declarar la guerra contra uno de los estados federales o reestablecer la paz en ellos sin autorización expresa del Congreso (art. 30).

El segundo acuerdo organizó de forma transitoria la vida de la Nación. El artículo 1o confió la autoridad suprema al general Mosquera. El artículo 3o afirmó la legitimidad política y la validez jurídica de todos los actos tomados por éste en el marco de su autoridad de hecho, y le otorgó todos los poderes que juzgara necesarios para poner término a la guerra. Después del año y medio de conflicto que les condujo a la victoria, los radicales organizaron elecciones. El nuevo Congreso fue convocado por el decreto de 16 de noviembre de 1862 y se reunió en Rionegro el 4 de febrero de 1863; en virtud de la Ley del 13 de febrero de 1863 tuvo que actuar como Asamblea Constituyente. Se trataba de revisar el pacto de Unión del 20 de septiembre de

1861, sobre todo el procedimiento de reforma del pacto previsto en el artículo 45. El Congreso se componía de 28 mosqueristas, 38 antimosqueristas y cinco indecisos. Tres facciones se enfrentaron: una quería mantener el poder dictatorial de Mosquera y reclamaba la posibilidad de apelar a la espada; otra sostenía ideales radicales, proclamándose seguidora de la autoridad de la ley: la última adoptó una posición moderada que se debilitó poco a poco. De esta coyuntura nacería la Carta del 8 de mayo de 1863.

B. 1863: La exacerbación de los motivos de conflictos, la consagración de la anarquía

Justo Arosemena, presidente de la Convención de Rionegro, presentó al país la nueva Constitución en los siguientes términos: “El hermoso instrumento que se va a firmar y ratificar, es obra de un solo partido, el vencedor en la lucha; hijo de la idea federal triunfante, fruto de combates para afianzar los dogmas liberales, y que así descansa sobre los principios de Federación y Libertad, proclamados por este partido”²². Se consagraron los ideales liberales de soberanía federal de los estados y libertad absoluta de los individuos. Ahora bien, parecía muy difícil la conciliación entre algunos de estos derechos reconocidos de manera absoluta. Por ejemplo, parecen poco compatibles el derecho a la inviolabilidad de la vida humana (art. 15, § 1) y la libertad para tener y comerciar armas (art. 15, § 15). Los defectos del radicalismo liberal se descubrieron y se hicieron todavía más peligrosos cuando se trató de la soberanía de los estados. La Carta de 1863 se presentó como resultado del proceso de federalización emprendido desde 1853. En todo caso, los estados federales no fueron calificados de independientes; debieron respetar las decisiones tomadas por el gobierno central en las controversias que los oponían (art. 8, § 8) y en las que los oponían al estado central (art. 71, § 6), así como garantizar el cumplimiento de la constitución y de las leyes del Estado central (art. 9). En contraposición con lo anterior los estados federales fueron reconocidos como soberanos: detentaron los poderes de derecho común, participaron en la designación del presidente de la Unión y elaboraron sus propias constituciones.

El cambio de la Constitución de la Unión dejó caducos los antiguos textos fundamentales, con lo que la adopción de nuevas constituciones federales ofreció a liberales y conservadores un buen número de ocasiones para enfrentarse. Se presentó, así, una gran proliferación de constituciones federales. Durante el período 1863-1886, José María Samper contabilizó dos constituciones en Bolívar, tres en el Cauca y en Santander, cuatro en el Magdalena y el Tolima, cinco en Panamá, seis en Cundinamarca; el récord fue de siete constituciones para el Estado de Antioquia. Si las leyes fundamentales de las provincias se modificaron tan fácilmente, no sucedió lo mismo

22 Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia* T. IV, Vol. 130, 123-124.

con la Constitución de la Unión. Con el fin de proteger los principios de la libertad absoluta de los individuos y de la soberanía federal de los estados, los liberales de la Convención de Rionegro previeron en el artículo 92 de la Carta de 1863, un procedimiento rígido de reforma de la Constitución. La modificación debía ser solicitada por la mayoría de las legislaturas de los estados, discutirse y adoptarse por mayoría en cada una de las dos cámaras, y ser ratificada por los estados federales en forma unánime. Las condiciones fueron tan drásticas que cualquier revisión constitucional parecía imposible, a no ser que fuera por la vía de un derrocamiento violento del régimen instituido.

Ahora bien, el gobierno de la Unión parecía muy débil e incapaz de sobrellevar graves crisis. Los constituyentes de 1863, por su desconfianza frente al poder, en general y al carisma de Mosquera, en particular, hicieron más complejas las instituciones con el fin de dominarlas. De lo anterior resultó un régimen híbrido que osciló entre parlamentarismo y presidencialismo. Parlamentarismo, porque el reparto de las competencias entre el legislativo y el ejecutivo era flexible, lo que inducía a la colaboración de los órganos instituidos y, a su vez, a la preponderancia del Congreso sobre el Presidente. Presidencialismo, porque la Carta de Rionegro no le permitía al Presidente electo por sólo dos años disolver al Congreso; a su vez no permitía al Congreso derrocar al gobierno, sólo podía decidir sobre la responsabilidad penal del Presidente. El gobierno central salió debilitado del proceso. Por cierto, el artículo 66 le imponía “impedir cualquiera agresión armada de un Estado de la Unión contra otro de la misma, o contra una nación extranjera” (§ 11) y “velar por la conservación del orden general” (§ 19). Pero el artículo 19 sometía a la autorización del Congreso y al agotamiento de todas las vías de negociación la facultad del gobierno central de recurrir a la fuerza armada para atajar cualquier conflicto interno de la Unión. El gobierno central difícilmente podía ser eficaz en tiempos de crisis, sobre todo si se tiene en cuenta que la Ley 20 del 16 de abril de 1863 le prohibía utilizar sus tropas para preservar el orden público, la estabilidad política y apoyar a un gobierno federal amenazado por una rebelión.

Por lo demás, las crisis internas tendieron a regularse por el derecho internacional público, en virtud del artículo 91: “El derecho de gentes hace parte de la legislación nacional. Sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas”. José María Samper expuso el razonamiento que condujo a los constituyentes de 1863 a adoptar esta disposición.

“... una vez que la guerra civil estalla, es evidente que el rebelde o insurrecto quebranta la legalidad, se sale de ella, se declara enemigo del orden existente, se erige en potencia beligerante de hecho, y rompe el freno legal a que estaba sujeto. ¿Que debe regir desde ese momento? No la legalidad normal, la del tiempo de paz, sino la extraordinaria, la del tiempo de guerra; en otros términos: el derecho de gentes”²³.

23 Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia*, T. IV, Vol. 130, 184-185.

Sin embargo, esta medida conlleva a la legitimación de cualquier revuelta armada, haciéndola pasar del estatus de insurrección interna al de guerra internacional. Para Iván Orozco Abad²⁴ la adopción del *ius in bello* lleva a descriminalizar al rebelde, que obtiene las ventajas que el derecho internacional humanitario da al beligerante. Esta medida legitima un derecho de resistencia absoluto, al internacionalizar el espacio político interior e institucionalizar la guerra civil.

Así fue como el presidente Manuel Murillo Toro (1864-1866) entendió el artículo 91 del Texto de 1863. De esta forma, cualquier sector de la población de un estado tenía el derecho de enfrentarse al gobierno federal; los dos adversarios contaban con el estatus de beligerante, tal como había sido definido por el derecho de gentes; el gobierno central no podía intervenir para sostener la autoridad establecida ni mediar entre los bandos en conflicto. Murillo Toro asumió un perfil prudente frente a las revueltas que se produjeron en Cundinamarca y en el Cauca. Tal política de neutralidad no fue seguida por su sucesor Tomás Cipriano de Mosquera (1866-1868). Éste encontró en el artículo 91 una herramienta para el fortalecimiento del gobierno central. Ante la intensificación de la oposición liberal, adoptó el decreto del 29 de abril de 1867. Usó como argumento que el país se encontraba en estado de guerra, a fin de declarar aplicable el artículo 91 de la Constitución. Mosquera se otorgó el derecho de considerar a sus opositores políticos como enemigos y creyó que actuaba dentro del derecho (de gentes) cuando cerró un Congreso considerado hostil y cuando arrestó a periodistas y políticos. Frente a esta dictadura de hecho, conservadores y liberales, militares y civiles formaron una unión nacional, que el 23 de mayo de 1867 logró expulsar al dictador del palacio presidencial y reestablecer el régimen constitucional, confiando la presidencia de la Unión al liberal Santos Acosta.

El reestablecimiento del régimen constitucional no condujo a que cesaran los enfrentamientos. Se continuaron registrando conflictos en los estados federales, y entre los estados federales y el Estado central²⁵; también se presentaron confrontaciones en el seno del Estado central²⁶. Las presidencias de la Unión se sucedieron a un

24 Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas*, 102-110.

25 Dentro del conjunto de las confrontaciones entre los estados federales y el gobierno central conviene hacer referencia a la sublevación de los estados del Atlántico (Magdalena, Bolívar) y el Cauca en 1875. Éstos se declararon en guerra contra la Unión, antes de ser controlados por los conservadores, cuando éstos retomaron las riendas de la acción política.

26 En 1874, desde el comienzo de la campaña para las presidenciales de 1876, los liberales se dividieron entre los partidarios de Aquileo Parra (los oligárquicos) y los partidarios de Rafael Núñez (los independientes), lo que planteó la cuestión de cuál sería la posición que adoptarían los militares. El Presidente en funciones, Santiago Pérez, pidió la neutralidad del Ejército, lo que fue entendido como manifestación de un apoyo oficial a Parra. Esto conllevó a la revuelta de los militares que apoyaban a Núñez (el Secretario de Guerra y de Marina, Ramón Santodomingo Vila, y el Comandante en Jefe de los Ejércitos, Solón Wilches), quienes incluso estuvieron preparados para realizar un golpe de Estado en la mañana del 12 de febrero de 1875, antes de ser arrestados por Núñez. Ahora bien, las confrontaciones suscitadas por la campaña a las presidenciales de la Unión no tuvieron lugar sólo a nivel general; los estados federales también entraron en la

ritmo acelerado, que no permitió al gobierno central construir una autoridad estable y eficaz²⁷. Sin poder real y sin continuidad política, la Unión no pudo ni restaurar la paz interior, ni prevenir las guerras latentes. Los enfrentamientos persistieron oponiendo los liberales a los conservadores, y luego a los conservadores y a los liberales moderados contra los liberales radicales. Esto degeneró en una vasta guerra civil entre los estados federales que confrontaban al gobierno central (esencialmente Antioquia, Tolima, Bolívar y Boyacá) y los estados que manifestaban una fidelidad más o menos fuerte hacia éste (Cauca, Magdalena, Cundinamarca y Santander). Ausencia de paz nacional y de soberanía popular, violación de las libertades fundamentales y de las garantías individuales, tal fue la situación de la Colombia de la época. El país estuvo inmerso en la guerra civil, en la anarquía; la responsabilidad recae en parte en una Constitución que instauró instituciones teóricamente perfectas, pero que no estaban adaptadas a las exigencias de la práctica.

Conclusión

El siglo XIX vio sucederse las guerras entre realistas e independentistas, entre bolivarianos y santanderistas, entre conservadores y liberales. Existieron algunas diferencias entre estos dos partidos históricos: sus programas se opusieron con respecto al régimen político que se debía establecer, el modelo de crecimiento económico que se debía aplicar, el tipo de relaciones que era necesario instaurar entre la Iglesia y el Estado, y la forma en que se reconocería la diversidad local. Sin embargo, lo que estaba en juego en estas luchas entre conservadores y liberales tenía que ver sobre todo con la conquista del poder para controlar el aparato institucional. Esta conquista, consagrada en las normas fundamentales, fue obtenida por las armas; en parte como resultado de la persistencia de la figura del caudillo, propietario de las tierras y comandante de los hombres. Una fusión (incluso una confusión) se operó entre la acción política y el mando militar, que Gonzalo Sánchez Gómez describe en los siguientes términos:

“Si las armas aparecen como el lenguaje duro de la política, y las guerras como el modo privilegiado de hacer política, la política a su vez no puede ser pensada sino como un campo de batalla en el cual la hacienda

confrontación. Para esto sólo bastó un acto del gobierno central confiando la organización de la navegación sobre el río Magdalena a la guardia colombiana, en virtud del derecho del Estado federal de intervenir para proteger los bienes de la Nación. Las provincias costeras, que por lo demás apoyaban a Núñez, vieron esta medida como un atentado contra su soberanía. Finalmente, la victoria fue para el gobierno central, después de las batallas de Tenerife el 26 de julio de 1875 y de San Juan del César el 7 de agosto de 1875. Al final de esta guerra civil Parra ganó la presidencia en 1876.

27 Los presidentes fueron: Aquileo Parra (1876-1877), Sergio Camargo (1877-1878), Julián Trujillo (1878-1880), Rafael Núñez (1880-1882), Francisco Javier Zaldúa (1882), Clímaco Calderón (1882), José Eusebio Otálora (1882-1884), Ezequiel Hurtado (abril-agosto de 1884) y Rafael Núñez (1884-1886).

aportaba soldados, el partido respectivo banderas y la Iglesia muchas cosas a la vez: un lenguaje y un espíritu de cruzada, la representación de la diferencia como cisma, la demonización del adversario político”²⁸.

Los partidos tradicionales, sus clientelas y la institución eclesiástica contribuyeron al establecimiento de un clima de conflicto abierto. Estas guerras civiles del siglo XIX, sin embargo, no fueron guerras populares. No expresaron las reivindicaciones de las poblaciones y no se beneficiaron del apoyo masivo de estas últimas. Fueron conflictos entre elites, en los que las masas fueron obligadas a alistarse en los ejércitos para cumplir con los deberes del cliente hacia su patrón y con los sermones de los curas. Para Gonzalo Sánchez Gómez:

“...frente al trípode Iglesia – Hacienda – Partidos, el Estado colombiano aparecía, en efecto, como un Estado crónicamente suplantado, y por lo tanto como un poder con casi inexistentes solidaridades nacionales... Este carácter semiausente del Estado llevaba, en todo caso, a que la política y el problema del poder se resolvieran en la desnudez de la guerra”²⁹.

Bibliografía

Fuentes primarias editadas

- Pombo, Manuel Antonio y José Joaquín Guerra. *Constituciones de Colombia*, T. III, Vol. 129 y T. IV, Vol. 130. Bogotá: Banco Popular, 1986.
 Samper, José María. *Derecho Público Interno*. Bogotá: Editorial Temis, 1982.

Fuentes secundarias

- Núñez, Rafael. *La reforma política*. Medellín: Universidad de Cartagena, 1994.
 Orozco Abad, Iván. *Combatientes, rebeldes y terroristas*. Bogotá: Temis, 1992.
 Pasquino, Pascale. “Thomas Hobbes: la Condition Naturelle de l’Humanité”. *Revue Française de Science Politique* 44:2 (abril de 1994): 294-307.
 Polin, Raymond. *Hobbes, Dieu et les Hommes*. París: PUF, 1981.
 Polin, Raymond. *Politique et Philosophie chez Thomas Hobbes*. París: PUF, 1953.
 Rivadeneira Vargas, Antonio José. *Historia constitucional de Colombia*. Bogotá: Editorial Horizontes, 1978.
 SÁCHICA, Luis Carlos. *Nuevo constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Editorial Temis, 1994.
 Sánchez Gómez, Gonzalo. “Guerra y política en la sociedad colombiana”. *Análisis Político* 11 (septiembre-diciembre de 1990): 7-27.
 Schmitt, Carl. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
 Vásquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia: la crisis permanente del Derecho Constitucional*. Bogotá: Ediciones Suramérica, 1986.

28 Gonzalo Sánchez Gómez, “Guerra y política en la sociedad colombiana”, *Análisis Político* 11 (septiembre-diciembre de 1990): 8.

29 Gonzalo Sánchez Gómez, “Guerra y política en”, 12.