

00485



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

2  
201

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL ORDEN PUBLICO: UN PROBLEMA DE PODER. COLOMBIA 1863 - 1880

T E S I S

PARA OBTENER EL DOCTORADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A :  
LUZ STELLA SOTO MONTOYA

DIRECTORA: DOCTORA LUCRECIA LOZANO



MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CONTENIDO

	Págs.
AGRADECIMIENTOS .....	8
INTRODUCCION.....	9
<b>CAPITULO PRIMERO. ESTADO Y NACION EN AMERICA LATINA EN EL SIGLO XIX.....</b>	<b>27</b>
I El Estado latinoamericano. La formación económica social.....	27
1. Condiciones de formación del capitalismo: la mano de obra atada. La esclavitud.....	28
A. La mano de obra libre y el control sobre la vagancia.....	32
B. Los gravámenes fiscales y la descorporativización de la tierra.....	33
2. Las reformas liberales.....	35
3. Fuerzas sociales y poder político. La debilidad de las clases dominantes y el poder autocrático terrateniente.....	40
a. Los acuerdos interélites.....	41
b. Las Constituciones.....	43
II La cuestión de la nación y del orden político legal en el siglo XIX de América latina: Estados formales y naciones dispersas e incipientes.....	45
1. Hacia una caracterización teórica de las naciones.....	45
A. El problema de la territorialidad. La fugacidad de un espacio centralizado....	49
B. Federación y centralización.....	50
2. Expresión histórica de la formación de los Estados naciones en América latina.....	52
A. La unión de un espacio estratégico militar para la guerra.....	53

La Gran Colombia.....	54
B. La integración económica. Las provincias unidas de Centroamérica.....	57
La federación Perú-boliviana.....	59
C. Provincias autónomas y desacuerdos entre federalistas y centralistas.....	61
a. Brasil.....	61
b. La separación de Uruguay, 1825-1828..	63
c. La provincia de Buenos Aires.....	64
D. Invasión y anexionismos a otros Estados. Los Estados caribeños.....	66
3. Soberanía, democracia y estado de derecho....	68
A. Democracia y soberanía para minorías....	68
B. Liberalismo y democracia.....	70
C. La soberanía.....	75
a. ¿ Quién era el pueblo ?.....	79
b. El estado de derecho.....	85
4. Conclusiones.....	90
Notas.....	92
 CAPITULO SEGUNDO. EL PROBLEMA DEL ORDEN PUBLICO... 	98
1. La desarticulación entre la normatividad constitucional y la realidad social.....	98
2. El Estado oligárquico y la perturbación del orden público.....	100
A. El poder ejecutivo.....	103
B. El poder legislativo.....	103
3. La discusión en torno a dos problemas: los modelos foráneos y el constitucionalismo.	105

A. Los modelos foráneos.....	106
B. El constitucionalismo.....	114
4. Caracterización de los caudillos y los gobiernos autoritarios durante el siglo XIX...	117
A. Los caudillos en el Estado embrionario incipiente.....	121
B. Los caudillos en la etapa del Estado liberal y oligárquico.....	124
C. ¿Cómo ejercieron el autoritarismo?.....	127
La legitimación del autoritarismo.....	129
5. La lucha por la paz y el orden....	133
a. La nueva concepción del orden.....	137
b. El control social.....	139
6. Conclusiones.....	141
Notas.....	143

CAPITULO TERCERO. LAS PUGNAS INTERELITES MANIFESTADAS A TRAVES DE LA OPOSICION DE LOS PODERES PUBLICOS: EJECUTIVO LEGISLATIVO..... 146

I La apropiación partidista en la conducción del orden público en los Estados Unidos de Colombia.	146
1. Tomás Cipriano de Mosquera versus Rafael Núñez.	151
A. La ley 20 sobre orden público: neutralidad o intervención, dos supuestos diferentes para una misma ley en vigencia.....	159
B. La abrogación de la Ley 20 y la intervención en los estados soberanos de Cauca, Antioquia y Tolima.....	167
a. ¿Por qué se inició la guerra?.....	171
b. La declinación del radicalismo.....	173
2. El cierre del Congreso, un mecanismo que no permitió la aprobación al proyecto sobre orden público de 1879.....	176

3. Conclusiones.....	188
Notas.....	190
<b>CAPITULO CUARTO. LAS PUGNAS INTERELITES MANIFESTADAS A TRAVES DEL BIPARTIDISMO LIBERAL CONSERVADOR.....</b>	<b>198</b>
1. La centralización del manejo del orden público en la Carta Federal de 1863.....	198
A. Las fuerzas políticas, sociales y sus transformaciones.....	198
B. El proyecto de reforma constitucional del general Julián Trujillo.....	203
2. La conjunción liberal conservadora camino a la presidencia de Rafael Núñez.....	211
Núñez conciliador.....	217
3. El orden público y la Ley 19 de la corriente liberal independiente.....	219
a. Los proyectos de ley.....	219
b. La intervención en Antioquia.....	227
c. La legitimación de la Ley 19.....	233
4. La Regeneración.....	235
a. La regeneración Fundamental.....	238
b. Otra disposición centralizadora y de regeneración administrativa. El Banco nacional.....	243
5. Conclusiones.....	247
Notas.....	250
CONCLUSIONES GENERALES.....	260
BIBLIOGRAFIA.....	279

The struggle between the Rulers and the Ruled has played a leading role in the history of mankind, but in Latin America, from the nineteenth century - from the Spanish-Portuguese scission until approximately 1880 - this process took a different turn, because the clash centered between the ruling elites, within a particular context: one of new States formation, of an oligarchical system who kept under direct control and domination the majority of the population, and one of a structuring process of the social classes. The struggles between the ruling elites caused the constant perturbations of the social order during the course of nineteenth - century life. Order was the priority element to achieve the insertion in the international market whose purpose was to obtain loans aimed towards the opening of new means of communication. The ruling elites enforced their order value and the said minority in power redefined itself as a majority and as a wealthy and learned group, and exerted democracy. Public order was granted the handling of powers and laws about order were adapted pursuant to personal and party interests. While in some Latin American States, a nation project was molded through authoritarian means, in other States the elites allied among themselves with the purpose of decentralising decisions, especially those related to the handling of public order; such was the case of the United States of Colombia between 1863 and 1880. Laws number 19 and 20 reflected the retaliatory partisan attitudes of two leaders.

## AGRADECIMIENTOS

Este estudio que aparte de mi interés por investigar tiene como finalidad la obtención del doctorado en Estudios Latinoamericanos, debe mis agradecimientos a la hemeroteca de la Universidad de Antioquia, al archivo histórico y a la fundación antioqueña para los estudios sociales, FAES, en Medellín Colombia, quienes me proporcionaron los documentos que solicité; a mi directora de tesis la doctora Lucrecia Lozano por sus atinadas observaciones, igualmente al Doctor Lucio Oliver Costilla y mi especial gratitud a la facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México que gracias a su colaboración académica hizo posible esta etapa de mi conocimiento.



## INTRODUCCION

-Explicación sobre la escogencia del tema y el período histórico.

Este estudio tuvo su origen en una inquietud de investigación particular: me interesaba indagar una situación de excepción del Estado latinoamericano, el estado de sitio, tomando como referencia la aparición del fenómeno en Colombia durante 1958-1962, la primera etapa del Frente nacional, así como la justificación que se hizo del mismo como perturbación del orden público.

Dicho análisis abrió múltiples preguntas derivadas de la falta de explicación global acerca de la naturaleza del estado de sitio en Colombia, de respuestas a elementales interrogantes tales como, ¿por qué una vez cesada la motivación que originó la perturbación del orden se continúa bajo dicha medida? ¿por qué se deroga la vigencia del estado de sitio en fechas especiales? ¿han sido esas decisiones políticas innovaciones gubernamentales de El Frente nacional, o existe una tradición al respecto?, ¿por qué el estado de sitio adquiere carta de legalidad?, ¿qué significa en el fondo histórico político de Colombia y de América latina orden público?

El Frente nacional plasmó un pacto interélites entre el

biartidismo liberal-conservador, consistente en la repartición del supremo mando de la nación y equitativamente de los puestos públicos durante doce años. En lo tocante al tratamiento del orden público colocó punto final a la brecha constitucional en el sentido de dictaminar que la existencia del estado de sitio en ningún caso impediría el normal funcionamiento del congreso y por consiguiente se reuniría por derecho propio para llevar a cabo las sesiones ordinarias. -Acto Legislativo nº 1 de 1960.

El estado de sitio vigente en la cotidianidad política de la República durante periodos prolongados: de 1904 a 1909, de 1949 a 1958, de 1959 a 1965, de 1984 a 1991, -entre otros- en tanto única figura de excepción vigente desde la Constitución de 1886 hasta su derogación en 1991, no ha sido estudiado en sus implicaciones alrededor de la democracia y en sus vínculos con el orden en Colombia, por los siguientes motivos:

Dos de los estudios más importantes, " El estado de sitio en Colombia" de Luz Amparo Serrano y "Quince años de estado de sitio en Colombia. 1958-1978" de Gustavo Gallón Giraldo -ambos especialistas del Derecho- privilegian el análisis jurídico-procesal, pero desde esa postura interpretativa estuvieron ausentes de fundamentos explicativos sobre el origen, el desarrollo y la evolución jurídica-política de dicha medida de excepción.

La interpretación teórica de los procesos políticos es reciente en Colombia y ha contado con barreras tales como la existencia de una historiografía tradicional que se basó en la cultura patriótica, centró sus temas en el héroe, las batallas, la vida del caudillo, reduciendo el nivel investigativo a una serie de detalles organizados por fechas y evaluados según la filiación partidista del investigador. Una revaloración de la Historia surgida en América latina y en Colombia, a mediados de la presente centuria, apenas inicia su furor.

Para el intento de este tipo de investigaciones se encuentra el investigador con abundantes textos que constituyen una base documental pero en la generalidad carecen de datos y fechas precisas propias del período, imposibilitando la rigurosidad que debe caracterizar, en este aspecto, los estudios jurídico-políticos.

Los trabajos realizados sobre Derecho constitucional e históricos referidos a Colombia, -el más importante en esta última disciplina, "Rafael Núñez" de Indalecio Liévano Aguirre- se sitúan en 1880; y carecen de textos del período anterior por lo que establecen que el presidente Rafael Núñez fue el protagonista de un cambio súbito que configuró las instituciones actuales. Considero que existen antecedentes sustantivos de suma importancia referida a la construcción del orden político que impregnan la historia

política posterior.

Otra de las razones que explican la falta de estudios concretos sobre el estado de sitio se debió a la suspensión de las garantías individuales y en general a las represión política que se desató durante los largos periodos de su vigencia, al amparo de las facultades extraordinarias concedidas constitucionalmente al ejecutivo; sólo durante y después del gobierno del Doctor Belisario Betancurt, 1982-1986, ha habido apertura democrática y se ha rescatado, en cierta forma, la libertad de expresión.

Desde los planteamientos de una investigación que inicialmente interpretó la imposición de una medida excepcional, como es el estado de sitio como una desviación del estado de derecho, debido a un proceso reducido del conocimiento: con una visión más crítica se pasó a la indagación del estado de sitio en la experiencia histórica del siglo XIX. La investigación se centró en el estado de sitio entre 1886-1895 y a un proceso fundante de las políticas y acepciones de estados de excepción. Dicho proceso se expresó en el fenómeno de perturbación del orden público en el periodo 1863-1880, donde el estado de sitio no existió, aun cuando se trató de un periodo de excepción ante constantes guerras civiles.

En el siglo XIX, y específicamente en 1863, los liberales

radicales, máximos seguidores del liberalismo europeo, consideraron innecesario el avocarse a la figura jurídica del estado de sitio para conjurar las crisis. En su lugar incorporaron el Derecho de gentes a la legislación nacional que regiría, especialmente, en los casos de guerra civil y a la cual podría ponerse término por medio de tratados entre beligerantes, quienes deberían respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas. -artículo 91 de la Constitución de 1863.

La ley marcial, contemplada en el Derecho de gentes sólo se impuso a nivel general en la guerra de 1877 e internamente cuando un estado declaraba la guerra a otro, en los demás casos simplemente se denominó "perturbación del orden público".

La constatación anterior puso en el centro de nuestro interés académico el fenómeno del orden público como un problema fundamental de las relaciones políticas del Estado en Colombiano y en América latina.

-Importancia del estudio sobre orden público.

Las pugnas entre las élites motivaron la perturbación del orden durante el transcurso de la vida decimonónica en América latina. Los Estados latinoamericanos al entrar en la presente centuria

debieron enfrentarse a la irrupción de las masas cuyas demandas rompieron " la paz" oligárquica; por via política y/o militar, se crearon nuevas soluciones al problema del orden público.

En lo que atañe al caso colombiano, aproximadamente a mediados de la presente centuria, las oligarquias dieron salida a sus luchas intestinas y en 1958 pactaron un acuerdo interélites, -reformatorio de la Constitución- porque una vez unidas y reconstituídas las oligarquias debieron continuar enfrentándose a los movimientos de masas y a los focos guerrilleros de corte marxista y maoístas, bajo la fórmula "sí al estado de sitio pero con congreso abierto"

El país ha sentido una larga tradición autoritaria ejercida a través de la concesión de facultades extraordinarias al ejecutivo, para conjurar la alteración del orden, bien bajo el amparo del artículo 77 o bajo el 121 referente al estado de sitio, situación que prevaleció hasta la emisión de la nueva Carta política de 1991.

En la actualidad, luego de la proscripción del estado de sitio, como única medida de excepción, el ejecutivo continúa con la concesión de facultades extraordinarias para resolver las crisis al amparo de más variadas figuras jurídicas de excepción tales como los estados de alerta y de emergencia, puesto que aún no se resuelven contradicciones tradicionales que han dado lugar a la perturbación del orden público.

La discusión sobre la democracia colombiana gira alrededor de dos opiniones: algunos constitucionalistas y politólogos latinoamericanos, así como los discursos cotidianos de los políticos colombianos coinciden en afirmar su tradición democrática debido a la casi ausencia de golpes de estado y a la escasa presencia de militares en la cúpula del Estado.

La democracia colombiana se ha perfilado para otros tratadistas como dictadura constitucional, dictadura disfrazada o como la denomina Philippe Schmitter, democradura, es decir un tipo intermedio entre democracia y dictadura<sup>1</sup>. El politólogo colombiano Francisco Leal Buitrago la ha denominado democracia oligárquica, vieja tradición política que subsiste por los beneficios de participación ciudadana para las clases dominantes y algunos estratos de las clases medias, lo que a su vez coexiste con el funcionamiento de un sistema electoral de representación.

A simple vista, parece irrisorio que con los problemas acuciosos que sostiene actualmente Colombia en el terreno del orden público se evoque la historia de un periodo de la pasada centuria, cuando lo novedoso sería abordar su problemática más reciente.

Sin embargo, al establecer ese contacto vivo con el pasado se construye un puente con el presente, completando el fundamento del conocimiento explicativo; es de esa forma como los pueblos logran comprender la complejidad de su desarrollo, hallan sus

raíces, reconstruyen su memoria colectiva y refuerzan la identidad social.

Por tanto puede concluirse que en Colombia, hoy, la lucha por el derribamiento del estado de excepción implica la lucha por la democracia y su fundamento se encuentra en estudios jurídico-políticos que recobran actualidad.

#### Importancia del período histórico.

El período 1863-1880 estuvo marcado por dos guerras civiles que determinaron el rumbo de dos pactes constitucionales legitimadores, a su vez, de los regímenes políticos administrativos entre los cuales osciló no sólo la República, sino también América latina: el federalismo y el centralismo. Ambos regímenes encarnaron en Colombia posiciones diferentes en la conducción del orden público.

1863 marcó un hito en la historia de Colombia al cristalizar el Pacto de Unión de los estados consignados en la Constitución de ese año -conocida también como la Carta de Rionegro.

El general Tomás Cipriano de Mosquera fue el vencedor de la guerra en contra de los conservadores; un conflicto armado entre



ambos poderes que conllevó a un pacto, cuya solución consistía en remitir a las élites de cada región la adopción de las políticas que suscitaran mayor discrepancia, entre ellas la conducción del orden público.

Por otra parte, 1880 no es únicamente crucial para latinoamérica, que registra una de las tantas crisis del Estado, según lo anota el sociólogo mexicano Pablo González Casanova<sup>2</sup>. Es en 1880, también, cuando en Colombia el doctor Rafael Núñez asume la presidencia de la Unión con un nuevo proyecto de Estado: central, autoritario, de orden público preventivo y de regeneración de la sociedad; antítesis de la Federación que preside en 1863 el general Tomás Cipriano de Mosquera. Entre el caudillismo de lo que representaban Núñez y Mosquera giró la historia decimonónica del país.

Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, los Estados Unidos de Colombia -nombre que recibió la actual República de Colombia entre 1863 y 1886- participó de las transformaciones que condujeron a la coyuntura de medio siglo marcada por la federación y el libre cambio, en las cuales el liberalismo como agrupación política en el poder y heredera de ese pensamiento encabezó los procesos.

El presente estudio muestra cómo la República conduce esos cambios en lo relativo a la conducción del orden público y la legislación respectiva, originando un modelo político que, aunque

con algunas similitudes -como el fenómeno de el constitucionalismo- se distancia y se diferencia de los modelos imperantes en otros Estados latinoamericanos.

Teóricamente ¿que se entiende por orden? ¿Que entienden las clases dominantes por orden? ¿Que significa no trasgredir las reglas del juego político?

Al respecto habría que concluir que las diversas interpretaciones teóricas que en los últimos años se ha preocupado por el fenómeno: la teoría del consenso, la teoría del conflicto y la teoría del intercambio -esta última como síntesis de las anteriores- acuerdan en afirmar que prevalece el orden social en la medida que hay coexistencia pacífica en el funcionamiento de las instituciones sociales<sup>3</sup>.

Dichas interpretaciones rescatan como eje central el peso de los valores. Se trata de un examen de los lineamientos principales de la esfera cultural, -que incluye valores, creencias y símbolos profesados por el centro<sup>4</sup>, lo cual no significa desconocer la importancia de la realidad sociopolítica objetiva de lucha entre intereses divergentes.

En América latina el problema del orden decimonónico es percibido

con base en consideraciones sociopolíticas y culturales que lo hacen un fenómeno distinto como se caracteriza el orden de la presente centuria; es por esto que el orden y su ruptura deben tener referencia histórica y de formación social. Igualmente es necesario remitirlo al Estado como instancia de responsabilidad colectiva de la sociedad, a las clases dominantes y a los partidos políticos puesto que el orden es fundamentalmente un problema de poder; en concordancia con el enfoque del Derecho constitucional. "Los problemas constitucionales no son, primariamente problemas de Derecho sino de poder", según la tesis del tratadista francés F. Lasalle. Esas crisis de poder hallan su reacomodo a través de nuevos pactos donde se regulan y se dan normas para ejercer el poder, distribuirlo y trazar sus pautas.

En América latina, las minorías liberales y conservadoras en el poder acudieron a la invocación de la conservación de la paz y el orden como el problema prioritario a resolver, estrategia que conduciría a la obtención de préstamos externos los cuales coadyuvarían, a su vez, al progreso indefinido; ese fue el discurso político que pregonaron caudillos y demás dictadores civiles y militares a lo largo y ancho del continente.

En los conflictos desarrollados a lo largo de la federación colombiana del siglo pasado estos problemas son

claramente observables, especialmente en determinados años en los que se activan como reivindicación política reformas a la constitución y a las leyes sobre orden público, como en 1876, 1879, 1880 y aquellos momentos en que los poderes de la Unión colombiana fueron derrotados por la fuerza de otro poder.

En la presente investigación, es importante resaltar la dificultad para precisar lo que es "orden público", ya que se estudia con referencia a uno de los mayores periodos de mayores agitaciones y conflictos en la vida republicana.

Un obstáculo para definir orden público es el que se le quiera considerar como un concepto atemporal, desconectado de las valoraciones de un ámbito histórico concreto.

En la América latina del siglo pasado, las clases dominantes entendieron por alteración del orden la materialización de acciones políticas tendientes a impedir el predominio del partido en el poder ya fuera éste el conservador o el liberal.

El Partido Liberal que encabezó las reformas del medio siglo, las llevó a cabo autoritariamente, y del calificativo de reformas que ellos mismos se otorgaron se pasó a "revolución liberal", denominación que los conservadores utilizaron en su contra por considerarlos actores de la ruptura del orden.

En los Estados Unidos de Colombia las reglas del juego las sentó unilateralmente el liberalismo cuando, en la Constitución de 1863, dejó por fuera a los conservadores y el liberalismo radical se constituyó como grupo dominante en el poder, lo que expresó primordialmente en dicha Constitución, pero distanciándose de ella en la práctica discursiva. Sin embargo compartió algunos cargos públicos con agentes del Partido Conservador a cambio de que se sometieran a su dominación. Bajo esas cláusulas el liberalismo radical, en cierto modo, institucionalizó los golpes de estado que ocurrieron en varios estados de la Federación al asignárseles el carácter de "legítimos", en reconocimiento a la adhesión al orden político en esas secciones. Fue este una especie de acuerdo tácito bipartidista que flexibilizó las reglas del juego político.

En los Estados Unidos de Colombia la alteración del orden público se originó por el incumplimiento de las normas que regularon y distribuyeron el poder entre las élites dirigentes.

El enfrentamiento de poderes: el temor de los liberales radicales frente a los ímpetus de mando del general Tomás Cipriano de Mosquera, la lucha de los conservadores por abrirse nuevos espacios de poder, la beligerancia de la iglesia católica para continuar con sus prerrogativas, la oposición del radicalismo a Rafael Núñez por sus esfuerzos para obtener el poder y luego para permanecer en él, por alianzas con los conservadores, la iglesia y el ejército hacen de ese período un

verdadero batallar en las instancias jurídico-política que se manifiestan en amplias discusiones alrededor de la Constitución, las leyes y el poder.

El poder de turno condicionó la legitimidad del poder, un poder que se definió en la dicotomía: orden versus caos, amigos y enemigos del gobierno porque en concordancia con lo sostenido por Norbert Lechner, "El gran logro del poder es el orden. el poder no convence racionalmente de que sea orden; no hay diálogo. Se trata de de una persuasión fáctica -lo que no significa manipulación consciente; la manipulación refuerza una estructura, impidiendo su transparencia. El fenómeno se insinúa en el doble significado de la palabra orden: mandamiento y norma. El poder ordena. El orden no es un hecho posterior al surgimiento del poder. El poder determina la realidad; la realidad del poder es la realidad del orden. El poder transpira orden. El orden es la forma de aparición del poder"<sup>5</sup>.

En esta forma una minoría numérica, el Partido Liberal y el Partido Conservador -creadores de las repúblicas liberal y conservadora- se convirtieron en mayorías formales cuando impusieron una de las reglas del juego político, el valor del orden.

Al respecto, una temática novedosa de la Psicología social utilizada por la Ciencia política proviene de la lectura de un artículo de Moscovici y Ricateau<sup>6</sup> que analiza el proceso de

influencia como una forma de conflicto entre mayoría y minoría, en una relación de poder entre dominantes y dominados.

Por influencia se entiende la capacidad de un individuo o grupo de variar el comportamiento de individuos o grupos según lo deseado, sin que uno u otro perciban el cambio como una relación de poder-obediencia.

El proceso de influencia puede conducir a resolver el conflicto -conformidad-, a evitarlo -normalización- o a crearlo -innovación. Este último planteamiento nos lleva a reformular interrogantes: ¿cómo una minoría activa puede influir sobre una mayoría silenciosa?, ¿cómo se obtiene la conformidad de la mayoría?

La Psicología social llama la atención sobre la consistencia de la minoría, es decir, en base a su comportamiento consistente una minoría puede modificar la norma mayoritaria, así una minoría de hecho actúa como mayoría formal, o sea, ella asume el principio de mayoría redefiniéndolo; una posible refuncionalización consiste en: 1) desarticular la mayoría como sujeto político, justificar sus intereses particulares como interés general. De esta manera la minoría en el poder se plantea como representante de la mayoría eliminando toda interferencia.

Un grupo puede ejercer influencia sobre otro, gracias a la consistencia de su comportamiento, si es mayoría obtendrá la

conformidad de la minoría pero si es minoría el conflicto da lugar a un proceso de innovación cambiando su percepción de la realidad.

Si un grupo minoritario pero de comportamiento consistente, se enfrenta a uno mayoritario pero de comportamiento difuso sucede un bloqueo de la negociación acerca de lo real. La minoría rechaza la norma mayoritaria y se aferra a la propia. En esta situación la mayoría, tiende a modificar su concepción a fin de restablecer un tipo de consenso, por ejemplo acerca del valor del orden.

¿ A través de cuál mecanismo la minoría se torna en representante de la mayoría? La minoría invoca una idea general acerca del desarrollo del proceso social, obviamente no puede aludir a reivindicaciones sectoriales, acude a una especie de concepción del mundo que integre los diversos intereses particulares y en concordancia con lo que afirma N. Lechner, "De hecho, la minoría gobernante en el estado autoritario identifica sus objetivos con el interés general" <sup>7</sup>. En lo que se refiere al orden, la minoría interpreta la realidad como un progreso infinito y presenta el mantenimiento del orden como única forma de solución a las contradicciones sociales; dicha invocación se realiza mediante un recurso la invocación del saber tecnocrático, lo cual constituye un atributo de la minoría.

Cuando el sistema de valores se derrumba o no se ha impuesto a la



totalidad social se varia de estrategia, se sustituye por una ideología compensatoria ya no orientada al mercado sino a la actividad estatal, la política se guía entonces por objetivos prácticos en lugar de confrontación entre alternativas, es por esto que no se apela al consenso a partir de intereses en pugna, se invita más bien a un consenso sobre el estatu quo, no un consentimiento activo es suficiente la lealtad pasiva. La pasividad de la mayoría es un producto político, es la consecuencia del estado autoritario.

En los Estados Unidos de Colombia, en lo concerniente a la conducción del orden público primó, en la cotidianidad, el manejo partidista -de minorías- sobre condiciones objetivas de universalidad y conveniencia social pregonadas por el liberalismo y expresadas en la constitución. Minorías que bajo el pretexto de canalizar las tensiones políticas utilizaron las más variadas estrategias para preservar y garantizar la continuidad en el poder de esas minorías de turno -ya fueran conservadores, radicales o independientes. A través de las Leyes 20 y 19 sobre orden público se pudieron observar los mecanismo elaborados para su implantación.

Las élites dirigentes expresaron sus conflictos a través del bipartidismo liberal-conservador. En esas agrupaciones los límites doctrinarios fueron casi inexistentes, sin lazos de cohesión muy fuertes y primaron intereses económicos, de ahí la facilidad para situarse en una u otra línea política. La

adscripción en uno u otro partido obedeció, más que todo, a estructuras parentales y consanguíneas.

El estudio que presentamos busca, además, revivir el interés por aspectos que poco han sido abordados en el desarrollo del Derecho constitucional colombiano, expresamente en lo relativo al tratamiento del orden público y constituye el antecedente inmediato de otras investigaciones: 1885-1895, 1903-1909, 1958-1965 y 1965 y 1984-1991, exponentes de periodos prolongados bajo estados de excepción, dentro de los cuales han ocurrido los mayores conflictos de poder y las grandes reformas constitucionales.

Por tratarse de una investigación que interpreta tanto un periodo como problemas poco estudiados, las hipótesis aquí formuladas no pretenden sentar cátedra sobre un tema que inicia su indagación; de él se deducirán similitudes y diferencias con otras periodizaciones que identifiquen formas de estado de excepción en Colombia y en América latina.

En este sentido, las reflexiones sobre los debates aquí contenidos deben dirigirse a la vigorización de un modelo político que no descarte la problemática regional colombiana en el contexto latinoamericano.

## CAPITULO PRIMERO

### ESTADO Y NACION EN AMERICA LATINA EN EL SIGLO XIX

#### I EL ESTADO LATINOAMERICANO. LA FORMACION ECONOMICO SOCIAL

Existe consenso entre los tratadistas del Estado para asignarle el calificativo de anárquico en su primera fase, caracterizado principalmente por la dispersión del poder. Los nacientes Estados vivieron la inestabilidad en todos los aspectos propios de regiones que recientemente rompen las ataduras externas de dominación y se proponen construir un Estado independiente dentro del cual se asuma la conducción de los diversos procesos.

La tarea emprendida por los criollos latinoamericanos para organizar una nueva sociedad aboliendo las trabas económicas que recaían sobre la tierra y la mano de obra, fue un proceso lento, complejo y oscilatorio que se dilató por varios decenios, en algunas regiones tardó hasta finales del siglo, ocasionando pugnas y conflictos armados, pues varias de las medidas que se ponían en práctica, mientras beneficiaban los intereses económicos de unos producían estragos en otros y durante esta primera fase se auspiciaron aspiraciones particulares y personales, de ahí la brecha existente entre su liquidación y la liberación legal y real.

## 1. CONDICIONES DE FORMACION DEL CAPITALISMO: LA MANO DE OBRA ATADA. LA ESCLAVITUD

Una de las trabas que por un lado obstaculizaban el progreso y retrasaban la agricultura pero por otro impulsaban la acumulación de capital dinero era la esclavitud, de la cual Brasil constituye el caso más ilustrativo en cuanto a la complejidad en que se desarrolló el proceso.

En los países donde existió esta institución: México, Perú, Venezuela, Colombia, Nicaragua, Puerto Rico, Cuba, su desmonte estuvo sujeto al juego de intereses particulares y una enorme brecha entre su abolición legal y su abolición real determinó su desenvolvimiento; en Brasil el desmonte definitivo sólo empezó a operar desde 1888.

En 1823, desde que se inició la obra de estatuirse como país independiente, Pedro I. uno de los gobernantes más modernizantes de la época en América latina, afirmó en un artículo de prensa<sup>8</sup> que ninguna persona tenía derecho de esclavizar a otra; esa declaración iba dirigida a un país de cuatro millones de habitantes, de los cuales el 25% -un millón- eran esclavos negros.

Brasil, una región sui generis por el transcurrir de su organización, en donde la esclavitud coexistía con la monarquía constitucional. compartía con otros Estados el peso que

representaba el empleo de mano de obra esclava pero no compaginaba en cuanto a la minoritaria población indígena, ni al mermado poder que detentaba la iglesia.

El propósito de la supresión temprana de esa institución colonial originó un constante forcejeo entre liberales, en su mayoría simpatizantes de un régimen federal y antiesclavistas; conservadores terratenientes, en general partidarios de un sistema autoritario central y proesclavistas, en constante desafío respecto al monarca y a la metrópoli inglesa adeptos de la abolición.

El pacto anglo brasileño de 1826 estipulaba que en un plazo de tres años debería cesar el tráfico de esclavos entre el Brasil y el África y la armada británica capturaría en alta mar a buques de bandera portuguesa que comerciaran con esclavos aplicándoles las penas sobre piratería<sup>9</sup>, sin embargo, este acuerdo había sido inoperante porque el número de esclavos importados como exteriorización de la expansión agrícola aumentó de 26.254 en 1825 a 43.555 en 1828 e igualmente después de 1845 al caducar el tratado anglo brasileño<sup>10</sup>. Aunque la Ley del 7 de noviembre de 1833, que otorgaba libertad al esclavo que entrara al Brasil, no había sido derogada.

Una guerra legislativa en pro y en contra de la esclavitud se sucedió casi hasta finalizar el siglo. El Congreso no reglamentaba y no hacía efectivas medidas que contuvieran su

comercio. Intereses regionales, sobre todo de los caficultores del sureste, entorpecieron su abolición temprana.

Las leyes de nacimiento libre, decretadas por los primeros congresos luego de la emancipación y demás leyes referentes a la extinción de la esclavitud, no tuvieron efecto inmediato, sólo hasta la década de los cincuenta -entre 1831 y 1854- ocho repúblicas suramericanas liquidaron la esclavitud: Venezuela, Nueva Granada, Ecuador, Perú, Argentina, Chile y Uruguay<sup>11</sup>. Posteriormente Paraguay en 1862, Cuba en 1886 y Nicaragua en 1824 pero se restableció en 1856 cuando la invasión británica por la deuda externa y el mercenario William Walker autoproclamándose presidente quería la anexión de la Unión americana como un Estado esclavista más<sup>12</sup>.

Las presiones económicas de grupos y caudillos resultaron ser factores más imperiosos que las mismas consignas igualitarias y de libertad a las que aludieron varios Estados latinoamericanos cuando decretaron en sus primeras constituciones las leyes de nacimiento libre o la prescripción de la esclavitud pues no era fácil compaginar la abolición legal con la real.

La esclavitud, el más formidable motor de acumulación de capital mercantil, según expresión del latinoamericanista Sergio Bagú, dejó de ser funcional con la promoción por parte del Estado de las políticas de poblamiento interno preferencialmente las migraciones, cuando las arcas del Estado pudieron manumitir a los

esclavos e indemnizar a los propietarios y fueron incompatibles con las nuevas estructuras que iban emergiendo en cada Estado.

En Brasil por ejemplo, a partir de 1870, la industria azucarera se modernizó con la creación de molinos centrales y la expansión de la industria textil subvencionada por el Estado a través de una legislación que incluía exenciones arancelarias totales para la importación de maquinaria industrial; en ella invirtieron muchos plantadores de caña de la provincia de Bahía, lo cual fisuró el modelo tradicional de mano de obra que demandaba la contratación de hombres libres. Esta liberación de mano de obra se vio favorecida además, por dos coyunturas ocurridas en 1850: la entrada en vigencia del Código de comercio que autorizaba la constitución de sociedades de responsabilidad limitada y la terminación del tráfico de esclavos.

La economía colonial latinoamericana dispuso de la mayor concentración de fuerza de trabajo hasta entonces conocida para hacer posible la mayor concentración de riqueza de que jamás haya dispuesto civilización alguna en la historia mundial<sup>13</sup>.

"Los indios de la América sumaron no menos de 70 millones y quizás más cuando los conquistadores extranjeros aparecieron en el horizonte, un siglo y medio después se habían reducido en total, a sólo tres millones y medio"<sup>14</sup>.

## A. LA MANO DE OBRA LIBRE Y EL CONTROL SOBRE LA VAGANCIA

Desde la remota conquista y la colonia, las metrópolis tuvieron el empeño de organizar la producción y controlar la mano de obra: otorgaba mercedes de tierras y encomiendas, cedía yacimientos mineros a los conquistadores y colonizadores y expedía legislación en contra de la vagancia al obligar a los desocupados a participar en las expediciones de ultramar y la colonización de las tierras recién conquistadas.

En la Nueva Granada las leyes sobre vagancia operaron más tempranamente que en otros Estados donde se pusieron en práctica a mediados o después del medio siglo; la Ley de 1825 destinaba los vagos al servicio de la policía con ración y sin sueldo; la del año siguiente los colocaba al servicio de la marina durante dos a seis años y en la de 1836 se estipula el concertaje con particulares, o nuevas poblaciones, o a orillas de caminos públicos, sin embargo dicha norma recomendaba el trabajo en el ejército o en el presidio urbano de la provincia<sup>15</sup>.

Fueron muy conocidas las normas sobre vagancia expedidas en Guatemala durante los gobiernos de Vicente Cerna<sup>16</sup> y Justo Rufino Barrios para proporcionar mano de obra a las plantaciones de café coaccionando a los indígenas sospechosos de estar ociosos.

A estas leyes sobre vagancia que conllevaron al establecimiento



de relaciones serviles, le antecedían y le sucedían otras, posiblemente con un objetivo más concreto, el del control de la mano de obra sobrante porque el sistema productivo no estaba en capacidad de absorber soldados desmovilizados que simplemente se dedicaban a esperar que los convocasen para involucrarse en cualquier contienda armada y sin importarles el por qué. Fueron comunes las acusaciones a caudillos y otros gobernantes por el reclutamiento forzoso<sup>17</sup>.

En 1867 Benito Juárez en México incorporó los vagos o soldados licenciados que andaban por los campos a la policía rural. Otra ley semejante se promulgó en El Salvador<sup>18</sup> en 1886 para intimidar con ellas a los salteadores de caminos y evitar saqueos y venganzas.

#### B. LOS GRAVAMENES FISCALES Y LA DESCORPORATIVIZACION DE LA TIERRA

Después de consumadas las guerras de independencia subsidiadas con empréstitos a Inglaterra, préstamos internos, donaciones de caudillos y terratenientes e incautación de propiedades a súbditos extranjeros se requerían de los recursos necesarios para el pago de estas deudas, a lo cual se sumaban los conflictos armados internos, la desmovilización de los ejércitos, sus recompensas y el sostenimiento de viudas y huérfanos. El agravamiento del déficit hacía necesarios que los gravámenes

fiscales que pesaban sobre la agricultura: el diezmo<sup>19</sup>, los estancos de aguardiente, sal, naipes, tabaco y los impuestos sobre las exportaciones fueran restituidos cuando las penurias económicas del Estado así lo requerían, en algunas ocasiones con diferente nombre.

Pero no sólo esas trabas obstaculizaban el progreso y retrasaban la agricultura, también lo fueron la propiedad corporativa de la tierra: la mita, el mayorazgo, las tierras de manos muertas, el resguardo, el censo y la capellanía. Un cúmulo de reformas que cobraron auge a partir de la década de los veinte de la pasada centuria fueron sometidas al vaivén de los gobiernos de turno y en mayor o menor grado los conservadores estaban interesados en apoyarlas para que no prosiguieran pues con ellas se iniciaba el resquebrajamiento de prerrogativas otorgadas por la metrópoli durante la Colonia: monopolios de tierras y esclavos.

El esfuerzo por sustraer a la iglesia del control ideológico conlleva a que la Compañía de Jesús se mantenga en un constante ir y venir, expulsados por unos gobiernos repatriados por otros, entre 1848 y 1861 se destierran por primera y segunda vez los jesuitas de Venezuela, Nueva Granada, Ecuador, México y Uruguay.

La fama de buenos educadores, como bastiones de la iglesia, reñía con una nueva concepción laica de la educación. La merma de todo tipo de privilegios respecto a la iglesia fueron superficiales durante la primera fase del Estado pero posteriormente

con la revolución liberal, se materializaron más rápidamente en varias regiones, a la par que se logró también la laicización del Estado en otras.

Con excepción de Paraguay, donde las haciendas de los Jesuitas se incorporaron a la libre circulación, la separación temprana de las relaciones Estado-iglesia se llevó a cabo en regiones donde su influencia era menor que en las que primaba un fuerte poder asentado de tiempo atrás, motivo por el cual no debió trastocarse su potestad. Fueron los casos extremos de México y Colombia, al contrario, en el primer caso los Estados desde su inicio se mostraron más tolerantes y respetuosos de acoger otros credos en símbolo de libertad religiosa divulgada por la ideología liberal, secularizando los cementerios, el registro de nacimientos, institucionalizando el matrimonio civil, entre otros eran Haití, Chile, Argentina y Brasil.

## 2. LAS REFORMAS LIBERALES

El Estado liberal de la fase oligárquica se caracteriza por separación y ruptura con la anterior. Es una nueva etapa de Estado que se exterioriza en las instancias económica y jurídico-política y que ha dado paso a la vía oligárquica dependiente "complementaria del capitalismo de las metrópolis"<sup>20</sup>.

Esta diferencia que va apareciendo escalonadamente puede

observarse por el cambio en la producción, la imposición del libre cambio como modelo de progreso, manifestaciones superestructurales que enfatizan en la ideología liberal, nuevos caudillos empeñados en la defensa de los valores de la paz y el orden y una nueva estructura de poder decidida a sustituir los residuos del esquema colonial que aún persisten.

Se diría que es superación porque se complementan o se yuxtaponen otros productos agrícolas que hasta ese período fueron el sostén de la economía y se amplía esa actividad con un mayor auge del comercio y la manufactura: en Brasil ha tomado impulso la producción de café, hierro y se han expandido la manufactura textil y los astilleros navales; en Perú el guano -excremento de aves que se utiliza como fertilizante- ha superado la producción de plata; ya es más rentable en Argentina la exportación de carne para vender en el mercado inglés que la carne salada para alimentar los esclavos de Cuba y Brasil; en Chile la comercialización del cobre y el cultivo de trigo han aventajado al estaño, se continúa con la exportación de cereales y vinos a los vecinos suramericanos; de Colombia exportan quina y tabaco; el café centroamericano ha excedido el comercio de los tintes naturales como el añil, la grana y la cochinilla<sup>21</sup>; el capital inglés invierte en las minas de plata de Perú y México y en las de oro de Brasil y Colombia.

Un constante devenir oscilatorio caracterizó las medidas liberales que se pusieron en práctica como corolarios de libertad

e igualdad luego de obtenida la independencia: intentos de reforma y contrarreforma.

Esta segunda fase rompe con la anterior porque enfatiza y legitima modificaciones que en un momento eran acogidas y posteriormente negadas y que si justamente avanzan con lentitud ya no serán obstaculizadas salvo una que otra excepción.

En el transcurso de este período se completan las instituciones republicanas, se han dado las condiciones para la descorporativización de la propiedad territorial, para el desmonte de los gravámenes fiscales sobre la producción agrícola, la liberación de la mano de obra, se ha incrementado la acumulación del capital mercantil, se han creado los primeros bancos, se han intensificado las políticas de poblamiento interno con las inmigraciones extranjeras, la extensión del alambrado y la frontera agrícola, se han alargado las redes ferroviarias, los correos, los hilos telegráficos, los caminos, los cables submarinos, se ha impulsado la navegación fluvial y en general las estructuras que gravitan en el mejoramiento del comercio exterior que incrementaban el proceso de acumulación de Inglaterra y Francia, pese a que hasta la década de los cuarenta no se adoptó en Europa las recomendaciones del economista escocés Adam Smith sobre la riqueza de las naciones; la riqueza no la producían el oro y la plata sino la producción agrícola e industrial.

Esta fase implica ruptura con la anterior porque se separan las relaciones Estado-iglesia en algunos Estados, en otras luego de haberse plasmado las reformas se efectúa una contrarreforma cuando es de suponer deberían haber finalizado.

En este momento la mayoría de los países latinoamericanos han definido, aunque mínimamente, sus problemas de soberanía externa más no los de soberanía interna respecto a las potestades civil y eclesiástica.

El bipartidismo apoyó y repulsó la construcción del Estado laico en general, los liberales encabezaron la reforma y los conservadores se identificaron con el poder terrenal y extraterrenal de la iglesia pues la cultura agraria entraba en liana contradicción con la política económica y la descorporativización de la tierra debía llevarse a cabo con el fin de atenuar el poder de la iglesia y abrir las puertas para su separación respecto al Estado.

A través de leyes, muchas de las cuales se elevaron a rango constitucional, se confiscaron las propiedades de la iglesia, se les quitó el poder de monopolizar tierras, esclavos y contribuciones así como el de ser pilar del orden.

Los caudillos reformistas debieron hacer frente a la beligerancia de la iglesia especialmente en México y Colombia; este último se vio avocado a una contrarreforma con fuerte ingerencia del

conservatismo en el segundo gobierno de Rafael Núñez en 1886.

En México la Ley de noviembre de 1855 del entonces ministro de Justicia Benito Juárez -conocida como la Ley Juárez-<sup>22</sup>, abolió las jurisdicciones castrense y eclesiástica, es decir, privó a oficiales y a curas del privilegio de no ser juzgado por tribunales civiles; así mismo decretó que los tribunales eclesiásticos y los consejos de guerra limitaran su actuación en los casos de infracción a las leyes canónicas y a los reglamentos militares.

En forma similar la Ley del ministro de hacienda Miguel Lerdo de Tejada<sup>23</sup> llamada la Ley Lerdo- prohibía la propiedad colectiva de bienes inmuebles rurales y urbanos, estableciendo excepciones para las congregaciones eclesiásticas que podían ser dueñas únicamente de iglesias y monasterios, conservar los ayuntamientos y cárceles, las corporaciones municipales, los ejidos y los poblados comunales.

Ambas leyes promulgadas bajo las presidencias de Juan Álvarez e Ignacio Comonfort fueron incorporadas en la Constitución de 1857 y bajo el gobierno de Benito Juárez se separaron en definitiva las relaciones Estado-iglesia.

### 3. FUERZAS SOCIALES Y PODER POLITICO. LA DEBILIDAD DE LAS CLASES DOMINANTES Y EL PODER AUTOCRATICO TERRATENIENTE

La primera etapa del Estado se caracterizó por una guerra casi permanente, gestada por antagonismos y divergencias entre las élites porque como clases sociales embrionarias, primeramente, requerían organizarse, estabilizarse internamente y peticionar sus garantías y derechos.

Los criollos ricos tuvieron la propiedad económica pero no poseyeron el control directo de los procesos productivos y jurídico-políticos y por esto emprendieron la tarea de librarse del control y la dominación española, objetivo que una vez alcanzado abrió las puertas para iniciar su adscripción como clase dominante.

Las élites dominantes -terratenientes, mineros, comerciantes importadores y exportadores- poseyeron cierto grado de acumulación de capital mercantil especulativo con agrupaciones políticas dispersas y según fuera la modalidad de vinculación con las metrópolis, algunas de ellas estuvieron dispuestas a reproducir o a romper los lazos de unión.

La iglesia y los terratenientes, en general, se inclinaron por la reproducción de la estructura colonial, de ahí que optaran por la continuidad de gobiernos monárquicos de



preferencia criollos que habitaran en las excolonias; la escogencia de esa forma de gobierno no implicó atraso cultural sino más bien la exteriorización del modo de articulación con las metrópolis. Por el contrario, los comerciantes, en general, se mostraron partidarios de abolir toda clase de trabas que obstaculizaran sus metas de progreso económico.

En esta primera etapa no proliferaron los movimientos sociales, el pueblo se adhirió a las élites motivado por promesas y perspectivas de igualdad y libertad hasta mediados del siglo, cuando los artesanos de algunos de los principales centros urbanos protestaron por medidas antiproteccionistas que demeritaban sus artículos<sup>24</sup>.

#### a. LOS ACUERDOS INTERELITES

Las élites organizaron una sociedad jerarquizada donde sólo ellas competieron por la riqueza, el prestigio y los cargos públicos. Hacia mediados de la centuria se aminoraron las motivaciones que originaban la perturbación del orden por los enfrentamientos interélites que terciaban a favor o en contra de la escogencia de formas de gobierno o de regímenes político administrativos, según privilegiaran los intereses particulares de tal o cual caudillo o de su agrupación política.

Las élites dominantes más cohesionadas, para minimizar las

pugnas personales y grupales, realizaron alianzas y acuerdos para el ejercicio del poder de las cuales ni se percataron los grupos dominados o simplemente recibieron el acataamiento pasivo, como las celebradas entre una fracción de ganaderos bonaerenses y caudillos terratenientes del interior que dieron origen al Partido Federal<sup>25</sup>.

Las alianzas interélites no condujeron al logro de la unidad nacional, la tendencia fue más bien hacia la atomización de las regiones. Por la misma época varios Estados latinoamericanos, acordaron descentralizar las decisiones que generaran mayores conflictos y entonces crearon estados libres y soberanos dentro del mismo Estado nacional, son los casos de Venezuela, Colombia, Centro América, Brasil y México.

Dentro de esa federación de estados libres y soberanos, cada quien se organizó internamente pero, prontamente surgieron enfrentamientos entre el poder central y provincial y se hizo acucioso el problema de la multiplicidad de soberanías. Esas federaciones carecieron de base unificadora y obviamente contribuyeron aún más a la dispersión económica y política de las regiones.

Pese a que la evolución estatal presenta ciertas regularidades estructurales, unos Estados más tempranamente que otros consolidan la unidad y centralización del Estado bien sea dentro

de un régimen centralista como el caso chileno o de federación centralizada como el caso mexicano dentro de la fase propiamente del Estado oligárquico; sin embargo muchas otras similitudes y diferencias no se dan dentro de esa separación cronológica y menos siguiendo un desarrollo lineal.

Fue el caso de los Estados Unidos de Colombia -objeto del presente estudio- que se ubica en la primera etapa, o de creación del Estado, caracterizada por la dispersión del poder, asimismo en la segunda etapa, o de consolidación del Estado oligárquico puesto que las élites dirigentes se empeñaron llevar a cabo las reformas liberales que identifican a esta última etapa.

#### b. LAS CONSTITUCIONES.

Los Estados latinoamericanos adoptaron un marco constitucional escrito desde la separación de España y Portugal, excepto Paraguay que se mantuvo hasta la década del 40 sin norma constitucional escrita. México y Brasil fueron monarquías, el primero se mantuvo por dos años y el segundo casi hasta terminar el siglo; las Coronas compartían el poder con un parlamento electo y otras instituciones republicanas.

Las constituciones, aunque no tuvieron mayor operatividad en cuanto a los principios doctrinales sirvieron como fuente de legitimación y soporte de las estructuras jurídicas del sistema,

de pactos escritos interélites para exigirse el cumplimiento de los acuerdos para la distribución del poder, la riqueza, y los cargos públicos. La celebración de nuevos pactos y sus cambios se expresaron en el fenómeno de "el constitucionalismo".

¿Cómo podía compaginar el Estado los criterios de libertad e igualdad ante la ley frente a una comunidad de etnias dominadas, mano de obra atada, propiedad corporativizada y una producción agrícola con gravámenes fiscales?

¿Cómo compaginar el tradicional encabezamiento constitucional, "En nombre del pueblo soberano" que en su lugar halló un pueblo con restricciones, incapaz jurídicamente de ejercer la ciudadanía y el derecho al voto?

Los nuevos Estados se encontraron con serios problemas en cuanto a su soberanía interna especialmente en lo tocante a la iglesia católica, a la separación de potestades, al patronato, al fuero eclesiástico. Asimismo los cambios en los regímenes políticos administrativos de centralización y federación que se desarrollaron en un permanente zigzagear trastocaron súbitamente los límites del espacio territorial interno; igualmente en cuanto a lo externo, hasta 1840 no se inició la delimitación territorial en forma más o menos definitiva pero hacia la década de los sesenta se redibujaron nuevamente debido a las guerras ocasionadas por litigios territoriales y al

expansionismo de Estados aledaños; la guerra de la triple alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay (1865-1870) y la guerra del Pacífico, entre Chile, Perú y Bolivia (1879-1884) que le permitió a Chile retener a Arica y Tarapacá y el litoral boliviano sobre el Pacífico<sup>26</sup>.

Se pregonaba la existencia de una ley suprema, pero normas consuetudinarias y mecanismos de poder invisibles regían la vida social.

## II LA CUESTION DE LA NACION Y DEL ORDEN POLITICO LEGAL EN EL SIGLO XIX DE AMERICA LATINA: ESTADOS FORMALES Y NACIONES DISPERSAS E INCIPIENTES

### 1. HACIA UNA CARACTERIZACION TEORICA DE LAS NACIONES

A través de sus discursos constitucionales y enfatizando en sus nuevas condiciones de pueblos liberados<sup>27</sup>, los países latinoamericanos manifestaron que formaban naciones libres, soberanas e independientes. Estos atributos los corroboró en los Estados Unidos de Colombia, la Constitución de 1863, en su artículo I referente a la nación.

Sin embargo la polémica acerca de la naturaleza y constitución de las naciones no parece concluir, tanto desde el punto de vista del pensamiento liberal, como del marxista.

La noción de clase social, concretamente de burguesía, se halla íntimamente ligada a la interpretación de Estado, ya sea dentro de una concepción liberal o social.

Para Marx y Engels la nación es una categoría de transitoriedad histórica que corresponde a las necesidades de expansión del capitalismo, cuyos particularismos y contrastes irán desapareciendo y se esfumarán definitivamente con el avance de la burguesía y el advenimiento de la clase proletaria en el poder<sup>28</sup>.

Estos intentos conceptuales se llevaron a cabo con fines pragmáticos y de estrategia política y siempre teniendo en cuenta la primacía de las clases sociales sobre cualquier otra categoría en concordancia con la lucha de clases como motor de la historia. Aunque el vocabulario marxista sobre la nación tiene raíces liberales en la medida que hace suyo el viejo principio de autodeterminación, sus objetivos conducen a una alianza táctica entre el movimiento obrero y el movimiento nacional; la liberación de las naciones oprimidas es un eslabón previo para la liberación nacional, en el sentido de naciones que luchan en contra de la sujeción -la liberación nacional de la Rusia zarista, por ejemplo<sup>29</sup>.

La nación moderna es una categoría histórica ligada a un modo de producción específico y a una época determinada, la del capitalismo ascendente que expresa el desarrollo de la sociedad burguesa a la que corresponde una formación política, el Estado nacional centralizado que se realiza contra las formas y los límites patrimoniales y patriarcales del feudalismo<sup>30</sup>. Esta definición incluye un conjunto de elementos del espacio histórico, cultural, geográfico, económico y político y exige la actividad desplegada de un sujeto social aglutinador: la burguesía nacional moderna.

Napoleón III, desde el ángulo liberal resumió el punto de vista sobre la nación. "Toda nación es un hecho natural que debe disponer sin reservas del derecho natural a la independencia de acuerdo con el principio de la libertad absoluta"<sup>31</sup>.

Fue con base en esos sustentos ideológicos que los regímenes jurídico políticos latinoamericanos encabezaron sus constituciones con el título de "La Nación" sin haberse convertido del todo en una realidad en América latina, esta nueva utopía que se trasladó al continente y legitimó el Estado burgués de derecho<sup>32</sup> ha funcionado como apariencia de unidad nacional.

La formación social que prevaleció en la época de la independencia no logró constituir el Estado nacional por múltiples obstáculos, tales como el problema de la territorialidad que tardó en resolverse hasta aproximadamente el

medio siglo, no obstante que era condición indispensable para la centralización, la unidad del Estado y la existencia del mercado interno.

" Para la victoria completa de la producción mercantil, es necesario que la burguesía conquiste el mercado interior, es necesario que territorios con población de un solo idioma se cohesionen en un mismo Estado ".33.

Mientras los nuevos Estados se empeñaban en señalar sus fronteras internas y externas, las élites se iban sustentando y legitimando como clases: dominaron negros e indígenas, a quienes despojaron de sus características culturales y lingüísticas y homogeneizaron alrededor de su etnia políticamente dominante, el idioma, la cultura y la religión.

Al respecto Rosa Luxemburg expresa lo siguiente: "La economía burguesa requiere en todo el territorio del Estado la mayor homogeneidad en el sistema legislativo, judicial, administrativo, en la enseñanza escolar, etc., pero también, si es posible, pretende aplicar dichas condiciones en el terreno de las relaciones internacionales. Sin embargo, la misma economía burguesa exige, además de la homogeneidad, y en la misma medida, que todas las funciones estatales se ejecuten con exactitud y eficacia. Por eso el centralismo de los estados modernos necesariamente está relacionado con la aparición de la burocracia".34.



Mientras en Europa la nación adquiere rasgos más o menos definidas en torno a la unidad de elementos como territorio, población, mercado, lengua, poder, cultura en América latina, el Estado y la nación se construyen paso a paso desde las formas más elementales del capitalismo ascendente hasta culminar en acabados Estados nacionales.

#### A. EL PROBLEMA DE LA TERRITORIALIDAD. LA FUGACIDAD DE UN ESPACIO CENTRALIZADO

La primera etapa del Estado latinoamericano estuvo caracterizada por ricas y variadas propuestas de toda índole sobre modalidades de organización, como respuesta a las condiciones generales de desequilibrio que ocasionó la ruptura del pacto colonial y el derrumbe del viejo Estado monárquico colonial. Desde el punto de vista de la organización del estado debían crearse las instituciones, optar por un nuevo régimen político administrativo, un modelo de gobierno. la puesta en práctica de otras formas de ejercicio del poder y sobre todo delinear su reordenamiento territorial.

En tanto se consumaron las victorias preliminares del movimiento independentista, la polémica sobre la conveniencia o no de adoptar la federación o la centralización se generalizó en América latina y estas discusiones, que ocasionaron

enfrentamientos armados que se propagaron con intensidad hasta la mitad del siglo, tenían un significado más allá de las meras palabras.

## B. FEDERACION Y CENTRALIZACION

Ambos regimenes político administrativos hacian referencia a la unidad o dispersión del poder, del mando, al cubrimiento del régimen fiscal, a la asignación de rentas y gastos y al pago de la deuda pública. El régimen federal equilibraba, en cierta forma los particularismos zonales y regionales, reivindicaba las economías atrasadas, preservaba las identidades étnicas y culturales y permitía una participación más equitativa del poder hasta tanto surgieran condiciones para la centralización, la unidad efectiva y condiciones generales de progreso: el liderazgo económico y político de una o varias regiones, el desarrollo de las vías de comunicación para el intercambio de mercaderías, el afianzamiento de lazos de interdependencia interregionales, entre otros.

Sin embargo intereses de la más variada índole surgieron para implementar uno y otro régimen.

En contraposición a las aspiraciones al federalismo, el desarrollo del capitalismo conllevó presiones para el triunfo de los regimenes centralistas, empero las economías regionales de

exportación incidieron en la fuerza de las propuestas federalistas.

En la experiencia histórica latinoamericana, un viraje en el régimen político administrativo centralista a federalista o viceversa, repercutía en la división política, en la constitución del ejercicio del poder en la dominación -unidad o dispersión del poder.

Pero las dificultades no fueron menores en lo que atañe directamente al orden externo, la inestabilidad en que empezaba a constituirse cada nuevo estado repercutía igualmente en la delimitación de sus fronteras territoriales. Hasta 1850 no hubo país -salvo Chile- que no variara su espacio externo y en ello el Estado juega un papel decisivo puesto que necesita congelarlo para fijar la conducción de los procesos económicos y jurídico-políticos.

América latina a la par que oscila entre la unidad y la dispersión expande y encoge sus límites territoriales. Se hace necesario distinguir dentro del desarrollo del reordenamiento territorial externo y sus consecuencias, diversas variaciones, algunas de las cuales se dan simultáneamente en varios Estados y bajo presiones semejantes; así los nuevos Estados se reconstituyen con base en coyunturas diferentes: al sellarse formalmente la independencia; cuando delimitan un espacio estratégico militar y se alian en bloques de países, es el caso

de la gran Colombia; la conjunción se da en búsqueda de integración económica, son los casos de Centroamérica, Perú y Bolivia; regiones que se separan pretendiendo autonomía por desacuerdos entre federalistas y centralistas, son los casos del sudeste brasileño, Uruguay y la provincia de Buenos Aires; se da la reordenación territorial por invasión o anexionismo a otros estados, los Estados caribeños. Finalmente cuando los que se integran rompen la unidad como parte constitutiva del mismo proceso y marchan hacia la unidad nacional.

## 2. EXPRESION HISTORICA DE LA FORMACION DE LOS ESTADOS NACIONALES EN AMERICA LATINA

En el momento de la separación de las colonias americanas, la división político administrativa de las recientes repúblicas se conservó en la mayoría de ellas por acuerdo, siguiendo el *uti possidetes jure*. El croquis de América hispano portuguesa seguía el curso de la orografía y de los accidentes geográficos especialmente, aunque se quebrantaran espacios étnicos y culturales, por las características en cuanto calidad y cantidad de los recursos naturales y el acopio de mano de obra, éstos fueron los criterios que aplicaron las metrópolis. A las poblaciones se las denominaba ciudades y funcionaban a semejanza del municipio castellano de fines del medioevo y en ellas se asentaba la burocracia imperial que operaba como centro

politico administrativo y sede religiosa además para la evangelización de las ciudades.

Aunque esos trazos físicos se dibujaron en forma difusa e imprecisa entre provincias y regiones constituyeron los criterios que se adoptaron por los países latinoamericanos y en esa forma poder ser reconocidos como nuevos Estados según las normas del Derecho internacional vigente.

#### A. LA UNION DE UN ESPACIO ESTRATEGICO MILITAR PARA LA GUERRA.

Los criollos americanos debían sortear además de los retos propios de su organización, la amenaza de una nueva dominación y la tentativa de reconquista de españoles y portugueses, un temor que no era infundado ni consecuencia necesaria de pueblos que recientemente logran liberarse.

El comportamiento de los criollos, indígenas, esclavos y toda "la plebe" que se sumaba a los ejércitos libertadores no había sido unánime respecto a destruir los vínculos con la metrópoli. varios caudillos lucharon al lado de los ejércitos realistas, algunos de ellos fueron: Agustín de Iturbide, Andrés

Santa Cruz, José María Obando, Juan José Flórez, Antonio José de Sucre, José A. Páez y lo más conveniente era articularlos con promesas que materializaran sus intereses personales: tierras, poder, esclavos.

### LA GRAN COLOMBIA.

Simón Bolívar, un caudillo venezolano materializó ese objetivo, consolidó un aparato hegemónico militar a través del ejército libertador y asumió el liderazgo emancipador de cinco repúblicas.

Portador de un proyecto de nación hispanoamericana citó un congreso en Panamá, entre otros propósitos para preservar la Gran Colombia un gran bloque estratégico militar compuesto de tres regiones cuyo fin era el de servir como espacio de guerra, en esa forma se expresó en la Constitución de los pueblos de América<sup>35</sup> de 1821, lo creó bajo un régimen central del que Bolívar era partidario, pero factores de diverso orden: administrativo, conflictos de poderes, barreras geográficas, culturales e ideológicas precipitaron su desaparición y se formaron tres repúblicas, las que hoy son Venezuela, Colombia y Ecuador<sup>36</sup>.

Estas regiones operaron durante la colonia como entes administrativos de diferente jerarquía: el virreinato de la Nueva

Granada, la capitania general de Venezuela y la gobernación de Quito que poseían en común lo brutal de la conquista, la sujeción directa a España, el idioma castellano, la evangelización católica, una historia como pasado y un destino libertario pero sin lazos económicos y políticos ni vías de comunicación entre ellos y casi ausentes del usufructo de un espacio étnico y sociocultural común. La unión militar no dio como consecuencia la unión política.

Mientras Bolívar ejercía la presidencia de la Gran Colombia debía terminar de liberar lo que hoy es Perú, hacer las veces de poder constituyente en la emisión de la Constitución del hasta entonces Alto Perú, enfrentar las querellas con el vicepresidente encargado del poder ejecutivo, un líder descendiente de la oligarquía provincial terrateniente, el general Francisco de Paula Santander. Bolívar veía con desagrado los problemas del método benthamiano, aplicado por Santander, que originaban discordancia con la ortodoxia católica, la conversión de algunos monasterios en escuelas y las luchas intestinas por el centralismo de Santa Fe y por el librecambio implementado también por el vicepresidente.

Los fabricantes quiteños exigían protección para sus textiles y la Gran Colombia se había decidido por la rebaja aduanera para la importación de algunos productos. El comandante supremo en Venezuela José Antonio Páez -El león de Apure- un líder llanero y

exguerrillero de los ejércitos realistas se había convencido de la favorabilidad de utilizar la lucha militar como ascenso económico, combatiendo a nombre de la libertad acumulaba grandes extensiones de tierra asignadas como gratificaciones por su hazañas. Se le acusaba ante el Congreso de practicar el reclutamiento forzoso, pero fue indultado por Bolívar a cambio de someterse y reconocer su autoridad. Algo semejante sucedía con Santander, transcurrida " la fatídica noche septembrina" iba al exilio a cambio de conmutar su ejecución.

Las dificultades geográficas y la extensión física de la Gran Colombia también contribuyeron a su desmoronamiento. Un congresista tardaba 30 días para trasladarse de Quito a la sede del poder legislativo.

No todo fue en vano, durante el tránsito de este bloque; estratégicamente había cumplido su cometido y en cuanto política exterior era el primer grupo de naciones en obtener el reconocimiento internacional por parte de Estados Unidos e Inglaterra. -en 1822 y 1825 respectivamente- Hacia 1830 se desdibujó el mapa de América latina y se formaron las tres repúblicas anteriormente citadas.



## B. LA INTEGRACION ECONOMICA. Las provincias unidas de Centroamérica.

Simultáneamente a la existencia de la unión colombiana se fundó otro bloque regional. Los circunvecinos centroamericanos se adhirieron voluntariamente al imperio mexicano encabezado por Agustín de Iturbide -el emperador Agustín I- e igualmente por su voluntad se separaron en 1824, cuando se tuvo noticia que la Junta de Puebla desconocía su autoridad, fruto de los enfrentamientos entre dinásticos y republicanos y los centroamericanos optaron por agruparse en una liga de naciones, Provincias Unidas de Centro América -pero una de las provincias decidió su permanencia como integrante de la República mexicana -San Antonio de Chiapa.

La ausencia en el subsuelo centroamericano de minerales y metales preciosos y el predominio de una agricultura primaria de estructuras arcaicas: productor de tabaco, café, añil, madera de campeche, cochinilla y grana, habían imposibilitado la formación de vínculos recíprocos entre esas colonias y la metrópoli española, igualmente de la reafirmación de un centro de poder del que se apropiaban los grandes propietarios de tierras vinculados al exterior, tampoco contaba con un centro urbano que acaparara la atención de las regiones las cuales se desenvolvían al compás de agrupaciones aisladas y dispersas.

Sin embargo Guatemala parecía ejercer un cierto liderazgo regional, desde allí se selló la independencia se decretó la adhesión a la otrora Nueva España y se avocó por la federación pero careció de fortaleza para prevalecer sobre las demás provincias.

La federación tardó unos catorce años para desintegrarse debido a los intentos de centralización que pretendieron imponerse desde la capital San Salvador la que recientemente era trasladada a Guatemala como consecuencia del triunfo en la guerra -1826 a 1829- de liberales sobre conservadores. La centralización que caracterizó a los primeros fue acogida por los segundos y Francisco Morazán apoyado por los británicos se proponía financiar los gastos del gobierno con lo producido por las aduanas y reservar las rentas del monopolio del tabaco para condonar la deuda de ocho millones a la Gran Bretaña, prestados en 1824 cuando proclamó el Estado constitucional luego de la separación del imperio mexicano.

Esas aspiraciones desembocaron en la escisión de Costa Rica, Honduras y Nicaragua y posteriormente Guatemala en 1839; a ellas se sumaron en 1840 Los Altos, un pedazo de tierra guatemalteca que el triunfalismo de Morazán había hecho ingresar como una provincia más dentro de la federación y que por decisión del futuro presidente Rafael Carrera se integraba nuevamente a esa nación.

Ni la anexión de Centro América ni la escogencia del federalismo fueron procesos homogéneos, al contrario, en esas decisiones se presentaron intereses divergentes, los conservadores participaron del criterio de un poder autoritario de una monarquía constitucional sucesora de los reyes del imperio; por su lado los liberales se inclinaron por el federalismo como una manera de frenar el absolutismo, quizás la solución más adecuada para una federación que por la fuerza debía articular las provincias y sus respectivos mercados<sup>37</sup>.

Todos estos obstáculos debió vencer una federación planteada según el modelo de la Unión Americana, pero que según la forma en que transcurrió vivió anticipadamente el patrón que desarrolló los Estados Unidos de Colombia a partir de 1863, caracterizado por la dispersión del poder, la satelización de las regiones y un endeble lazo de unión general.

#### LA FEDERACION PERU-BOLIVIANA.

Desde la perspectiva hemisférica no sólo factores de tipo interno impidieron la libre marcha de bloques de naciones, coyunturas externas como la ofensiva mercantil chilena en 1839 contribuyeron a la desmembración de la liga de Perú y Bolivia en la que Chile pasó a controlar los yacimientos minerales de la región limitrofe.

Este nuevo plan de integración parecía entrelazar una serie de factores que aseguraban una permanencia más prolongada frente a otros modelos: el peso indígena de ambas regiones integrada principalmente por incas y aymaraes, un pasado histórico común y la riqueza minera.

Todo haría creer que se trataba de una conjunción basada en semejanzas étnicas y culturales, sin embargo, un boliviano de ascendencia indígena a la cabeza de dicha federación, Andrés Santa Cruz, restableció la mita -una institución que reclutaba indígenas para trabajos obligatorios- bajo el nombre de contribución de los indígenas en vía a la reorganización del sistema de rentas.

En forma autoritaria, como colaborador que había sido de Bolívar, desplazó al puerto chileno de Valparaíso subiendo discriminadamente los aranceles aduaneros para las mercancías enviadas desde ese puerto, el más importante en América latina e igualmente desplazó a Lima como recaudadora de rentas, -en su lugar fue La Paz- y Chile adhiriéndose a la oposición limeña contra Santa Cruz, intervino, desmembrándose en esa forma la federación Perú-boliviana.<sup>38</sup>

## C. PROVINCIAS AUTONOMAS Y DESACUERDOS ENTRE FEDERALISTAS Y CENTRALISTAS.

Las pugnas interregionales como expresión de diversidad de intereses entre las élites y el desafío entre federación y centralización como formas organizativas del poder variaron las fronteras territoriales internas y esta vez se ensañaron sobre Brasil, entre el sureste y el nordeste y en las atrazadas provincias del interior del Rio de la Plata y el progresista puerto de Buenos Aires.

### a. BRASIL.

El Estado de mayor extensión geográfica en América latina y el de menor densidad de población, compartía algunos factores con regiones de colonización hispana como las plantaciones esclavistas similares en magnitud a las de Cuba y Puerto Rico, de limitada población indígena como Chile y Argentina. Lo que la diferenciaba del resto de los Estados latinoamericanos era la forma de gobierno, monárquica constitucional por la que se avocó desde la independencia de la Corona portuguesa en 1822, con relativa estabilidad y con un monarca a la cabeza que llevó a los brasileños a dividirse en dos bandos, en pro y en contra de él.

En 1824, dos años después de la declaratoria de independencia, el emperador Pedro I puso en vigencia la Carta Política, -que se mantuvo durante seis décadas- cuyo objetivo era estrechar los lazos de unión entre las regiones, pero la desigualdad del progreso económico en las regiones precipitó las contradicciones y el nordeste formada de cinco provincias, encabezada por Pernambuco decidió formar la Federación ecuatoriana -1826- cuya autonomía sólo duró un año porque el poder central la sometió por la vía militar.

El sudeste una zona floreciente dedicada al comercio y al cultivo del café, el nordeste, en cambio era más atrasada, productora de algodón y caña de azúcar veía afectados sus intereses por los altos precios de la mano de obra esclava y consideraban que el emperador además de no ser partidario de la esclavitud propiciaba el auge cafetero y solventaba al Banco del Brasil sobrevalorando la moneda que reducía sus ingresos por las ventas al exterior.

En 1836, dos años después de haberse aprobado el Acta adicional que anulaba el Consejo de estado, el cuerpo consultor del Poder ejecutivo que devolvería cierta autonomía a las provincias, los rebeldes federalistas -biancos liberales y esclavos- de una zona ganadera y pastoril, del Río Grande del sur se declararon república autónoma, se levantaron contra la Regencia y establecieron un gobierno provisional compuesto de tres

ministros que reemplazaban al emperador mientras éste se habilitaba en edad, pero fueron aplastados por el ejército imperial compuesto por conservadores mercenarios, quienes procedieron en sus luchas por varios años. Simultáneamente los esclavos de Bahía también se sublevaron.

La heterogeneidad y el desarrollo desigual de las regiones, las orientaciones divergentes de las provincias: hacia Europa, el Río de la Plata; la extensión territorial, obviamente con rudimentarias vías de comunicación y la guerra con Argentina por Uruguay dificultaban al gobierno central la consolidación de una autoridad unificada y el control de las tendencias autonomistas, en un periodo cundido de movimientos sociales, especialmente de insurrecciones esclavas<sup>39</sup>.

#### b. LA SEPARACION DE URUGUAY, 1825-1828.

En este país, la ausencia de condiciones para el cultivo del café y la caña de azúcar y un número reducido de esclavos le planteaban más problemas que soluciones al Brasil, que contaba con un poder legislativo defensor de los intereses de los plantadores esclavistas y había obstaculizado el

reclutamiento de mercenarios para llevar a cabo el conflicto armado e impedir la separación.

Los uruguayos que contaron a su favor con las tropas argentinas decidieron separarse del Brasil y agregarse a las Provincias Unidas del Río de la Plata, en momentos en que se consolidaba cierto poder porque se le había anexado durante la independencia de Portugal como una provincia más del imperio brasileño.

#### C. LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata, tenían en ese entonces, una situación similar en cuanto al forcejeo para la implementación del régimen político administrativo manifestado en el unitarismo de la provincia y la ciudad de Buenos Aires y su desarticulación con las provincias del interior, en un intento por la monopolización de la política fiscal de parte de Buenos Aires por intermedio de la Tesorería provincial.

Las tendencias autónomas del interior se ligaron con una fracción de ganaderos bonaerenses y se avocaron por la federación que les permitía proteger su manufactura y agricultura, contra el unitarismo<sup>40</sup>.



Para tal efecto, Buenos Aires pretendía a toda costa expandir el comercio exterior y centralizar el recaudo de las rentas a través del control de la aduana y del puerto de Buenos Aires, transfiriendo el manejo de hospitales y cementerios de manos de la iglesia al Estado e incautando las propiedades de manos muertas, en tanto que las provincias presionaban por altas tarifas aduaneras para proteger su agricultura, ganadería e incipiente manufactura.

Bernardino Rivadavia, gobernador de Buenos Aires y posteriormente Juan Manuel de Rosas, 1829 a 1852, con tarifas aduaneras moderadas y arbitrando una serie de conflictos duplicaron el comercio exterior especialmente con Inglaterra y con base en la Constitución de 1826 se consolidó para toda la República el unitarismo porteño<sup>41</sup>.

Buenos Aires generó el consenso de las regiones con base en lo siguiente: los terratenientes transformaron una burocracia colonial débil en un instrumento para consolidar su base económica a través de las políticas fiscales -principalmente impuestos de aduana-; los terratenientes ganaron la sumisión pasiva de sus socios menores -las clases mercantiles de Buenos Aires- a través de una política de comercio liberal; el aparato de policía y militar se usó como arma poderosa para disuadir el apetito voraz por la propiedad ajena de caudillos e indios<sup>42</sup>.

#### D. INVASION Y ANEXIONISMO A OTROS ESTADOS. Los Estados caribeños.

Los países caribeños no fueron ajenos a la recomposición de su espacio territorial. La dominación directa por parte de Inglaterra tuvo su presencia en Belize entregada como colonia a los británicos por Rafael Carrera en 1859. Las islas Mosquitos o Mosquitos pertenecientes a la Nueva Granada, fueron posesionadas como dominios ingleses con Jorge Federico II a la cabeza. Cuba y Puerto Rico aún eran colonias españolas. Panamá se unió a la Nueva Granada cuando ésta obtuvo su independencia. República Dominicana invadida por Haití, oscilaba entre si anexarse a Francia, España o a la Gran Colombia<sup>43</sup>.

La ausencia de cohesión de los Estados y las luchas intestinas favorecieron la política expansionista de la Unión americana que tomó a Texas durante el gobierno de Antonio López de Santa Anna e igualmente, dicho país, anexó a California en 1846.

La ruptura de bloques de países y la atomización y separación de las regiones, así como su recomposición, obtaculizaron hasta fines de siglo la consolidación de un espacio territorial externo e igualmente los cambios de regimenes político administrativos de federación y centralización, produjeron variaciones abruptas en la composición del espacio territorial interno, contrariando los requisitos fundamentales para la estructuración de los Estados

nacionales en términos del capitalismo clásico.

No es posible demostrar para aquel entonces la existencia de la nación que de sí tuviera derecho a la edificación de un Estado, con un espacio de poder centralizado y unificado, porque ni siquiera existe una clase dirigente de amplitud nacional; al contrario, el pueblo -entendido como la burguesía- no se homogeneizó en el sentido de ser consciente de sus necesidades y funciones y los procesos de asimilación y segregación no conducen al logro de la homogeneidad del estado nacional como producto político y social puesto que el pueblo debe identificarse con la nación.

Se registraron además mercados desarticulados, heterogeneidad económica, fugacidad del espacio territorial, diversidad de pueblos históricos que desde la colonia transitaban de un ente administrativo a otro, de lejanos virreinos a capitánías más cercanas y que quizás no estrecharon vínculos con la administraciones de las cuales dependían. Sería un tanto difícil referirse a un sentido de pertenencia de un conglomerado que ni siquiera perteneció a un mismo espacio físico, ausente de una actitud nacionalista.<sup>44</sup>

Los Estados latinoamericanos redujeron sus características de naciones al aspecto jurídico con la delimitación formal de un espacio económico y político, para de ahí extraer su legitimidad. ¿con la potencialidad de construir el Estado nacional?

### 3. SOBERANIA, DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

#### A. DEMOCRACIA Y SOBERANIA PARA MINORIAS

El uso del concepto de democracia ha sido polívoco e inacabado en el desarrollo del pensamiento político. Es el valor sobresaliente del presente y en la actualidad las luchas y demandas giran en su torno, se extiende a todas las instituciones y a nivel micro y macrosocial; es por esto que se le ha conjugado con liberalismo y socialismo y se le ha atribuido un sinnúmero de acepciones, a veces de apariencia contradictoria, hasta tal punto que se propugna "Por una democracia sin adjetivos"<sup>45</sup>: democracia restringida, limitada, burguesa, universitaria, popular, electoral, económica, representativa, de la calle, social, obrera, dictadura democrática<sup>46</sup>, la democracia como forma política, la democracia como forma de gobierno y la democracia como forma de vida.

Luego del paso de una democracia limitada a las élites y grupos pudientes y restringida por razones de raza, sexo, estado civil, escolaridad, al de una democracia ampliada, se expandió la demanda social alrededor de otros sentidos de democracia.

Se ha demandado una mayor relación entre gobernantes y

governados en la lucha contra una serie de características transgresoras del formulismo democrático que se han mantenido como constantes históricas. Estas son:

19. La limpieza del sufragio en el juego electoral.

20. El sistema presidencial imperante ha derivado en autoritarismo como negación de la democracia.

39. Hay en algunos países latinoamericanos, sectores fuera de la lucha política por carecer de los instrumentos para hacerlo.

49. La democracia posee las características de ser regresiva, se conquistan escaños que luego se pierden, pero ha sido progresiva en cuanto a la ampliación del sufragio, universal.

Operacionalmente y para situarnos dentro del período histórico del presente estudio, una aproximación para indagar la democracia formal, sería 1) ver si todos los gobernados pueden -legalmente- elegir a sus gobernantes y 2) la relación existente entre los electores y sus elegidos.

Tanto en Europa como en América latina, surgió una preocupación sistemática por la democracia a partir de la irrupción de las masas en que los movimientos sociales batallaron y conquistaron el sufragio universal masculino, dando un salto de lo

cualitativo a lo cuantitativo, desde una democracia limitada y restringida a una representativa y ampliada en la que supuestamente, según afirmación de Cerrón: los votos no se pesan "se cuentan"<sup>47</sup>.

## B. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

El surgimiento del capitalismo y con él el de la burguesía, opusieron al valor político de la democracia la libertad económica y por tanto de la propiedad privada como fundamento de todas las libertades. Con esta base construyeron el estado liberal, cuyo significado consistió en que tanto el poder como funciones estatales eran limitadas por la propiedad privada.

En general la tradición liberal se mostró renuente a la práctica de la democracia o uso del sufragio universal porque partía del supuesto de la razón de que si se confiara el derecho al voto a todos los ciudadanos, incluyendo a los desposeídos, sufragarían en pro de candidatos e ideologías de orientación contraria al mantenimiento de la propiedad y acorde a su posición de clase, cuestión que nunca comprobó la historia<sup>48</sup>.

Otros se inclinaron por gobiernos de minorías, aduciendo que sólo ellas estarían habilitadas para elegir gobernantes. Kant,

partidario del estado de derecho, sustentó apriori que únicamente los propietarios deberían poseer el derecho al voto<sup>49</sup>, planteamientos que permitieron durante décadas el establecimiento del sufragio limitado a las élites pudientes que contaran con determinadas rentas, -sufragio censitario- o que tuvieran cierto grado de escolaridad -sufragio capacitario-, legitimidad que prevaleció en América latina hasta más o menos la presente centuria cuando se amplió el derecho al voto al sexo masculino que huubiera alcanzado la mayoría de edad.

Dos contemporáneos del siglo XIX, Alexis de Tocqueville -La democracia en América, 1835- y John Stuart Mill -Consideraciones sobre el gobierno representativo, 1863- representaron las derivaciones de esas corrientes del pensamiento político. Juntos contribuyeron a la legitimación del sentido de democracia en el transcurso del siglo XIX en la Unión americana y en América latina respectivamente. Ambos compartieron los temores hacia la democracia como forma de gobierno, puesto que podía degenerar en la tiranía de la mayoría, o despotismo; para obviarlo propusieron, el primero, la exaltación de la igualdad como valor político y social antes que la libertad -los norteamericanos estarían más dispuestos a soportar la esclavitud que la aristocracia-, el segundo, se avocó por la libertad para la felicidad.

Tanto los intentos de reforma como las revoluciones liberales que

empezaron a gestarse desde mediados del siglo pasado. materializaron los planteamientos del inglés Mill cuando propusieron limitar el derecho del estado para restringir la esfera de la libertad individual, el ultraliberalismo, pero el principio de la libertad -al igual que en Locke y Kant - poseía validez para individuos en plenitud de facultades, no sujetos a protección paterna, tampoco para sociedades atrasadas, formadas por menores de edad, de igual manera el despotismo como forma de gobierno, "probablemente era válido" cuando tenía que ver con bárbaros. Fue con base en esos planteamientos que desde la independencia, los Estados latino americanos establecieron el sufragio censitario y capacitario.

Sin embargo, Mill fiel seguidor de su maestro Jeremías Bentham, no despreció la democracia representativa, sus planteamientos dieron nacimiento a la reforma electoral inglesa de 1832 y en contra de la tiranía de la mayoría opuso el sistema de representación proporcional que aseguraba la parte adecuada para las minorías, cada una en proporción a los votos recibidos: esa técnica que posteriormente se impuso, tampoco aseguraba una participación justa dados los innumerables mecanismos utilizados no sólo para limitar o eliminar los votos de las minorías políticas sino étnicas o de espacio social -entre serranos y costeños, por ejemplo.

Los planteamiento de Mill necesariamente conducían a la



ampliación del sufragio pero bajo condición que los desposeídos e iletrados tuvieran acceso a la educación<sup>50</sup>; el impulso que en este sentido brindaron los liberales, sobre todo los masones, entreabrió las compuertas para sufragar, pero contrariamente al pensamiento de Mill, partidario del sufragio femenino, los analfabetos tanto en Europa como en América latina, obtuvieron primero el derecho al voto pero con discriminación de género.

Así, liberalismo y democracia no poseen necesariamente correspondencia. Liberalismo y democracia pueden convivir y son compatibles en el sentido de que puede haber un Estado liberal y democrático, un Estado no liberal pero democrático y un Estado liberal no democrático<sup>51</sup>.

Hacia fines del siglo XIX, cuando aún no se ha reconocido la plena ciudadanía, los habitantes de una localidad o de la nación con mayoría de edad -aunque únicamente sufragaban una minoría- si fueron tenidos en cuenta en el momento de las elecciones, como "números absolutos", para la elección de congresistas especialmente, es decir, determinado número de habitantes en una localidad o zona equivalían a la elección de determinado número de senadores y diputados.

La propiedad y la educación normaron el derecho al sufragio, sin embargo los canales de acceso a ambas prerrogativas fueron

estrechos al pueblo en general, especialmente en las regiones donde existió mayor control de la mano de obra; una masa desorganizada, ignorante y analfabeta, que por cierto fue el común denominador para América latina.

Hasta el fin del siglo no se registran movimientos sociales que luchan directamente por el sufragio universal. Sin embargo no pueden opacarse movimientos por la democracia o de reivindicación grupal como el de los chamulas en México en 1863, la guerra de castas en Yucatán, los levantamientos de esclavos en Brasil y el movimiento de los artesanos en suramérica, entre otros.

En cuanto a la obtención de la ampliación del derecho al voto por vía de la educación contribuyó la masonería, alentándola y estimulándola especialmente la logia del rito de York; un sistema de penetración cultural, que fundó en México el plenipotenciario estadounidense Poinsett y que prontamente se colmó de adeptos en el continente y tuvo gran peso en la adopción de las grandes decisiones políticas<sup>52</sup>.

Los gobiernos "revolucionarios" liberales encabezados principalmente por yorkinos, trataron de implantar en algunos Estados por la vía de la fuerza, la laización del Estado; la educación oficial también laica se fue extendiendo al común de la población, el camino al sufragio por la vía de la educación quizás se hizo más accesible que por el de la propiedad.

### C. LA SOBERANIA.

"Los hombres no aceptan ni se someten a la soberanía: aceptan y se someten a la autoridad o al poder". Con esta frase F.H. Hinsley inicia su capítulo "Soberanía sociedad y estado", para explicar que la soberanía y el Estado no son meros conceptos, ficciones o mitos. Aunque libremente se habla de algo concreto que puede menguarse, incrementarse y perderse, la soberanía tampoco es un hecho, es concepto en el sentido de cualidad o atributo o contraposición al poder político de quienes lo ejercen<sup>53</sup>. La soberanía denota que no existe otro poder por encima de él, o del poder soberano.

Las conceptualizaciones sobre la soberanía han tenido como objetivo hallar justificaciones teóricas a formas de gobierno y representación y al ejercicio del poder político del Estado de ahí su relatividad histórica.

Bodin en los seis libros De La República, alabó la monarquía como el gobierno más perfecto para legitimar al príncipe en contra de los estamentos y las corporaciones de la Edad media. El príncipe fue el sujeto de la soberanía con la facultad de crear y derogar el Derecho sin necesidad de acatarlo, más si le prescribía obediencia irrestricta a las leyes de Dios y la naturaleza, lo cual desembocó en vastas polemizaciones con Maquiavelo.

En la modernidad, tres teóricos de la Ciencia jurídico-política, Hobbes, Rousseau y Jellinek sostuvieron posiciones divergentes a partir de las cuales se alinearon las diferentes corrientes del pensamiento político.

Durante la revolución francesa, la Asamblea constituyente ideó otra teoría de la representación contraria a la rousseauiana, -someramente expuesta en páginas siguientes-, según la cual la soberanía no pertenecía indivisa a los ciudadanos sino a la nación. Esta teoría se basaba en el organicismo y en consecuencia la nación actuaba como un órgano encargado de designar a los representantes y el electorado desempeñaba una función y no un derecho. Tuvo como finalidad salvaguardar el interés político de la burguesía que no obstante haber fundamentado el poder en la elección se proponía descartar a la aristocracia y a "la plebe" para que no se apropiara del voto y consiguieran el poder.

La evolución de lo que se ha entendido por soberanía, se anudó en torno a la justificación de la monarquía soberana en Bodin, al Estado absoluto en Hobbes, a la voluntad general -pueblo- en Rousseau y al Estado como organismo en Jellinek; todas posiciones legitimadores de formas de Estado y de gobierno, en que los intereses económicos trataron de conciliar el orden jurídico y la organización estatal; asimismo revelación de las crisis de fundamentos del pensamiento político, de lo

que representó el paso del iusnaturalismo al positivismo, de la obediencia al príncipe como persona al acato a la ley plasmada en los Estados constitucionales del siglo XIX.

¿ Que implicaciones poseyó el que la soberanía recayera en el pueblo, en el Estado o en la nación?.

Toda una confusión de muchas décadas ha residido a la hora de situar quién es el titular de la soberanía o sobre quién recae. Clásicos y modernos como Hobbes, Jellinek, Rousseau, M. Duverger, Hermann Heller y mexicanos como Victor Flóres Olea y Aurora Arnáiz, entabian la polémica a su alrededor. Ayer y hoy liberales y críticos neoliberales enfatizan en la soberanía, es decir, algo relevante en lo cual centrar la atención.

Como categoría histórica a semejanza del concepto de democracia, reelaborado y legitimado por el liberalismo. América latina consignó en sus principios constitucionales que la soberanía residía en el pueblo y a fines del siglo XIX, fruto de nuevas constituciones o sus reformas y, con base en posturas ideológicas externas, cambiaron la titularidad de la soberanía del pueblo a la nación y en la postmodernidad, algunos han regresado a la noción original de pueblo.

Hermann Heller (1891-1933) en, La Soberanía, contrariando la

escuela alemana de la pasada centuria representada, entre otros, por Jellinek, Caband y Gierke, afirmó que desde el siglo XIX se inició el proceso de descomposición del concepto de soberanía al despersonalizarse el poder del Estado.

El Estado, continúa afirmando Heller, no puede ser el titular de la soberanía puesto que carece de voluntad, no es una persona siquica y el pueblo no es un órgano del Estado según lo afirma Jellinek -el último reducto del organicismo- al contrario, la soberanía origina el poder político del Estado<sup>54</sup>.

Desde la instancia jurídica, el tratadista Victor Flóres sitúa la soberanía en el Estado, en la comunidad como unidad política<sup>55</sup>, fórmula que quizás no diverge con los planteamientos de Jellinek. Acertadamente, Aurora Arnáiz sostiene que el vocablo "soberanía" ha sido objeto de manejo impreciso, al aplicarse al estado por el de independencia estatal y anota lo siguiente: "Urge que en las normas supremas de los Estados contemporáneos figure un artículo donde se especifique que la soberanía es del pueblo y la potestad es del Estado"<sup>56</sup>.

Desde Bodin sólo sobrevive y es omnipresente que la esencia de la soberanía es la facultad de crear Derecho<sup>57</sup>, y entonces se habla de la soberanía parlamentaria<sup>58</sup> porque el pueblo realiza su soberanía por medio de sus representantes en el congreso y en

cuanto poder legislativo hace y deroga las leyes por mandato del pueblo.

a. ¿ QUIEN ERA EL PUEBLO ?

Sobre ese concepto amorfo de pueblo, recae la democracia formal en cuanto sus componentes están habilitados para hacer uso del sufragio y también sobre él recae la soberanía.

Estos atributos a que por tradición ha sido acreedor el pueblo, se depositaron en las leyes supremas y de esto se apropiaron las élites dirigentes que actuaron como los representantes de los electores.

Pero ¿a cuál pueblo se refirieron? Los Estados latinoamericanos establecieron en su marco jurídico, las restricciones del sufragio, censitario y capacitario, esto era para quienes no contarán con determinados bienes raíces o poseyeran una renta mensual o anual de cierta cantidad de dinero o aquellos que fueran analfabetos o no hubieran obtenido algún grado de escolaridad; impedimentos que condujeron a distanciar más a los criollos ricos y educados del resto de la población, todo lo cual se aunaba a la limitación de la ciudadanía y a posiciones raciales frente a las diferentes etnias; criterios que

contribuyeron al establecimiento de relaciones sociales jerárquicas y verticales.

Excepcionalmente, en algunas regiones primaba una mentalidad abierta con sentido más democrático e igualitario, especialmente en localidades donde predominaba la masonería. En muchos Estados se pusieron en práctica políticas educativas sobre todo por gobernantes simpatizantes del utilitarismo benthamiano, lo que redundó en la apertura de espacios educativos y por ende del sufragio universal.

Por otro lado a través de la ciudadanía se segregó a los naturales no libres o que no ejercieran profesión, trabajo independiente o no tuvieran carácter salarial o mercantil o fueran solteros o analfabetos lo cual dejaba al margen de toda participación en el sistema a la gran masa de población considerada de segunda categoría.

Esa era la sociedad civil formada por una oligarquía con derecho al voto y sobre quién recaía la soberanía, un manojo de mano de obra atada, una masa de población desposeída, dominada e inmovilizada, que sobrevivió hasta el final de la centuria pasada cuando se entabló la lucha por el sufragio universal y se llegó a realizar la igualdad formal frente al voto.

Si ciertamente el desarrollo del proceso productivo en América



latina no obedece a los patrones clásicos de feudalismo y capitalismo, algunas situaciones de evolución de posición de clase social de viejas sociedades parecen anclarse en el subcontinente.

Carl Schmitt refiriéndose al nuevo tipo de Estado, el Estado nacional que instauró la monarquía, dice: "Pero tan pronto como el pueblo -es decir, entonces la burguesía, el sector de la población que se había constituido en clase social nueva, que se sentía "pueblo"- adquiere sustantividad y conciencia de sí mismo, la Nación, lograda, trató de posesionarse de sus propios destinos y asumir el poder acumulado por la Corona en siglos de lucha contra los estamentos medievales. Para ello propugna un Estado democrático "59.

Este concepto de pueblo, limitado a la burguesía contrasta con el enunciado por Rousseau en el Contrato social, que modificó la teoría de la representación popular: con un pueblo libre e igual, cuya voluntad general era intransferible, infalible y siempre recta; ciudadanos que unidos en el cuerpo político tenían la capacidad de inquirir y modificar la actividad del gobierno<sup>60</sup>.

La teoría de la representación popular<sup>61</sup> parte de la base que si todos los hombres son libres e iguales, ninguno puede ordenar a otros, excepto que haya sido elegido por ellos para hacerlo. En esta forma se considera que el elegido

es el representante del elector y como tal debe afrontar las consecuencias de sus actos, "el elegido está atado a la voluntad del elector", teoría que se inspira en la noción jurídica del Derecho privado, -mandato imperativo.

Opuestamente, otra concepción de la soberanía, la que se avaló durante la revolución francesa sostenía: Si el titular de la soberanía es la nación y no el pueblo, a través de la nación se designan a los representantes de esa colectividad, al hacerlo están cumpliendo una función pública y entonces los elegidos no se hallan unidos por un mandato preciso obtenido de sus electores, porque estos últimos representan una colectividad incapaz de expresarse, el conjunto de los diputados la representa y es manifestación de la voluntad nacional -mandato representativo<sup>62</sup>.

En la primera tesis, o de la representación fraccionada, cada ciudadano a quien le pertenece el voto está ejerciendo un derecho -electorado derecho. En la teoría de la soberanía nacional, el elector ejerce una función pública y no el derecho de cada uno -electorado función.

Las tesis anteriores, permiten resolver la controversia sobre a quién pertenece el poder supremo del estado, del que provienen todos los los derechos o sea la soberanía. En la teoría

democrática pertenece al pueblo, pero ésta puede interpretarse de dos maneras, según se enfatice en los ciudadanos que la representan o en la comunidad que ellos forman, lo cual conduce según M. Duverger<sup>63</sup>, a la teoría del mandato imperativo en la que el elegido está atado a la voluntad del elector, es la representación fraccionada -electorado derecho.

Si el Estado soberano vela primordialmente por la unidad territorial, define y fija fronteras internas y externas, norma todo cuanto esté relacionado con la sociedad y lo hace cumplir e impone decisiones absolutas sobre todo el territorio, para el logro de la integración nacional. Ninguna otra potestad puede situarse por encima de él, ni entorpecer el ejercicio de su soberanía. ¿entonces sobre quién recae la soberanía?, tanto sobre el pueblo como sobre la nación.

La primera de las tesis implicó la participación en el sufragio universal y la revocabilidad del mandato, cuando el elegido no cumpliera a los electores, cuestiones que no se llevaron a la práctica; la segunda, sobreentendía limitaciones y restricciones al sufragio, porque la nación atribuía el poder electoral a los ciudadanos más aptos, ya que el elector ejercía una función y no un derecho, cuestión que si se corroboró.

La cultura jurídica decimonónica que hizo recaer la soberanía en

el pueblo o en la nación, realmente no tuvo correspondencia con la organización de la vida política, porque o con el pueblo o con la nación, indistintamente, el pueblo conquistó el sufragio universal al final de la pasada centuria o al inicio de la presente. El que la soberanía perteneciera a la nación a lo que se avocaron algunos Estados como el colombiano, a partir de 1886, no poseyó la función legitimadora que desempeñó en las sociedades europeas, de justificación a las restricciones al voto, porque a mediados del siglo pasado aún no se liberaba la mano de obra y quién más sino el pueblo podía presionar para alcanzar el derecho al voto. En este caso el uso del concepto de nación pudo referirse a sinónimo de integración y unidad.

En América latina la liberación de la mano de obra y el sufragio universal masculino fueron concomitantes, no lo fue así en Francia, porque en 1848 cuando se obtuvo el sufragio universal masculino la liberación de la mano de obra ya había completado su proceso y se daba por entero y de tiempo atrás la desposesión del trabajador de sus medios de producción, como fuerza de trabajo, base de la plusvalía, así como también la constitución de la burguesía como clase social.

Pero esto en cuanto al sujeto de la soberanía; en lo que respecta al Estado, al constituirse los estados libres y soberanos dentro de un mismo Estado, a mediados de la pasada centuria, se debió enfrentar el problema de las soberanías y dilucidar acerca de

¿ cuál rige la Constitución nacional o la de cada estado soberano?

Empero, si la característica de la potestad soberana es la supremacía frente a cualquier poder interno -el ejército es garante del orden interno y externo de la soberanía- y la independencia frente a cualquier poder externo, los Estados latinoamericanos ¿ejercieron esa potestad durante la primera y segunda etapa? ; Marcos Kaplan <sup>64</sup> responde lo siguiente: "...el Estado nacional nace en América Latina como un modelo impuesto. A lo largo de nuestra historia hemos tenido formas de Estado elitista, oligárquico, pero también liberal, en lo ideológico y en la práctica; más no un Estado soberano porque siempre ha sido limitado por la dependencia externa, por la estructura socioeconómica fuertemente asimétrica, por carencia o pobreza de la sociedad civil y por la prevalencia de un régimen político esencialmente elitista y liberal".

#### b. EL ESTADO DE DERECHO

La división de poderes elaborada por Montesquieu con base en las tres funciones esenciales del Estado: la ejecutiva, legislativa y judicial, adoptada por las primeras Constituciones escritas, la de la Unión americana de 1776 y la francesa de 1876, se

incorporó a las cartas políticas de los recién nacidos Estados latinoamericanos. El teórico luego de observar los datos que le proporcionó la filosofía política, las narraciones históricas y los testimonios de viajeros, no ocultó su elogio por la república romana puesto que se sustentaba en un gobierno basado en la separación de poderes y su control recíproco<sup>65</sup>.

El propósito de Montesquieu era encontrar una teoría general del poder a partir del examen minucioso de las sociedades. La separación de poderes —no de división absoluta o aislamiento entre sí— se constituyó en el ideal político como uso prescriptivo del poder, o sea, del deber ser. La teoría de la separación de poderes se ha ido complementando en el transcurso de la modernidad.

El estado burgués de derecho en las nuevas naciones latinoamericanas existió sólo en la mente de los intelectuales orgánicos que lo consignaron en las constituciones que se expidieron después de consumado el proceso emancipador.

La separación y el control recíproco de los poderes, cuya evocación era frecuente en el discurso político para la legitimación del poder del Estado, no operó si se tienen en cuenta las consideraciones siguientes:

1º Las sublevaciones y las revoluciones que se suscitaron en

mayor o menor grado durante la primera y segunda etapa del Estado oligárquico dieron cauce a gobiernos autoritarios y de caudillos que al amparo de facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo para conjurar las crisis políticas prolongaban su poder indefinidamente.

Su objetivo corriente era la promulgación de normas, sobre todo, acerca del orden público, que posteriormente incorporaban a la legislación ordinaria o las elevaban a canon constitucional, asumiendo así con frecuencia el ejecutivo las funciones del legislativo como son la de originar y hacer los proyectos de ley.

Asimismo bajo el estado de excepción dilatado por un largo período se suspendían los derechos individuales y las garantías sociales, situación que utilizaba a su favor el gobierno para silenciar a sus enemigos políticos: los juzgaba en apresurados consejos de guerra, les decretaba el exilio y la pena de muerte. En esa forma el ejecutivo acaparaba la función judicial, cuyo ejercicio era el de hacer cumplir las leyes.

De lo anterior se puede concluir que el ejecutivo, quien normalmente preside el gobierno, asume funciones que no son de su incumbencia y por tanto no está sujeto al imperio de la ley.

Al igual que en diversas experiencias europeas de la época, al congreso se le inculcó en no pocas ocasiones de agente

perturbador del orden público, se clausuraron sus deliberaciones y se reemplazó por una Asamblea legislativa con las atribuciones propias de ese cuerpo deliberativo pero con la diferencia que sus miembros fueron nombrados directamente o con clara influencia del ejecutivo.

Similarmente a lo prescrito por el constitucionalismo europeo el senado debía estar compuesto por lo más granado de la oligarquía y la cámara baja por representantes del pueblo y los enviados de las diversas regiones.

El poder ejecutivo jugaba el papel de hilo cohesionador a nivel nacional y el poder legislativo a nivel regional; los desacuerdos ocasionados entre ambos se traducían en conflictos que hacían primar uno u otro, o un poder central que transitoriamente se imponía sobre los poderes regionales o los poderes regionales contra un poder central débil o casi inexistente. Cuando el resultado del litigio privilegiaba al congreso este terciaba a favor de un ejecutivo de su aquiescencia, si sucedía lo contrario la asamblea legislativa seleccionaba sus miembros si no de la misma agrupación política sí de la simpatía del presidente.

No fue usual y se dio transitoriamente que representantes oligárquicos participaran en organismos públicos, sin los requisitos legales de la conformación del congreso, o un cuerpo semejante, exigencia elemental de la legitimidad burguesa.



Por otra parte, el hecho que se exteriorizase la existencia y una cierta armonía entre los poderes no obsta para afirmar, también, que en este caso se encuentran como rasgos en la realidad un imperio de la ley inexistente.

El Estado del siglo XIX se cimenta en el imperio de la ley por eso es un Estado legalitario y en dicho estado, según afirmación de Carl Schmitt, la ley ha de guardar una conexión con los principios del estado de derecho; si la ley es lo que manda determinado hombre, asamblea o corporación entonces una monarquía será estado de derecho puesto que en ella impera la voluntad del rey y entonces para que se de la conexión y por tanto el imperio de la ley, es necesario introducir en el concepto de ley cualidades que especifique y distinga entre una norma jurídica y una simple orden, o medida. Imperio de la ley quiere decir que el legislador se vincule a su propia ley, pero además el nexo es real siempre y cuando la ley tenga los atributos de rectitud, razonabilidad y justicia; es decir "un gobierno que pueda adoptar decisiones particulares sin estar vinculado a leyes generales sólidas y permanentes es despótico"<sup>66</sup>.

En el estado de derecho que se invocó en la letra constitucional de los Estados del siglo XIX no primó el imperio de la ley sino los gobiernos despóticos y en la división del poder ideada por Montesquieu tuvo claro predominio el poder ejecutivo sobre los demás poderes públicos.

#### 4. Conclusiones

La idea de edificar un Estado liberal se encontró con numerosos obstáculos, entre ellos: trabas fiscales sobre los productos agrícolas, limitaciones sobre el uso de la tierra y la mano de obra y la brecha entre su abolición legal y formal. Con mano de obra atada y controlada, propiedad corporativa, no se completa la desposesión del trabajador de sus medios de producción y no hay fuerza de trabajo libre, base de la plusvalía.

Así, se sentaron las bases de una democracia limitada y restringida a minorías pudientes y letradas para un pueblo cuya realidad empírica era la de ser mayoría. En este marco no podía prevalecer la configuración del estado de derecho.

Algunos Estados lograron la consolidación de la unidad y su centralización -Chile, Brasil, Argentina- y otros por el contrario, debieron avocarse a resolver problemas de multiplicidad de soberanías y de alteraciones del orden público.

En lo que hace referencia a las naciones latinoamericanas en sus orígenes, a qué naciones hicieron referencia los Estados cuando se autoproclamaron a través de sus Constituciones: la nación brasileña, la nación mexicana, la nación neogranadina...?

Cuando así se expresaron los constituyentes manifestaban que poseían un territorio, un gobierno y la ley suprema, o sea, un Estado nacional en términos jurídico formales que les permitía ser reconocidos como naciones, de acuerdo al formalismo del Derecho internacional.

Los Estados se contituyeron y se reconstituyeron variando su espacio territorial externo y las respectivas legislaciones; debieron transcurrir varias décadas para la centralización y unificación del Estado, para la existencia de un centro mercantil articulador de la producción y para la configuración de la clase social burguesa, gestándose por tales procesos una serie de conflictos que dieron lugar a la casi permanente perturbación del orden público.

## NOTAS

1. Buitrago Leal, Francisco. "Democracia oligarquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano. Pensamiento Iberoamericano, Nº 14, julio-diciembre de 1988, P. 57.
2. González Casanova, Pablo. "La Crisis del Estado y la lucha por la democracia en América latina. Revista Nueva Sociedad, Nº 104, Caracas Venezuela, noviembre-diciembre de 1989, p. 96.
3. Jessop Bob. Orden social, reforma y revolución. Una perspectiva del poder del cambio y de la institucionalización. Editorial tecnos, Madrid, 1982. traducción de Basilisa Mira y Jorge S.A. Maragall p. 24.
4. Ibid p. 73  
El trabajo de Jessop, Bob como un intento de teorización rescata elementos de las teorías del consenso y del conflicto y enfatiza en las relaciones sociales del poder, como la distinción entre el centro y la periferia. El primero comprende a aquellos individuos y organizaciones que tienen el poder para controlar los procesos productivos de los diferentes sistemas de poder; la periferia comprende a quienes están excluidos de dicho control. El segundo punto en importancia en este punto analítico es el sistema cultural, véase Ibid pp. 72 y ss.
5. Lechner, Norbert. La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. Siglo XXI de España editores, S.A., Madrid, 1986. p. 55 y ss.
6. Trabajo presentado al XII Congreso latinoamericano de Sociología en Quito, noviembre de 1977 y publicado por la Revista mexicana de Sociología, 1978/4. Moscovici, Serge Philippe Ricateau. "Conformidad, minoría e influencia social". En, Moscovici (comp.): Introducción a la Sociología social. Editorial planeta, Barcelona, 1979. Citado por Lechner, Norbert. Ibid P.42.
7. Ibid pp.78 y ss.
8. Bushnell, David y McCaulay, Neil. El nacimiento de los países latinoamericanos. Editorial nerea, S.A., 1989, Traducción de José C. Gómez, p. 140.

9. Cfr. Ibid. P. 164.
10. Ibid. P. 180.
11. Ibid. P. 193 sobre la esclavitud en Brasil, véanse además: pp. 166-167, 170, 181, 260.
12. Mosquitos -o Misquitos o Mosquitios- debió soportar al igual que las otras regiones de la Unión centroamericana la ocupación británica -Jorge Federico II coronado en 1816 rey de los Mosquitos- las pugnas entre liberales y conservadores por hegemonizar el país e ingleses y estadounidenses enfrentados por la apertura de un canal que uniera los mares Atlántico y Pacífico.

En 1847 un año después de la ocupación de California por la Unión americana, Londres declaró que San Juan del Norte, el único puerto hispano sobre el Caribe pertenecía a Mosquitos y se denominaría de ahora en adelante Graytown; la Unión americana se adhirió a la protesta nicaraguense y en contraprestación Nicaragua firmó un contrato para la apertura de un canal interoceánico. Pero los liberales que continuaban librando disputas con los conservadores contrataron los servicios de un mercenario de la Unión americana, William Walker, quien se autoproclamó presidente, legalizó otra vez la esclavitud -abolida desde 1824- y tanteó las posibilidades para que Nicaragua se uniera al país del norte.

El bipartidismo unido enfrentó la guerra civil de 1856 para expulsar al filibustero, luego de lo cual el país emprendió la hegemonía conservadora durante 30 años. Véase, Bushnell, David y McCaulay, Neil. Op. cit. Pp. 275-277.

13. Galeano, Eduardo. Las venas abiertas de América Latina. Siglo XXI editores, S.A., México D.F., 332 edición, pp. 58-59.
14. Según Darcy Ribeiro, Las Américas y la civilización, tomo I: La civilización occidental y nosotros. Los pueblos. Testimonio, Buenos Aires, 1969 citado por Galeano, Eduardo. Op. cit. P. 59.
15. Véase: Uribe de Hincapié, María Teresa y Alvarez, Jesús M. Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana, 1810-1850. Universidad de Antioquia, Medellín, 1987, pp. 256 y ss.
16. García Laguardia, Jorge Mario. La reforma liberal en Guatemala. U.N.A.M., México D.F., 1980, p. 33.

17. Dos obras de la literatura argentina de la época dieron testimonio sobre el vagabundaje. José Hernández a través del gaucho Martín Fierro, describió el reclutamiento forzoso a que era sometido este grupo por parte de los militares, los cuales una vez que concluían sus faenas en el ejército los obligaban a laborar en las tierras de esos mismos oficiales.
- En Facundo, de Faustino Sarmiento, igualmente se relata la cultura gaucha "tan despreciable que sólo se compara con la barbarie", cuya civilización llegaría con las ideas y las costumbres de la sangre extranjera. Con dichas argumentaciones Sarmiento legitimaba las migraciones y el orgullo de su mezcla con europeos.
18. En: Torres Rivas, Edelberto. Centroamérica hoy, pp. 90-91, citado por Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. Siglo XXI editores, S.A., México D.F., 1982, 6ª edición en español, p. 135.
19. Contribución forzosa que gravaba, generalmente la 10ª parte de los productos agrícolas y ganaderos.
20. Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. Siglo XXI editores, S.A., México D.F., 1981, pp. 127 y ss.
21. Estos dos últimos son insectos que crecen sobre los nopales -especie de cactus- y se utilizaban como tintes naturales en los textiles europeos especialmente.
22. Véase: Kaplan, Marcos. La Formación del Estado nacional en América latina. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1969, p.259
23. Ibidem.
24. Vargas, Gustavo. Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo. Editorial la oveja negra, Bogotá, 1972.
25. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América latina. Op. Cit. P.239.
26. Baquó Sergio. "Tres oligarquías tres nacionalismos: Chile, Argentina, Uruguay." Cuadernos Políticos, ediciones era, número 3, México, D.F., enero-marzo de 1975, p.9.
27. Abandonando las premisas del liberalismo del siglo XIX, sin necesidad de resaltar una conquista como es la de nación libre, y a tono con las premisas teóricas de la época, la nueva Constitución Política de Colombia en su artículo I destacó el estado social de derecho, la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales, la democracia participativa y pluralista y la prevalencia del interés general". Constitución Política de Colombia de 1991. Betancur J., Carlos. Compilador. Señal editora, Medellín, 1991.

28. Haupt, George. Lowy, Michael et al. Los marxistas y la cuestión nacional. La historia del problema y el problema de la historia. Editorial fontamara, Barcelona, 1982, 2ª edición, p.14.
29. Haupt George. Lowy, michael et al. Op. cit. P. 21. En lo referente a los movimientos de liberación nacional, véase p.96.
30. Ibid. P. 123.
31. Ibid. P. 20.
32. Así lo denomina Carl Schmitt, en su obra, Teoría de la Constitución. Alianza editorial, Madrid, 1992, 1ª reimpresión.
33. Lenin, Vladimir "Sobre el derecho de las naciones a la autodeterminación" en : Marx, Karl et al. El marxismo y la cuestión nacional. Barcelona, editorial avance, 1977, p.214.
34. Luxemburg, Rosa. La cuestión nacional y la autonomía. Ediciones pasado y presente, México, 1979, 1ª edición, p.103.
35. La fusión de estos territorios se consumó como unidad estratégica para sellar de una vez por todas el proceso emancipador, según se hizo constar en dicha Constitución, pero las élites defensoras de los intereses regionales y que abogaban por la federación atribuyeron su disolución al imperante régimen centralista de la época. Una vez constituido el federalismo se recomendó iniciar conversaciones con los gobiernos de Venezuela y Ecuador para la unión voluntaria de las secciones de la antigua Colombia-Disposiciones varias. Art. 90. Véase en: Uribe V. Diego. "Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863". Las Constituciones de Colombia. Ediciones cultura hispánica, Madrid, 1977, p. 954.
36. Restrepo, José M. Historia de la revolución en Colombia. Editorial Bedoud, Medellín, 1969, pp. 26-33, vol I.
37. Cueva, Agustín. Op.Ci. pp. 43 y ss.
38. Bushnell, David. Op. cit. . Pp.421-422.
39. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América latina. Op. cit. Pp. 324-326.
40. En esa forma lo analiza, Allub, Leopoldo. Estado y sociedad civil en Argentina: patrones de emergencia, desarrollo y estabilidad del Estado argentino. Revista mexicana de Sociología, vol. XXXVII, julio-septiembre de 1975, p.663.

41. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América Latina Op. cit., P. 238.

42. Ibid. p. 239.

43. Efectivamente fue anexada a España entre 1861-1865. Cueva, Agustín. Op. cit., P. 37.

44. En esa forma lo analiza Sergio Bagú, refiriéndose a Chile, Argentina y Uruguay que tempranamente -Argentina hacia la mitad del siglo XIX- iniciaron la conformación de una ideología o credo nacionalista, es decir, un conjunto de ideas, convicciones o valores explícitos o no, con lo cual se pretende afirmar el orgullo peculiar del país, a su vez es una manera de identificación frente a posibles o reales enemigos. Bagú, Sergio. Op. cit., Pp. 7 y 12.

45. preocupación que deja de ser teórica para volverse práctica y política, "La democracia busca la libertad y la igualdad políticas. Igualdad de participación, influencia y vigilancia sobre las decisiones políticas. En ese sentido, la democracia es un objetivo dentro de otros no menos importantes, como la igualdad material, el bienestar, el orden, la fraternidad".

Krauze, Enrique. "Por una democracia sin adjetivos" en, Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, n° 130, México D.F., año XXXI, Nueva época, octubre-diciembre de 1987, U.N.A.M., p.131.

El libro se publicó en 1983 como un llamado al nuevo gobierno para la reforma política.

46. Emilio Rabasa, denomina así a las dictaduras transitorias que conducen a la democracia, como la de Benito Juárez en México, quien debía ajustar, primeramente, la obra de la unidad nacional y las instituciones por vía autoritaria para luego instaurar la democracia. Rabasa, Emilio. La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México. Editorial porrúa S.A., México, D. F., 1968, 42 edición.

47. Cerroni, Humberto. Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho. Estado social. Estado de cultura. Alianza editorial, México, D. F., 1991, traducción de Blanca Chacel, 1ª edición en español, p. 109.

48. Véase, Pereyra, Carlos. "Filosofía y Política". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, n° 130, Op. Cit. P.130.

49. Ibidem.



50. Las argumentaciones de A. de Toqueville y de J.S. Mill se tomaron de, Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de cultura económica, México D.F., 1989, traducción de José F. Santillán, 1ª edición en español, pp. 61-64, 72-78.
51. Ibid. p. 59.
52. Fuentes Mares, José. Poinsett Historia de una intriga. Ediciones océano, S.A., México, 1985, IV edición, pp. 97, 120 y ss.
53. Hinsley, F. H. El concepto de soberanía. Editorial labor, Barcelona 1972, traducción de Fernando Morera y Angela Alandi, p. 9
54. Citado por Arnáiz, Aurora. De la potestad del Estado, U.N.A.M., México D.F., 1971, pp. 31 y 33.
55. Flóres Olea, Victor. Ensayo sobre la soberanía del Estado. U.N.A.M., México D.F., 1969, p.53.
56. Ibid p. 15.
57. Ibid p. 26
58. Véase, Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Editorial ariel, Barcelona, 1980, traducción de Eliseo Aja, Miguel A. Aparicio et al, 6ª edición, p. 77.
59. Schmitt, Carl. Op. Cit. P.14
60. Rousseau, Jean Jackes. El contrato social. Editorial aguilar, Madrid, traducción de Consuelo Berges, IV reimpresión 1989, p. XXXIV.
61. Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Editorial ariel, Madrid, 1980, 6ª edición, pp. 75-76.
62. Ibidem
63. Ibid p. 74.
64. Kaplan, Marcos. "Con el nuevo orden mundial pierde relevancia el concepto de soberanía". Conferencia magistral. Gaceta UNAM. Órgano informativo de la U.N.A.M., México D.F., n° 2747, mayo 31 de 1993.
65. Bobbio, Norberto. Op. Cit. P.135.
66. Ibid p.377.

## C A P I T U L O   S E G U N D O

### EL PROBLEMA DEL ORDEN PUBLICO

#### 1. LA DESARTICULACION ENTRE LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL Y LA REALIDAD SOCIAL

Los criollos ricos y los intelectuales orgánicos partícipes en el proceso de independencia de América latina tuvieron un pensamiento universal, en cuanto formularon los principios del Estado que llevaba en su ordenamiento jurídico el contenido doctrinario más avanzado del mundo de entonces, el de las modernas sociedades europeas y de la Unión americana: Estados nacionales, libres, independientes y soberanos; principios que chocaban y se desvirtuaban en la cotidianidad pero que se iban articulando a medida que se transformaban las estructuras heredadas de la colonia.

Las élites latinoamericanas que se nuclearon en torno al proceso de independencia se separaron a la hora de asumir la conducción de los procesos económicos y políticos; no obstante se identificaron alrededor de una ideología y cultura eurocéntricas.

Los Derechos del hombre y las garantías individuales serán las armas ideológicas que le permitirán a las élites ejercer el poder

político y económico, estructurar la sociedad y el Estado.

La ruptura del pacto colonial no representó un momento estático, las Actas de independencia proclamaron transitoriamente, los principios elementales sobre la organización del Estado: una declaración de soberanía, la escogencia de una forma de gobierno y unos límites territoriales, aunque burdamente delimitados, como símbolos de futura nación.

En la configuración de la primera etapa del Estado -que se extiende desde la ruptura del nexo colonial hasta las reformas o "revoluciones" liberales- los desfases entre la normatividad constitucional y la realidad concreta son más profundos si se compara con la fase subsiguiente, la propiamente oligárquica, -que abarca desde el momento que un caudillo, generalmente liberal, intenta plasmar una propuesta de Estado nacional hasta los años treinta de la presente centuria.

Los cambios en las constituciones se expresan a través de constantes reformas a la ley suprema porque la legislación de origen foráneo se ancia sobre una comunidad en la que de inmediato afloran un cúmulo de conflictos que no tienen cabida jurídico-legal. Por otra parte, cuando apenas se están debatiendo las formas de gobierno más conveniente algunos Estados se alían estratégicamente como defensa militar para repeler la vuelta de los peninsulares y asumir la carga fiscal de una potencial defensa armada; otros Estados se unen para

tratar de sobrevivir originando agrupaciones económicas; otros tantos son anexados por falta de cohesión interna o se avocan por dicha decisión, quizás, para usufructuar más prontamente las dádivas del progreso. Sin embargo, después de la ruptura de esos fugaces proyectos, los Estados debieron enfrentar uno de los problemas más cruciales como fue la condonación de la deuda interna y externa, ocasionada por las guerras de independencia.

El orden público entendido como el conjunto de mecanismos reguladores del poder político y de su distribución, los cuales debían ser estrictamente observados por las diversas fuerzas políticas y sociales, puesto que su más mínima alteración afectaba la vida social.

Cuando las reglas del juego se transgredían, las garantías individuales y los pactos constitucionales se suspendían transitoriamente; en otras ocasiones, se originaban pactos de poder diferentes y las normas jurídicas encajaban en el nuevo juego político al cambiar la correlación de fuerzas.

## 2. EL ESTADO OLIGARQUICO Y LA PERTURBACION DEL ORDEN PUBLICO.

A pesar de que en la segunda etapa del Estado post independista -cuando este se constituyó plenamente como Estado oligárquico,

se han superado algunos problemas en su interior, otros aún subsisten y algunos han trascendido la situación que primaba en la primera etapa del Estado y en la correspondiente al Estado oligárquico, justamente en lo que concierne a la corrupción electoral y político administrativa y en cuanto a la práctica del autoritarismo. Entre las más relevantes están:

19 En la etapa del Estado oligárquico se han ido configurando las élites dominantes, lo cual redundaba en mayor cohesión interna y estabilidad política, pero dichas élites aún prosiguen como únicos depositarios de la democracia y la soberanía, e igualmente, en general, son ellas quienes perturban el orden público.

29 Democracia ficticia o para minorías; anulación arbitraria e intervención del poder en las elecciones por medios militares y policivos cuando se quería esquivar la oposición política. Las disputas electorales se dirimen por la vía de hecho.

39 En algunos Estados reclutamiento forzoso en el ejército central porque aún las milicias de los caudillos son más fuertes que las nacionales.

49 Corrupción política y administrativa y manejo del dinero y bienes públicos para el enriquecimiento privado y obras.

suntuarias que acrecentaban el prestigio de los mandatarios.

59 El modelo de progreso económico primario exportador se va afianzando, creando nuevas condiciones de dependencia hacia las metrópolis -Francia e Inglaterra.

60 Es un tipo de Estado que favorece intereses particulares, sin embargo no es un simple Estado instrumentalista que reduce el aparato de Estado -la dominación política- al interés político de una fracción del Estado.

70 El fenómeno del constitucionalismo y la importación de modelos jurídico-políticos como solución momentánea para enfrentar nuevos retos de organización fueron la manifestación de los conflictos políticos en la organización del Estado.

80 la división de poderes consignada en las constituciones se acompañó del presidencialismo, que derivó en la presencia de caudillos en la cúpula del Estado, en detrimento de los otros poderes públicos -legislativo y judicial.

90 El autoritarismo en el manejo del poder aún se mantuvo vigente.

Los tres últimos numerales serán objeto de análisis en este capítulo.

## A. EL PODER EJECUTIVO

La perturbación del orden público generalizado bajo diferentes modalidades del estado de excepción, se utilizaba como mecanismos de poder, por parte de ejecutivo, en contra de la oposición política; bajo tal medida se anularon elecciones, se designaron presidentes y altos dignatarios de gobierno, se cambiaron las capitales de las provincias y de las localidades para privilegiar otros poderes provinciales y locales. se emitieron leyes, se dio cauce a la emisión de billetes de curso forzado -o sea más de lo previsto en el presupuesto estatal- y se cerraron las sesiones de las cámaras legislativas. Fue un periodo caracterizado por la crisis política permanente.

Generalmente los cambios constitucionales no se llevaron a cabo bajo preceptos legales; los caudillos transfirieron el poder constituyente del congreso a las asambleas legislativas, que ellos manejaban como parte de la legitimidad de su poder. Los ejecutivos de turno asumieron de hecho plenas funciones legislativas en suplantación del congreso.

## B. EL PODER LEGISLATIVO

El parlamento - o congreso- uno de los tres poderes públicos se

estatuó en las diferentes cartas políticas para deliberar y como elemento del modelo, hizo las veces de elector de gobernantes: designados, presidentes, vicepresidentes y escrutó las votaciones para el segundo, que fueron indirectas; además que cumplió otras funciones no contempladas por los regímenes liberales europeos, como el de asumir el poder constituyente que en Europa corresponde a un órgano especial constituido para tales fines.

El antagonismo político en las cámaras legislativas y el interés por anular al enemigo político para pactar nuevas relaciones de poder, generó dictaduras, golpes de estado, gobiernos autoritarios, revoluciones y bajo esos designios se clausuraban las deliberaciones por tiempo indefinido, culminando un proceso de rotulación concerniente a tildar las reuniones del congreso, sobre todo en los períodos de guerra y según fuera la fuerza de la oposición, de contribución a la exaltación de los ánimos que en lugar de pacificarlos y aminarlos las avivaban.

El transcurrir histórico había sido testigo que en ocasiones, las estrepitosas deliberaciones acerca de conflictos llevados o engendrados en sus recintos, eran resueltos bajo la intimidación de las armas; fueron entonces sus reuniones en muchos casos si no factor determinante, coadyuvante de perturbar el orden público.



### 3. LA DISCUSION EN TORNO A DOS PROBLEMAS: LOS MODELOS FORANEOS Y EL CONSTITUCIONALISMO

Para una mejor comprensión del desenvolvimiento del Estado en América latina a mediados del siglo XIX es necesario reflexionar acerca de las versiones que distintos tratadistas tienen en relación a la incorporación de instituciones y legislaciones procedentes de Francia, Inglaterra, España y la Unión americana, así como de los titubeos constantes frente a ellos a lo largo de más de tres décadas. Tales instituciones pensadas y readaptadas continuamente han configurado particularidades en la formación jurídico-política latinoamericana y forman parte de su evolución estatal, cuyo desarrollo se asienta en la interpretación de analistas y en la rotulación cotidiana. Abordar desde esta perspectiva el problema puede conducirnos a la estigmatización ancestral de legisladores improvisados y políticos inmaduros.

Pero si a esas consideraciones se agregan dos factores más: una conceptualización no estática de lo social y una perspectiva geopolítica, nos permitirá dilucidar con mayor claridad el problema -como posteriormente se verá.

## A. LOS MODELOS FORANEOS

Los regímenes constitucionales escritos, como los latinoamericanos que siguen esta tradición jurídica han establecido como legalidad que, paralelamente a la formación de nuevos Estados se dicte una legislación-constitución -aunque con buen número de disposiciones transitorias- mientras se reglamentan y se efectúa el paso del anterior régimen al nuevo, con dos objetivos.

19. Como demostración de unidad que crea un Estado nación semejante a los existentes en otras formaciones foráneas aunque ese modelo jurídico tenga poca correspondencia con la realidad. Dicha unidad que se logra por medio de los textos legales, rápidamente se ve disgregada y el rumbo de las cambiantes relaciones sociales apunta a la instauración de un régimen político administrativo, ya sea federalista o centralista, con la cobertura política de unidad formal a través de un gobierno central o de poderes regionales bajo un lazo de unión general<sup>1</sup>.

Así es como desde el inicio del proceso emancipador, cuando aún se carece de conciencia clara sobre el futuro rumbo de la independencia de la América española, México, Brasil, estatuyen su organización bajo formas monárquico republicanas. Hacia 1825,

cuando la gesta emancipadora completa su proyecto -salvo en Puerto Rico, Cuba y demás colonias caribeñas-, los Estados instauran la unidad jurídica a través de sus constituciones.

29 También se ha establecido dicha legalidad para la proclamación de nuevos Estados -Ley fundamental de la República de Colombia del 17 de diciembre de 1819-, lo cual es necesario para afirmar la soberanía y lograr el reconocimiento de la comunidad internacional aunque ello implique, en no pocas ocasiones, que el Estado no ejerza una verdadera presencia sobre grandes y aisladas extensiones territoriales de vasta diversidad socioeconómica. La delimitación territorial, que se ha presentado como uno de los condicionamientos principales de la existencia del Estado, se construye con la fuerza de la legalidad constitucional independientemente del sentido de soberanía territorial o su pertenencia a él. Obviamente, a medida que se consolida ese espacio físico éste se colma de símbolos y signos portadores de la identidad.

Las élites criollas enfiladas en el positivismo jurídico se identificaron con esta doctrina, que otorgó a la constitución la existencia del Estado con una norma fundamental que dio a la comunidad pautas para unificar su voluntad, tal y como lo explica Carré de Malberg<sup>2</sup>.

El régimen centralista, impuesto por Simón Bolívar a través de la Constitución de los Pueblos de América de 1819, hizo crisis

definitiva en 1830 y como fórmula artificiosa prontamente se rompió pues reunía bajo un sólo ente político-administrativo regiones tan disímiles y enormemente distantes como la Capitanía general de Venezuela, el Virreinato de la Nueva Granada y la Audiencia de Quito.

En los Estados Unidos de Colombia, la fórmula del federalismo parecía ser la más adecuada para saldar viejas rivalidades entre las regiones y el poder central.

La federación que se instauró a partir de 1863, como fruto de las contradicciones entre las élites y como necesidad que de hecho se imponía, se legitimaba, además, porque la Unión americana había obtenido, con base en este régimen, un adelanto inusitado con respecto a otras regiones del continente. Sin embargo, factores y problemas de todo género nos diferenciaban de ese país, el cual al finalizar el siglo XIX surgiría como nuevo imperio. Algunas de estas divergencias, entre otras, eran: esa federación no fue en la práctica un conjunto de pequeñas repúblicas soberanas sino secciones organizadas en torno a un eje central regente de intereses comunes; la capacidad de tener un ejército permanente era potestativa de la nación; los problemas sobre la guarda del orden público local, como expresiones de intereses particulares, no primaron sobre el general; la institución eclesiástica no jugó un papel beligerante como en los Estados Unidos de Colombia, en donde una vez despojada de cierto poder continuó ejerciéndolo.

Estas contradicciones, que no pudieron resolverse en el territorio, fueron las que indudablemente llevaron a la escisión definitiva del sistema federal al igual que en otros países latinoamericanos, los cuales casi simultáneamente con el nuestro, abandonaron ese orden.

Esto no se debió a que exactamente hubiera resultado inadecuada la moldura del federalismo en el país del norte, sino a razones de diversa índole, entre ellas el sistema de coloniaje que permitió superar prontamente los problemas alrededor de la nacionalidad, mientras acá, por el contrario, apenas si se vislumbraba su iniciación.

Las formas de organización político administrativa de federalismo y centralismo parecían obedecer más a consecuencias "objetivas" de desarrollo económico y político, que a meros caprichos imitadores de nuestras élites criollas. Así, intereses que favorecían a uno u otro grupo se enfrentaban legitimándolos o no, ya fuera tachando a sus opositores de plagiarios, o bien destacando los avances civilizadores de sociedades adoptantes de tal o cual régimen.

Son frecuentes las interpretaciones históricas acerca de los modelos ideológicos que fueron trasladados de Europa occidental y la Unión americana a Colombia y América latina por haber sido considerados por nuestras élites criollas los países que exhibían una organización social más compacta como artífice

de civilización. A estas traslaciones se les ha observado bajo la óptica mecanicista "de fieles copias". Y en verdad, muchas de nuestras instituciones, leyes, modelos políticos y de gobierno, se traspolaron de esos países y/o de América latina. En algunos casos simultáneamente, cuando en uno y otro lugar se ponían en práctica, dando la sensación de extraordinaria rapidez en las comunicaciones.

Pero generalmente imitar no es plagiar o copiar, porque ésto último únicamente puede darse en el campo de la superposición. Se pueden copiar productos, objetos, no gobiernos ni instituciones puesto que éstos, han sido moldeados, en menor o mayor grado, por la cultura del lugar, mezcla también de otros ámbitos.

La desamortización de bienes de manos muertas que se decretó en los Estados Unidos de Colombia y en otros países de América latina, no puede interpretarse como una institución facsímil de la primera revolución francesa. Tal medida obedecía aquí y allá a la necesidad de ampliación de la frontera agrícola, eliminando las ataduras fiscales y las formas de propiedad que se oponían a la apropiación libre de la tierra y, desde luego, no se dio en un medio temporal uniforme. La diferencia también radicaba en que en los Estados Unidos de Colombia, a la par que se liberaliza la tierra se abolía, aunque con lentitud, la esclavitud y su manutención. El binomio liberal clásico tierra y manos libres ávido de producción, inserto

en nuestro sistema social, tomó otra ruta, que lo redefinió como proceso diferente al propio de la conformación social francesa del siglo XVIII que apenas superaba el Estado absolutista<sup>4</sup> con marcadas diferencias y guardaba, a la vez, grandes distinciones respecto a la formación hispana, tempranamente moldeada por la dependencia de un imperio de ultramar en cuyos dominios se desconocieron formas de propiedad de la tierra como el resguardo y el mayorazgo.

Al erigirse nuevos Estados a través de sus Cartas políticas o constituciones éstas fueron la expresión ideológica de otras sociedades hacia las cuales miraron sus dirigentes por considerarlas política y jurídicamente más evolucionada respecto a las propias. En algunos países como en los Estados Unidos de Colombia dichas Cartas constituyeron el resultado de una trasculturación de ambientes y prácticas muy diversas.

Esto ocasionó, en la cotidianidad, inadecuaciones toda vez que coexistían con ella legislaciones de tradición jurídica de la vieja sociedad y un nuevo contexto político aún en evolución, que no fueron más que maneras de solucionar los problemas inmediatos<sup>5</sup>. Pero la ley transforma la costumbre y viceversa, y dialécticamente el ordenamiento jurídico coadyuba a la formación de la mentalidad, los valores y las formas sociales del ser, obteniendo de aquellas dispersiones la adecuación, en tanto las nuevas clases van hallando la expresión constitucional

de las relaciones de poder que estatuyen, logrando de esa manera la interacción entre los factores jurídicos y los políticos.

Esta "seudo" subordinación intelectual de los criollos no puede explicarse como una simple imitación, según lo señala el tratadista G. Tarde<sup>6</sup>. El siglo XIX fue uno de los periodos de mayor creatividad jurídica. Según Ripert, produjo la obra más portentosa realizada desde Justiniano. De 1804 a 1910 Napoleón dictó en Francia varios códigos: el código civil, el de procedimiento civil, el de comercio y el de instrucción criminal. El primero tuvo mayor influencia en Colombia y en Latinoamérica, como expresión ideológica de la Revolución francesa que contribuyó a la formación del capital mercantil y a borrar ciertas trabas de viejos privilegios coloniales. A esta adopción de instituciones se le adjudicó la causa del autoritarismo endémico.

Sin embargo, a las sociedades europeas y estadounidense no se le han asignado semejantes calificativos, cuando en plena modernidad persiste la estirpe del Derecho romano como disciplina académica. Parfraseando a Kant podría afirmarse: "El hombre ha fabricado todo sobre las ruinas del pasado".

La importación de instituciones en la historia decimonónica no parece ser propia de las sociedades tercermundistas.



Wolfgang J. Mommsen, en su obra La época del imperialismo<sup>7</sup>, así lo señala: "España, Portugal e Italia habían adoptado relativamente temprano las formas y los métodos del sistema liberal constitucional. Sin embargo, éstos no llegaron a echar verdaderas raíces y no eran en general más que una fachada decorativa, cuando no se volvía de nuevo por completo a los métodos de la monarquía autoritaria, como en Portugal, por ejemplo. Existía un dominio más o menos oligárquico de grupos políticos pequeños que encontraban un cierto apoyo en los poderes tradicionales, y en la débil capa de la burguesía mercantil. Debido al atraso social resultaba extremadamente difícil integrar a las grandes masas en este sistema. En España y Portugal fracasó por completo el intento de adaptar el sistema constitucional existente a las condiciones de la sociedad de masas. En Italia pudo llevarse a cabo superando enormes obstáculos, pero tampoco tuvo éxito duradero como demostraría su futura evolución".

El problema quizás no estriba en el hecho de criticar simple y llanamente la incorporación de esas instituciones "foráneas" sino en resaltar el dinamismo de los procesos internos y su transformación histórica. Así mismo, es necesario interrelacionar continuamente el desarrollo de los acontecimientos frente a las concepciones teóricas para acoplar lo segundo a lo primero.

Necesariamente, ante la diversidad de conflictos respecto a la

adopción de esos modelos en las diversas formaciones sociales se produjeron consecuencias en el Derecho.

## B. EL CONSTITUCIONALISMO

Una fuerte lucha precedió la conformación de los Estados Latinoamericanos y a lo largo del siglo XIX se sucedieron una serie de cartas -de corte central federal- cuya producción mermó hacia mediados del siglo<sup>8</sup>.

Estas constituciones respondieron a la necesidad que tenían las fracciones dominantes de ordenar sus relaciones ante el mercado y el poder político, de definir su identificación o rechazo a la autoridad económica e ideológica de la iglesia católica -donde existía- y de plantear una postura al predominio de los poderes regionales -tanto del interior como de los litorales- y respecto de la preservación o desaparición de las instituciones coloniales. Los antagonismos resultantes de esas controversias alteraron el orden público en numerosas ocasiones y volvieron efímeras las organizaciones político-administrativas como garante de su realización y, por tanto, los diferentes pactos constitucionales.

Estos sucesos iban formando una tradición: el constitucionalismo, llamado así por los tratadistas del Derecho

dada la proliferación de constituciones y las facilidades para enmendarlas. Se trató de un fenómeno común a los Estados independientes, con mayor o menor grado de variabilidad, hasta más o menos la mitad del siglo, cuando en su mayoría acudieron a la fórmula federal para dar paso a la era libre cambista, que caracterizó el medio siglo.

En América latina, las constituciones de corte centralista imperantes hasta 1850 o 1860 dejaron de ser funcionales para algunos grupos de élites regionales, que dada la importancia de sus regiones lograron independizarla del poder central y abogar por un régimen político administrativo que les permitiera el logro de sus propósitos económicos y políticos, patrocinados por un poder ejecutivo de menor ingerencia frente al legislativo.

Todo ese acontecer fluctuante entre federación y centralización originado por la afloración de constituciones, acompañó la construcción del Estado en Colombia. Cada carta política, como lo refiere el constitucionalista Hernando Valencia V.<sup>9</sup> era una carta de batalla, según fueran o no los éxitos en los combates emprendidos por los caudillos triunfantes.

No pocas veces la perturbación del orden originó cambios abruptos y reformas a las constituciones de los estados, pues la Carta de 1863, ápice de libertad también en legislación, autorizaba a cada estado para emitir la suya: Antioquia, por ejemplo, osciló durante largos períodos entre sistemas opuestos -obviamente

dentro de las directrices de la federación-, según fuera el predominio de una u otra parcialidad política regional. Se mudaba de instituciones acorde, también, al caudillo triunfante, puesto que eso significaba una traspolación de los factores reales de poder. No fue ni ha sido suficiente que un derecho sea reconocido verbalmente, debe garantizarse por escrito, es decir, que sea elevado a canon constitucional, según el modelo liberal francés de constitución escrita.

El fenómeno de lo que se ha llamado el constitucionalismo aún no cesa. A cinco años de finalizar el siglo XX, continúa presente a lo largo y ancho de América. La Constitución de Filadelfia contiene cientos de reformas respecto a lo que fue su original. Vale la pena preguntarnos ¿ha sido este fenómeno una particularidad de los pueblos latinoamericanos? ¿se trata de un simple rotulo que nos colocaron las grandes potencias?

Del atributo profundamente desacreditador de origen colonial, el de salvajes pasábamos a ser los portadores de un nuevo estigma, el de constitucionalistas, y a ese se le ha agregado otro, el rótulo de sociedad lumpenizada -de narcotráfico. podemos concluir en coro, parafraseando al latinoamericanista Agustín Cueva: "Desde la perspectiva ideológica del colonizador todo pueblo colonizado carece de historia; por definición no la posee, ya que tal categoría es un atributo de la civilización y no de la barbarie"<sup>10</sup>.

El constitucionalismo como rotulación carece de estructuras sólidas. Hipotéticamente halla su interpretación en las instancias jurídico-políticas del Estado. La segunda supera a la primera. En tiempos de crisis, las conveniencias políticas priman sobre la legalidad. Las cartas políticas han sido enmendadas o formuladas unas nuevas con base en medios extraordinarios, esto es, por mecanismos no previstos en la constitución vigente en el momento.

El constitucionalismo se constituyó en una solución política momentánea para enfrentar los nuevos retos, y fueron la expresión de los conflictos en la organización del Estado. En muchos Estados ha existido una estrecha relación entre reformas a las constituciones y los años en que se registran crisis: en 1850, 1880, 1930, 1950 y 1980.

#### 4. CARACTERIZACION DE LOS CAUDILLOS Y LOS GOBIERNOS AUTORITARIOS DURANTE EL SIGLO XIX.

Por oposición de una serie de atributos, se permite el conocimiento de los contrarios. De esta manera el término autoritarismo, una de las propiedades del poder, responde a una conceptualización acerca del Estado en América latina en la década de los setentas de la presente centuria, que nada tiene que ver con la tradicional dictadura ni con el anterior ciclo militar.

No son campañas de caudillos; las Fuerzas armadas toman el poder como institución; surgen en países con alto nivel de desarrollo; a diferencia del populismo, la institución armada no interviene en representación de las clases medias para suplir la incapacidad de dirección de las élites y finalmente, se originan como reacción a dos momentos, uno interno y otro externo; en el primero por la agudización de la lucha de clases que desestabiliza la estructura de dominación, sin poder dar cabida a un nuevo Estado, en cuanto a lo segundo el proceso de acumulación se transforma por la internacionalización del capital que impulsa un reordenamiento de las economías locales.

Estos son algunos de los factores que definen lo que ha sido el nuevo autoritarismo y a los cuales se refiere el tratadista del Estado latinoamericano, Norbert Lechner<sup>11</sup>. Los gobiernos autoritarios en el siglo XIX respondieron a necesidades diferentes y a procesos económicos y políticos también diversos. Si ciertamente el término autoritarismo parece haber sido acuñado en el presente, es factible de usarse para la pasada centuria. Ha sido una de las categorías políticas menos definida. Podría entenderse por autoritarismo el uso ilimitado del poder estatal, o sea la capacidad para coaccionar, dirigir e imponer decisiones sobre otras personas sobreponiéndose al orden legal y que lo utiliza el representante máximo del Estado, bien fueran caudillos o gobiernos civiles o militares cuyo objetivo se dirigía al control de la vida social.

La historia de los caudillos durante ambos periodos es la historia del autoritarismo en América latina; está tan íntimamente ligada a esa forma de Estado que las biografías de esos líderes encarnan con alguna exactitud, la trayectoria de la vida cotidiana y la configuración del Estado en el siglo XIX.

Un sin número de características generales conformaron el autoritarismo: el haber sido comúnmente ejercido por líderes carismáticos a quienes fielmente seguía el pueblo; más que haberse delineado con los partidos políticos defendieron intereses y ambiciones personales; se creyeron iluminados y providenciales para elevar su dominio sobre los demás, fueron por tanto mesiánicos y salvadores; se distinguieron por la astucia y el doblez, es decir, fueron tiranos que combatieron la tiranía.

Según Weber, eran dueños de una personalidad si no sobrenatural extraña, no asequible a cualquier otro como enviados de Dios o como ejemplares y en consecuencia jefes.

Fue propiedad de los caudillos, especialmente, ejercer el autoritarismo con base en la mera apropiación o hacerse atribuir facultades omnímodas, como consecuencia hubo proliferación de normas legales que incorporaban luego a la legislación ordinaria. Bajo perturbación del orden público y su prolongación indefinida reformaron códigos, leyes y hasta constituciones.

Se designan a sí mismos revolucionarios o restauradores,

imponiendo otro modelo político administrativo y una nueva visión para impulsar un cambio o recuperando anteriores procedimientos como defensa ante requerimientos políticos de la oposición.

Invocaron siempre los principios del modelo liberal pero de hecho, en muchas ocasiones, tomaron el poder por la fuerza y permanecieron en él por largos años respaldados en un cuerpo legislativo o constituyente que generalmente ellos designaban. Igualmente recurrían a elecciones fraudulentas porque hacia parte de su poder el control de los parlamentos -las elecciones para el poder ejecutivo fueron indirectas-; sin embargo, el el caudillismo y por ende el autoritarismo no revistieron igualdad de formas pero el resultado fue la concepción y la práctica absolutista del poder político.

Los caudillos, genuina expresión de autoritarismo, no tuvieron actitudes uniformes respecto a la iglesia que se constituyó en la fuerza social de mayor beligerancia en el siglo pasado, con tal de cristalizar sus ambiciones personales y de poder se adhirieron o se apartaron de sus intereses. Entre los primeros están: en México, Antonio López de Santa Anna; en Ecuador Francisco García Moreno, cuyo asesinato se le atribuyó a colombianos masones residentes en Bélgica, consecuencia del enfrentamiento de ambas fuerzas; en Guatemala, Rafael Carrera, el mayor adversario de Francisco Morazán, les restableció las prerrogativas retiradas y en símbolo de paz colocó escapularios sobre las tropas indígenas. En Colombia Rafael Núñez les devolvió las



propiedades y el poder cancelados por el general Tomás Cipriano de Mosquera y los liberales radicales.

Entre los segundos se hayan sobre todo los que llevaron a cabo las reformas liberales, en Argentina el continuador de las reformas, Julio Argentino Roca, al emprender "la campaña del desierto" también exterminó el poder que aún quedaba en manos de esa institución.

#### A. LOS CAUDILLOS DURANTE EL ESTADO ENBRIONARIO O INCIPIENTE

En la instancia jurídica el Estado se edifica, principalmente, con una serie de elementos provisionales que se van reconstituyendo lentamente: un territorio burdamente delimitado, una constitución y un gobierno en ejercicio que simbolizan la nación.

Esta primera etapa abre y cierra sus páginas con la historia de caudillos terratenientes, muchos de los cuales habían contribuido a engrosar una élite agraria fortalecida por la posesión de tierras que se donaban a "héroes victoriosos" de campañas militares y varios de ellos participaron directa e indirectamente en la guerra de independencia por eso gobernaron sus Estados como si fueran sus propias haciendas: Simón Bolívar en la Gran Colombia, José Antonio Páez en Venezuela, Antonio José de Sucre

en Perú, Antonio López de Santa Anna en México, Rafael Carrera en Guatemala, Tomás Cipriano de Mosquera en Colombia, Juan Manuel de Rosas en Argentina, Francisco Morazán en Centro América y José Gaspar Rodríguez de Francia -conocido como el Doctor Francia- en Paraguay.

Su lucha se centra en construir una forma de gobierno; como caudillos instauran gobiernos autoritarios en sociedades donde no se separa claramente la organización militar y civil; ante la ausencia de élites dirigentes compactas y embrionarios partidos políticos, de liberales y conservadores -excepto en Uruguay que se denominan Colorados y Blancos- cambian de posición política según sean mejores las oportunidades personales para continuar o apropiarse del poder y dominar no sólo una masa homogénea de población sino a otros grupos de élites que le disputan o pueden disputarle el control del poder.

Las tres formas de gobierno que describió Herodoto -Siglo IV a.C.- eran: gobierno de muchos, de pocos y de uno solo: democracia, aristocracia y monarquía, y aunque ese uso no tuvo la connotación que reviste en la actualidad, según lo afirma Norberto Bobbio<sup>12</sup> constituyen verdaderas categorías de la reflexión política de todos los tiempos, es decir, en cuanto clásicas son modernas. La segunda categoría, bajo diferentes modalidades, fue la forma de gobierno que acogieron, axiológicamente, los caudillos latinoamericanos.

Bolívar era partidario de una monarquía o de un gobierno vitalicio para los países que hoy se denominan bolivarianos: Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y en Bolivia lo consignó en la Constitución cuando fue su primer presidente; en México Agustín de Iturbide prometió la instauración de un monarca europeo pero terminó proclamándose emperador -Agustín I-; igualmente en Brasil a la salida para Portugal de Juan VI, su hijo Pedro I y posteriormente Pedro II heredaron la monarquía brasileña; en Paraguay al Doctor Francia lo designó presidente vitalicio una Asamblea nacional que él nombró -en un país que para el momento carecía de Constitución escrita y por tanto no existía el formalismo para designarlo- pese a que murió en el poder, su decisión se ancló en sus sucesores, Carlos A. López quien también murió en la presidencia pero le sucedió su hijo Francisco Solano López; Rafael Carrera en Guatemala, adepto de la presidencia vitalicia designó a su sucesor y a su muerte lo ratificó el Congreso de 1865 pero Vicente Serna fue derrotado con la ayuda del liberal Justo Rufino Barrios en 1871; en Venezuela, el también revolucionario Juan Mata Guzmán Blanco era hijo del viejo A. Leocadio Guzmán, dirigente del partido liberal.

El gobierno de uno solo derivó en el gobierno de unos pocos o de la oligarquía al que Platón tipificó como una de las formas de gobierno degradadas y corruptas. Esta vez la teoría debía modelar la práctica y los modelos importados basados en el espíritu libertario repudiarían una forma de gobierno con piso y tradición de ultramar y retardataria y competitiva para el

sentido de autonomía que albergaban los criollos.

## B. LOS CAUDILLOS EN LA ETAPA DEL ESTADO LIBERAL Y OLIGARQUICO

Las revoluciones liberales que se iniciaron en América latina a partir de mediados del siglo XIX, avaladas por la ideología y a y a nombre del partido liberal, fueron fruto de campañas militates contra conservadores, dictadores civiles y militares bastante distintas del respeto a los principios de la libertad política<sup>13</sup>.

En Brasil, Argentina y Chile, aunque ambién dentro de un marco de conflictos internos y gobiernos autoritarios, las reformas liberales se desarrollieron de una manera más natural. Más gradual preferencialmente en Brasil que en el resto de Estados latinoamericanos.

En Argentina la caída de Rosas en 1852 dejó vía libre al reformismo emprendido por Justo José Urquiza, Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento y el general Julio Argentino Roca.

En Chile a mediados del siglo una vez superado el "Estado portaliano" los gobiernos liberales de Francisco Bilbao, Manuel Bulnes y Manuel Montt prosiguieron con las reformas.

Se habla de revolución y revolucionarios liberales haciendo uso del lenguaje de la época. Cada agrupación impregnaba políticamente la vida social con los principios de su corriente y el más mínimo alzamiento de la oposición revertía el estado de cosas existentes. Esa actitud está clara en el comportamiento de los conservadores, deseosos de embalsamar una sociedad edificada bajo la parsimonia del predominio de una cultura agraria.

Ha quedado atrás el poder del sable, se recurre ya a la táctica de partido, no obstante, el autoritarismo se refuerza para enfrentar la oposición. Por otra parte, aunque el poder coactivo sigue apoyándose principalmente en los ejércitos aún subsisten milicias al servicio del caudillo, más poderosas que los ejércitos generales del Estado.

Al final del siglo XIX se han delimitado los problemas de soberanía externa e interna aunque se encienden nuevos conflictos de delimitación territorial de carácter expansivo y mercantil: entre 1850 y 1893 surgen las disputas entre México y la Unión americana; la guerra del Pacífico entre Bolivia y Chile, 1879-1883, en que este último incorpora a su territorio regiones ricas en nitratos y el primero se priva de salida al mar; la guerra de la triple alianza, 1865-1870, en que Argentina, Brasil y Chile se disputan al Paraguay; las invasiones por el pago de la deuda externa por parte de Inglaterra y la intervención de la Unión americana en Centro América. Estos

conflictos bélicos despiertan fervor patriótico y es en este periodo cuando terminan por completarse los demás símbolos, los escudos y los himnos nacionales.

Algunos países como Chile enviaron cuerpos a Europa para ser entrenados al estilo prusiano y a su vez otros Estados como Argentina enviaron cuerpos a esa república vecina con igual propósito, de esa manera se conformaron los ejércitos regulares los que también intervenían militarmente elecciones, reprimían movimientos y si justamente las cartas políticas insertaron en sus articulados "los ejércitos no son deliberantes" los cuerpos armados lo hacían en sus cuarteles y la mayoría de los países latinoamericanos detuvieron su activismo político sobre todo con la suspensión del voto durante las primeras décadas del presente siglo.

Al término de la centuria y al inicio de la presente ya empiezan a cristalizarse varios de los proyectos sobre industrialización que emprendieron caudillos como Porfirio Díaz en México, pero una vez resuelta la distribución del poder entre las élites surge otro conflicto, el enfrentamiento a las masas y entonces también emergen dictadores los cuales canalizan las pugnas con base en el autoritarismo. América latina parece no resolver todavía el problema de la articulación de la sociedad civil, entonces devienen otros autoritarismos, a los que Lechner y O'Donnell denominan "de nuevo tipo".

## C. ¿COMO EJERCIERON EL AUTORITARISMO?

Los caudillos actuaron como representantes de regimenes centrales o federales. El caudillismo se institucionalizó con base en lo siguiente:

1. El exclusivismo político en el ejercicio del poder, puesto que su acceso por vía autoritaria borraba la posibilidad de participación a grupos políticos rivales y monopolizaba el poder absorbiendo los otros poderes públicos que además le permitieron la exención de cualquier tipo de control legal. El caudillo controló los puestos claves de un conjunto de élites sociales y grupos de poder compuestos por el ejército, la Iglesia, liberales y conservadores, grupos adinerados y los dominantes en el congreso y en el poder judicial.

2. La supresión o limitación de los vínculos jurídicos del poder político al abrogar la constitución o dar cabida a una nueva; generalmente se presentaba como bandera de lucha política otra carta política la cual no era observada si obstaculizaba sus intereses.

3. La eliminación o restricción substancial de las libertades civiles, puesto que se acentuaba la obligatoriedad, por parte de la colectividad, de realizar prestaciones obligatorias, se suprimían los derechos civiles consagrados en las constituciones.

4. Empleo de métodos despóticos de control político y social, con manifestaciones de agresividad, a menudo inspirada en el mesianismo, encaminada a disciplinar y transformar la sociedad.

Los principales elementos utilizados por los caudillos fueron: la fuerza y la opresión en todas sus manifestaciones; el uso de las armas, leyes punitivas, destierros, pena de muerte, consejos de guerra y en especial el veto y la censura de prensa. América latina estuvo, especialmente durante el fin de siglo, sujeta a un inmenso control. No obstante el *statu quo* del caudillo se veía amenazado por la palabra escrita que buscaba convertirse en "cuarto poder".

El autoritarismo ocupa militarmente todo el espacio, la vida privada y pública se confunden; el quehacer político de la oposición se torna en conspiración, tanto el poder como la resistencia, se manifiestan y se ejercen conspirando.

Durante el siglo XIX la necesidad de un orden se presenta como una comunidad de vivencia en América latina, obviamente en diferente graduación. Sin embargo el orden no se logra, excepto como mera necesidad instrumental para la convivencia social. Así, la necesidad del orden que vaya más allá se convierte en imprescindible para el progreso.



## LA LEGITIMACION DEL AUTORITARISMO

Autoritarismo y democracia son los opuestos que se han debatido bajo esa dualidad, por ende uno y otro se remiten mutuamente. La democracia ha sido la tendencia constante en la que los dictadores de nuevo tipo, los fascistas, golpistas civiles y militares y caudillos latinoamericanos han legitimado y justificado sus gobiernos porque el modelo democrático liberal ha llegado a ser el soporte de los valores políticos que trascienden naciones.

Los caudillos de la pasada centuria sentaron las bases de su legitimidad en el plano ideológico manifestándose como seres providenciales restauradores y regeneradores de la sociedad deseosos de cimentar el orden para obtener el progreso; en el plano jurídico político invocaron las instituciones democráticas, se las arreglaban para hacer creer que no tenían más horizonte que los principios fundamentales del modelo: la separación de los poderes públicos, las libertades y derechos civiles y el principio de la representación popular. Muchos no han sido registrados como dictadores, bien porque sus memorias las escribieron sus seguidores o simpatizantes bien porque se acogieron, para camuflarse, a sofisticados mecanismos de poder no susceptibles de dilucidar a simple vista. Otros caudillos debieron siempre silenciar la acusación de ser dictadores avocándose a la coyuntura del momento y por requerimiento de

prestar sus servicios a la patria. Así mismo se sirvieron de mecanismos diversos para hacerse elegir en la presidencia y/o prorrogar su mandato.

La mayoría de los caudillos fueron elegidos bajo la perturbación del orden público, pero una vez que cesaba continuaban en ejercicio del poder ejecutivo: Justo Rufino Barrios, Benito Juárez, Rafael Núñez, Tomás Cipriano de Mosquera los dos primeros elegidos en estado de sitio y bajo perturbación del orden público.

#### LA ELECCION DE JUSTO RUFINO BARRIOS EN GUATEMALA.

"El más liberal de los liberales" fue elegido presidente de Guatemala de 1872 a 1885 sin ninguno de los requerimientos legales previamente establecidos y en ausencia de los organismos legales que avalaran su calidad de primer mandatario.

Después de la caída de Rafael Carrera y su sucesor Vicente Cerna los jefes y oficiales del ejército libertador designan presidente provisorio a Miguel García Granados<sup>14</sup> a quien invisten de amplias facultades, pero ante el apremio de resolver un conflicto armado con el fronterizo Estado hondureño, nombra presidente al general Barrios y le delega sus poderes concedidos en vigencia del estado de sitio. Mientras tanto el general dicta los decretos más apasionados y más brillantes en contra de la

iglesia: disuelve la Compañía de Jesús, la comunidad de San Felipe y nacionaliza sus bienes; reparte tierra a los campesinos; extingue todas las órdenes religiosas y nacionaliza sus bienes.

En 1873 el general Barrios es elegido nuevamente presidente hasta 1876, por una Asamblea nacional constituyente "en un momento en que no había Constitución" y dicho cuerpo legislativo presentó un proyecto de reforma constitucional que estaba en desacuerdo con el punto de vista del general Barrios acerca de las relaciones Estado-iglesia y la recomposición de la Unión centroamericana.

El reducto conservador y los liberales moderados que lo integraron no concedieron importancia al bosquejo de reconstitución de la Federación centroamericana en el cual el General siempre estuvo interesado, prueba de ello fue su muerte en 1885 queriendo realizar el sueño de esa unión.

Respecto a la iglesia, la Asamblea consideraba como medida conciliatoria con las recientes medidas impuestas, que aunque no se reconociera a la religión católica como la oficial se colocara la obligatoriedad del Estado de ayudarla y sostenerla con fondos públicos.

El proyecto en mención, al enumerar las garantías individuales: como la no retroactividad de las leyes, el derecho de reunión, la prohibición de torturas, entre otros, añade lo siguiente: "y

además la suspensión de dichas garantías en estados de emergencia, era limitada. Posiblemente la explicación de este interés marcado en este aspecto del proyecto, está en la situación de haber sido elaborado precisamente en estado de sitio; y por lo demás, esta ampliación de las garantías personales es constante que se produce en nuestro país, después de las revoluciones democráticas"<sup>15</sup>.

Durante el transcurso del Estado oligárquico, la vida política de cada región comparte con las otras en mayor o menor grado alteraciones del orden público por la rearticulación de fuerzas en el interior de las clases dominantes.

El liberalismo constitucional contempla para dar salida a la crisis que el orden jurídico se rija por otra normatividad que tiene su origen en leyes especiales consignadas en el Derecho de gentes - Derecho internacional- y en las leyes emitidas por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias que la misma constitución le confiere, esto es, leyes de excepción para momentos de excepción, pero la dificultad y el abuso del Derecho estriba en que se extiende por plazo indefinido la situación de excepción cuando las condiciones objetivas han cesado y entonces el ejecutivo -a quien corresponde sancionar las leyes- continúa con el poder de hacer las leyes, poder que en normalidad política pertenece al legislativo.

Amplias discusiones acerca de la vigencia de los estados de

excepción, en particular del clásico y más utilizado como ha sido el estado de sitio, se han desplegado a lo largo y ancho del subcontinente como una manera de colocar punto final al abuso de la ley: ¿que tiempo abarca la transitoriedad del estado de excepción?. Durante su vigencia, ¿se derogan o se suspenden las leyes?, ¿cuáles garantías constitucionales rigen y cuáles no?, si el ejecutivo no declara restablecido el orden público en su debido momento, ¿quién lo controla?.

### 5. LA LUCHA POR LA PAZ Y EL ORDEN

El propósito de alcanzar esta meta ha trascendido el siglo decimonónico en la mayoría de las formaciones sociales latinoamericanas.

En la medida en que los Estados van superando este período van disminuyendo los desórdenes políticos desfavorables al progreso. Existe ya un cierto consenso acerca de la paz y el orden sin cuyos elementos todo Estado se debilita, más aún después de la llegada de un modelo de comercio librecambista que iniciaba su operatividad en América latina.

Este modelo aunado a un proceso de acumulación de capital mercantil que ya poseía cierto ritmo y gradualidad diferente en cada región era capaz de acrecentarse y modificarse siempre y

cuando se dieran algunos condicionantes: mayor cohesión y capacidad para llegar a acuerdos entre las élites dirigentes para obtener paz y orden, pero ¿cómo cimentarla? si aún las pugnas por el poder se resolvían en el campo de batalla; en muchos Estados y regiones las luchas interélites se ocasionaban por el cierre de los espacios de poder a la oposición. Sería imposible mantener el orden por el juego pacífico de la política; el único camino de obtenerla era por el empleo de la fuerza, por medios autoritarios. Con este planteamiento se inauguró una nueva era del caudillismo y gobiernos autoritarios en América latina.

La búsqueda de la paz y el orden fue legitimada en la corriente del positivismo europeo. Tuvo como propósito abordar los problemas del orden mediante una postura pragmática y se difundió primeramente en México hacia la década de los 60 por Gabino Barreda, <sup>16</sup> un celebre maestro exdiscípulo de Augusto Comte en París, quien habría formulado la prioridad de un crecimiento basado en el orden, el que establecido durante un tiempo prudencial sería la base del progreso y haría por sí solo todo lo que resta. La divisa comtiana de Orden y Progreso la complementó con la de libertad: la libertad sería el medio, el orden la base y el progreso el fin.

La asimilación de ambos lemas irrumpió de diferente forma en las diversas formaciones sociales, es decir, algunos Estados se acogieron a la divisa comtiana y empezaron a ponerla en práctica

en tanto realizaban, de algún modo, las reformas liberales, fueron los casos de México y Colombia donde el positivismo actuó como reto al liberalismo romántico de mediados del siglo.

No se dio un proceso semejante en los casos de Brasil y Guatemala que parecían invertir el lugar de las consignas, la libertad como la base, el orden como medio y el progreso como fin.

En Brasil las reformas liberales fueron muy peculiares, rebeldía frente a la monarquía y sus instituciones: en contra del emperador, la esclavitud y la composición vitalicia del Senado que entraron en desuso ante el clamor de representación popular se desplegaron paralelamente las consignas de "Orden y Progreso", colocadas en la bandera brasileña en símbolo de creación de la República.

En forma similar las reformas liberales llevadas a cabo en Guatemala se dieron al son de "Orden y Progreso" el proyecto de Constitución de 1872 denominaba así a las garantías del título v<sup>17</sup>.

El credo comtiano se esparció por toda América bajo la convicción de que el orden sólo debía ser llevado a la práctica por medios autoritarios con el liderazgo de una élite científica y promovida por y desde el Estado.

La búsqueda del orden no apuntó a la ampliación de la democracia, más bien se creía que la dictadura era democrática en la medida que podía conducir a la paz científica.

Los caudillos que llevaron las consignas de Orden y Progreso hasta sus últimas consecuencias fueron de los más controvertidos: Porfirio Díaz en México, Rafael Núñez en Colombia y Justo Rufino Barrios en Guatemala. Emilio Rabasa en el capítulo IX titulado "La dictadura democrática" interpreta el porfiriato en los siguientes términos:

"El general Díaz, soldado con temperamento de organizador, hace las revoluciones para establecer la paz, impone el orden que garantiza el trabajo a que aspiraban los pueblos cansados de revueltas, favorece el desarrollo de la riqueza pública, comunica los extremos del país, pone en movimiento las fuerzas productivas y realiza la obra, ya necesaria y suprema, de la unidad nacional.

La vista sola de estas tres etapas de un pueblo que no tenía en 1821 ninguna vida política y que estaba condenado a comenzar su historia tan tarde, demuestra que se ha avanzado mucho en la transformación de las sociedades. Los escritores extraños, que atribuyen nuestro atraso en la práctica de las instituciones y en la educación política e ineptitud e inferioridad de raza, tanto como a inmoralidad y perversión de sentimientos, se olvidan de que hablan desde la cima de sus treinta siglos de historia.



Nosotros parece que nos damos prisa a compendiar la nuestra, y nos sentimos necesitados a resumir en lustros los siglos de la historia humana".

#### a. NUEVA CONCEPCION DEL ORDEN.

Otro enfoque diferente, en el sentido de ser más racional que en la primera etapa del Estado, apersona filosóficamente a las élites que ocupan el poder y a los caudillos; temerosos al extremo de conservar las prerrogativas que les son inherentes, cimentan sus gobiernos en la prevención de la guarda del orden público.

Esta nueva forma de asumir el autoritarismo es la directriz que cobija las relaciones jurídico-políticas hasta más allá del presente siglo y que ha retomado alguna de sus caracterizaciones en diferentes lapsos durante la presente centuria.

Como su denominación lo indica, el "estado policivo" utiliza términos como "en prevención", "libertad pero", "en tiempos de paz", "por posibles desórdenes..."

Tuvo las siguientes características: el orden era considerado el

valor prioritario frente al respeto de los derechos civiles y las garantías sociales; se interiorizó y se llevó a la práctica el que las libertades podían conculcarse en cualquier momento a cambio de conservar o rescatar el orden; la Libertad y el Orden del período anterior fueron reemplazado por los enunciados del positivismo comtiano, "Orden y Progreso"; en muchos Estados latinoamericanos, la búsqueda del orden como ideal quedó en el sueño y se tornó en el freno permanente del progreso; toda una maquinaria estatal construyeron y pusieron en funcionamiento, como parte de la nueva competencia predominantemente policiva para plasmar sus proyectos, sin embargo, a través de las constituciones se concebía un orden público integral -en sentido de equilibrio material y moral- pero terminaron en simples leyes policivas custodias del orden de la calle.

El "Estado policivo", poseyó la cualidad de ser casuístico, es decir, para cada hecho o situación susceptible de ser punitiva se emitió, en el instante un decreto, una circular o cualquier tipo de disposición; el acopio de normas reglamentarias y punitivas para la prevención y represión del desorden creó un tipo de sociedad que aumentó los índices de criminalidad, las que a su vez originaron nuevas infracciones; se requería del aumento de la intimidación a través de la ley y el castigo; gran parte de los recursos estatales se dirigieron al sostenimiento del aparato represivo estatal, al ejército y la policía.

## b. EL CONTROL SOCIAL.

Indudablemente, el Estado no puede reproducir la dominación política con el exclusivo uso de la represión y la fuerza, ha de recurrir a la creación de los aparatos ideológicos que organicen el consenso respecto al poder político, e interioricen la represión como parte de la legitimidad estatal, manifestándose no sólo en la palabra y el discurso sino en los usos, las costumbres, el comportamiento cotidiano. A la par de la represión se ejerció el control social, el aparato eclesiástico, de la iglesia católica lo hizo principalmente a través de la educación y el púlpito.

Otra de las formas que asumió el control se manifestaba en la rotulación ideológica, pues parte de los enfrentamientos de las élites dominantes se tradujeron a la lucha bipartidista; los conservadores tacharon a los liberales de ateos, masones y anárquicos; a la prensa, el medio de comunicación más importante, se le rotuló de difamadora y causante de perturbaciones del orden público y por ende sujeta a cambiantes disposiciones legales.

Como parte y consecuencia de todo lo anterior se instauraron estados de excepción: de alerta, de sitio, de emergencia. Las faltas y los delitos contra la seguridad del Estado fueron

juzgados a priori y sin fórmulas legales de juicio. Esto en lo que concierne, especialmente, a las sanciones de las élites.

Para el común o la plebe, la cárcel jugó el papel que le ha correspondido en las sociedades modernas el de ser el lugar ocupado por un vasto ejército de reserva de "desposeídos".

En la generalidad de América latina, las élites controlaron la mano de obra liberada que fueron incapaces de articular a la producción, ejerciendo coacción a través de leyes y disposiciones varias que impulsaron nuevas formas precapitalistas de trabajo atado sobre quienes fueron considerados vagos: los caminantes que anduvieran sin rumbo; sobre quienes, aún poseyendo rentas, anduvieran con criminales o prostitutas; quienes estudiaran y no cumplieran con las tareas escolares; a las mujeres públicas.

Las sanciones consistieron, entre otras: en el envío a nuevas poblaciones; a las colonias penales establecidas para el caso; a la realización de trabajos, no remunerados, en obras públicas.

De cierta manera y con variaciones no muy substanciales, muchos Estados latinoamericanos al finalizar el presente siglo, continúan sin superar la función primitiva del Estado, como es la de órgano disciplinador; lo que se ordenó, más bien, fue la represión.

## 6. Conclusiones.

Los conflictos de poderes y sus constantes ajustes redundaron en el fenómeno de "el constitucionalismo". Usualmente los constitucionalistas se remiten a ese fenómeno en alusión a la crisis del Derecho constitucional, privilegiando la ley suprema a la realidad social: sería más adecuado referirlo a la crisis del Estado, aprehensibles a través de los ciclos constitucionales.

Igualmente puede concluirse que la adopción de modelos foráneos en el sistema institucional, ahondaron más la brecha entre lo normado y la cotidianidad política.

La imitación de dichos modelos ha sido una actitud constante como solución política inmediata para enfrentar nuevos retos por parte de pueblos que inician su reorganización. Por tanto su incorporación no puede ser vista bajo la óptica del atraso, puesto que de esa manera los criollos se articulaban a metrópoli.

Las minorías partidistas incumplieron las reglas del juego político e impusieron su valor de orden el que finalizó siendo necesidad instrumental para la proyección de una paz inexistente. El autoritarismo y la constante perturbación del orden caracterizaron este período de la historia latinoamericana.

Pese a ello, en la etapa del Estado oligárquico propiamente dicho, se logró una cierta unidad de los grupos dominantes a través de una serie de alianzas interélites cuyo objetivo fue la de asumir la dirección de los procesos económicos y jurídico-políticos. Se fortaleció la autonomía del poder civil frente al eclesiástico y se implementó un juego de poder sustentado por un partido de oligarquias.

## NOTAS

1. Las constituciones reforzaron la ingerencia del ejecutivo o del congreso, tomaron lo esencial de las europeas, de la inglesa y francesa de corte liberal y burgués adscritas al pacto social, en lo concerniente a la soberanía, al principio de separación de las ramas del poder público, a la doctrina de los derechos individuales y las garantías sociales. Se atribuyó al ejecutivo la de ser comandante supremo de las Fuerzas armadas de mar y tierra, o no mandarlas en persona, sin previo consentimiento del congreso, puesto que esta corporación le ha permitido la declaratoria de guerra a otras naciones según lo prescrito por la Constitución inglesa y de igual manera se llamaba la atención respecto al carácter prohibitivo de las fuerzas armadas para deliberar; los presidentes poseían además, la facultad de decretar la organización y conscripción o reclutamiento de los ejércitos, o con consentimiento del congreso como lo codificaba la Constitución francesa.

2. Citado por Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo II, El Estado, volumen I, la formación del Estado, traducción del centro de idiomas extranjeros de la Enep, Acatlán, México, D.F., p.54.

3. José Antonio Nariño, llamado "El Precursor de la independencia", por haber traducido y divulgado los Derechos del hombre y del ciudadano y por sus arremetidas luchas en favor de los criollos, criticó a sus oponentes federalistas, que habían tomado esa fórmula de la organización política de la Unión Americana, tachándolos de simples imitadores y escribía en su periódico La Bagatela, "¿por qué están las provincias más pobres, más débiles y más oprimidas que en el antiguo gobierno?, con todos los caminos que obra la libertad. ¿por qué han tomado el camino del norte para llegar al sur?".

Bolívar, partidario de un régimen centralista y autoritario para los nacientes Estados, decía en 1912: "¿Que país del mundo, por morigerado y republicano que sea, podrá, en medio de las facciones intestinas y de la guerra exterior, regirse por un gobierno tan complicado y débil como el federal?. No es posible conservarlo en el tumulto de los combates y los partidos. Es preciso que el gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean. Si éstos son prósperos y serenos, él debe ser dulce y protector; pero si son calamitosos y turbulentos, él debe mostrarse terrible y armarse de una firmeza igual a los peligros, sin atender a las leyes, ni constituciones, interin no se restablece la felicidad y la paz". "Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un Caraqueño." -Documento conocido

también como "Manifiesto de Cartagena"- Tenorio A., Antonio. (compilador) Pensamiento Libertario de Bolívar. Ediciones de la paz, 1ª edición, julio 1982, p.29.

4. Así lo demuestra el politólogo Perry Anderson en su obra El Estado absolutista. Siglo XXI editores, S.A., México D.F., 5ª edición en español, 1983, p.81.
5. Fue también muy peculiar la actitud de los criollos, y especialmente la de Nariño frente al problema religioso.

Comportamientos similares se pueden observar en los procesos de emancipación de los pueblos latinoamericanos y lo cual, quizás, no puede juzgarse como simplemente incoherente y dual; en una de sus batallas, por ejemplo, nombró comandante de sus tropas a Jesús Nazareno, mientras por otro lado publicaba en La Bagatela y en defensa de la causa emancipadora, "Valiente bula, la de Alejandro VI, que repartió las tierras que no eran suyas". Esta actitud coincidía con la situación intelectual que dominaba a Europa en aquel entonces, en que por un lado las fuentes de racionalismo despojaban el derecho divino del monarca, afirmando la igualdad de los hombres, pero por otro lado estas doctrinas coexistían con el usnaturalismo, al colocar el nombre de dios como supremo legislador en todo tiempo y lugar; ese "prefacio religioso" encabazaba además, la proclama sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano como el producto de una especie de alianza entre ambas corrientes. -Los principios de la monarquía y los de la soberanía del pueblo.

6. Quien concluyó que a ninguna de las ramas del Derecho puede aplicársele la tesis de la uniformidad de la evolución; refiriéndose al Derecho francés y al alemán, que procedían de un mismo estado jurídico, el imperio franco, pero ambos bajo el influjo del Derecho romano y canónico infiltrados en dosis muy desiguales hicieron diferencia. ¿Cómo explicar entonces la similitud y las desemejanzas? Por la imitación, las influencias externas, las propias innovaciones, las que han transformado, regenerado y renovado el Derecho y sus instituciones. Reforzando su tesis se pregunta el autor: "¿Se puede sostener seriamente que el Derecho romano clásico esperaba y aspiraba a recibir el impulso que le fue comunicado por la propagación del cristianismo y que tan fuerte carácter bizantino le imprimió en su último estado?". Ver al respecto: Tarde, Gabriel. "El Derecho y la Sociología". Las Transformaciones del Derecho, Capítulo VII, editorial La España. (s.f.)
7. Mommsen, Wolfgang J. La Época del Imperialismo. Siglo XXI editores, México D.F., 1978, 5ª edición en español, p.104.
8. En el contexto latinoamericano, a nivel regional, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863 tuvo



9. Véase, Valencia V., Hernando. Cartas de Batallas. Una crítica del consitucionalismo colombiano. Universidad Nacional, Cerec, 1ª edición, 1987, p. 62.
10. Cueva, Agustín. Op. Cit. p.31
11. Lechnert Norbert. La crisis del Estado. El cid editor, Caracas, 1970, pp. 31-32.
12. Bobbio Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Fondo de cultura económica, México D.f., 1989. Traducción de José F. Fernández, pp.16-17.
13. Tomás Guardia en Costa Rica, 1871; Justo Rufino Barrios en Guatemala, 1873; Benito Juárez en México, 1857; Antonio Guzmán Blanco en Venezuela, 1870; Tomás Cipriano de Mosquera en los Estados Unidos de Colombia, 1843; Francisco Solano López en Paraguay, 1862; Eloy Alfaro en Ecuador, 1895; José Santos Zelaya en Nicaragua, 1893; José Manuel Pando en Bolivia en 1899.
14. Nombramientos del general Justo Rufino Barrios. Cfr. García Laguardia, Jorge Mario. Op. Cit. pp. 41, 128, 57, 145, 165, 166.
15. Ibid. p. 88.
16. Véase, Ibid. p. 89.
17. Véase, Proyecto de Constitución para la República de Guatemala, presentado a la Asamblea constitucional el 20 de agosto de 1872 por la comisión encargada de formarlo. Guatemala: imprenta de la paz, 1872. Citado por García Laguardia, Jorge Mario. Op. Cit. pp. 65-66.

## CAPITULO TERCERO

LAS PUGNAS INTERELITES MANIFESTADAS A TRAVES DE LA OPOSICION DE LOS PODERES PUBLICOS: EJECUTIVO-LEGISLATIVO.

I LA APROPIACION PARTIDISTA EN LA CONDUCCION DEL ORDEN PUBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.

Hasta 1850 el Estado neogranadino, se caracterizó por la heterogeneidad económica, la fragmentación política y la diferenciación cultural del espacio territorial interno.

Los intentos por llevar a la práctica fórmulas económicas centralistas fracasaron porque el ejercicio del poder -como la dirección del proceso económico- tropezó con la regionalidad.

La solución que se dio a este problema se hizo posible por una alianza tácita entre las élites regionales que controlaban el capital mercantil especulativo. Dicha alianza consistió en que cada una de las secciones o regiones poseía igualdad de condiciones para comprar en el exterior y distribuir en el interior a través de medidas como el desestanco

del tabaco, la libre exportación del oro, las reformas aduaneras y el crédito público. Hubo igualmente, otras medidas descentralizadoras que causaron disconformidad entre los sectores económicos de las regiones, entre otros, el control de la mano de obra y de la tierra y las rentas provinciales.

Esas fueron las conclusiones a las que llegaron los expertos en la materia María Teresa Uribe de Hincapié y Jesús María Álvarez<sup>1</sup>.

Por una serie de controversias regionales se pasó entre 1858 y 1863 de una regionalización unida y directa al poder central -Confederación granadina- a una nueva federalización en que las regiones estuvieron ligadas por un "abstracto" Pacto de Unión, expresión de la inexistencia de un poder que en la instancia económica y política impusiera sus decisiones.

En 1863 en los Estados Unidos de Colombia, el Partido Liberal impuso en definitiva un proyecto de Estado: liberal manchesteriano, parlamentario e imparcial respecto del proceso económico con base en propuestas de organización federal y libre comercio que venían poniéndose en práctica a través de una serie de movimientos y presiones regionales en contra del poder central. De éstas destacaron la Guerra de los Supremos, 1841, el aplastamiento del movimiento artesanal, 1854, y otros que tuvieron repercusión en la legislación

ordinaria y las Constituciones de 1853 y 1858 como precedentes a la de 1863.

Este nuevo modelo convulsiónó las estructuras económicas, políticas y jurídicas, ya que se pasó a la descentralización de las decisiones<sup>2</sup>. El proyecto estuvo abanderado por las "mayorías liberales" que dictaron sobre sus adversarios, —numerosos conservadores— otras reglas de juego, como la separación de instancias entre la potestad civil y la eclesiástica cuya finalidad era la continuación de un proceso económico de acumulación que liberalizara mano de obra y tierra que terminó fijando pautas de identidad frente a los sectores conservadores, los cuales habían apoyado la concentración del poder terrenal de la iglesia.

Las élites políticas criollas que seguían las directrices del positivismo jurídico como corriente rectora avalaron dicho proyecto con base en una nueva Constitución, la de los Estados Unidos de Colombia de 1863, y por su intermedio se legitimaron las reformas librecambistas de medio siglo.

Desde la puesta en marcha de la Constitución de 1863 como el sustento jurídico que aglutinara a todo el territorio bajo el Pacto de Unión, y una vez constituidos los estados soberanos, la contradicción se centró en continuas disputas entre el poder

central y los poderes regionales. ¿Cuáles pesaban más frente a un conflicto determinado: las milicias nacionales o las regionales? ¿A quién correspondería hacer uso de las facultades extraordinarias: al presidente de la Unión o a los de los estados? -también llamados gobernadores. ¿Cuál Constitución debería regir, la de 1863 o una u otra de los nueve estados? ya que cada uno tenía la propia y las divergencias entre ambas instancias las dirimía la Suprema Corte Federal, pero en la práctica no hubo una coacción capaz de hacerla cumplir y surtía efectos siempre y cuando existiera acuerdo entre estado y gobierno general.

El conflicto suscitado en estas potestades tocaba fondo cuando al intervenir el poder central en cualquier asunto doméstico el estado veía sojuzgada su soberanía, porque la conformación de los Estados Unidos de Colombia semejaban repúblicas independientes unas de las otras y respecto de la capital.

A medida que cada estado reafirmaba su soberanía se amotinaban contra el poder central, aunque no tardaban en ser sometidos. Los movimientos rebeldes y separatistas poco habían bajado de tono desde 1863, cuando prematuramente respecto de otras provincias, Panamá quiso conducir su propio destino como estado libre y soberano, aunque bajo la protección del poder central de Santa Fé, lo cual logró en 1855.

El Pacto de Unión que articuló la existencia de los estados

soberanos creó multiplicidad de soberanías. Cuando el radicalismo abordó esta cuestión como la contradicción principal se acercó la desunión del Partido y la modalidad sobre la cual había sido enunciada la Constitución de 1863 precipitó su crisis.

Si intervenía el poder central se generalizaba el conflicto, si no lo hacía se desconocían los derechos de los ciudadanos y extranjeros, cuestiones que tan sigilosamente custodiaban los autores de la Carta de Rionegro.

El periodo durante el cual permaneció en vigencia esta Ley suprema, estuvo constituido principalmente por la actividad política del movimiento de los radicales, la fracción mayoritaria y más fuerte del liberalismo. Lo integraban una élite intelectual y económica de escritores, juristas y catedráticos; dueños de casas comerciales con sedes en el exterior; especuladores de artículos suntuarios; vendedores de armas y exportadores de oro, tabaco, algodón, café y añil.

Muchos de ellos habían sido antiguos gólgotas o radicales, una de las fracciones en las cuales se había dividido el Partido Liberal en la década de los cincuenta, rivales de los draconianos que fueron proteccionistas u opuestos al libre cambio. Aquellos que monopolizaban el contrabando de armas que se hacía con Inglaterra, Francia y Bélgica y bajo cuyas presiones desde 1854

habían logrado institucionalizar parte de su poder al elevar a mandato constitucional la libertad de tener armas y municiones y de hacer su comercio en tiempo de paz, pertenecían a las logias masónicas, grupos de difícil acceso. También partidarios de la secularización en la educación y de la libertad de reunión, la libertad de industria y de viajar por todo el territorio, alabadores del uso de la palabra y del escrito.

#### 1. TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA VERSUS RAFAEL NÚÑEZ

En forma casi tajante, dos partidos, pero sobre todo dos personajes, dividieron la historia colombiana del siglo XIX. En torno a ellos se edificaron los dos proyectos de Estado "antagónicos" -el federal y el central- luego del triunfo militar sobre sus contendores políticos en 1863 y 1865 respectivamente. La separación ocasionada a su alrededor parecía obedecer más a las pasiones que despertaban las magnas figuras de ambos caudillos que a una organización partidista, pues la cotidianidad política daba la impresión de desenvolverse según la adhesión o la oposición al general Tomás Cipriano de Mosquera y a la adhesión u oposición a Rafael Núñez.

La racionalidad que iluminó la letra de la Carta de Rionegro, la cual otorgó a las élites seccionales la libertad de realizar su "proyecto económico" y establecer un gobierno

general, republicano, federal, electivo, alternativo y responsable- Art. 16 del Pacto de Unión de 1861 y art. 36 de la Constitución de 1863-, no prevaleció en el desarrollo de los acontecimientos políticos a lo largo del trayecto federal.

El tratamiento del orden público fue una de las coyunturas más gravosas que precipitó el rompimiento del modelo jurídico-político sobre el cual descansaba el proyecto de 1863. Luego de establecidos y legitimados los estados promulgados en la Constitución de 1858, el manejo del orden público respecto a las localidades enfrentó a las diferentes fuerzas contra el general Mosquera, y terminó fragmentándolas para luego amalgamarlas alrededor de la propuesta de Núñez de Regeneración y conducción centralizada del orden público.

Respecto a la pertenencia a las diferentes agrupaciones políticas, los que hoy lo eran mañana no lo serían, como la fórmula política que primó desde la Convención de 1863, la cual se caracterizó por poseer en su interior un ala liberal menos flexible que el resto de sus cofrades. Aunque todos consideraban que sus ideales libertarios los ataban como grupo homogéneo, esa línea en particular, comandada por el general Mosquera, no tuvo en un comienzo voluntad de ser copartícipe del poder con elementos diferentes a los de su Partido, y menos ceder ante las reclamaciones que se suscitaban por parte de la iglesia católica, cuando en las discusiones sobre la cuestión



religiosa se presentaban posiciones diversas acerca de las medidas restrictivas alrededor de la institución eclesiástica.

La Carta de Rionegro, constituyó la expresión más pura del pensamiento liberal, no susceptible de enmiendas que contradijeran los propósitos iniciales de organización a perpetuidad.

Un grupo de laureados militares de la independencia, a los que pertenecía el general Mosquera, eran quienes incondicionalmente lo respaldaban. Fueron los antiguos liberales de la fracción draconiana que firmemente combatieron los radicales y ahora nuevamente lo hacían. En una mañana conformarían la corriente liberal independiente y se volcarían en contra de la intransigencia de los radicales para culminar en el Partido nacional, que agrupaba a los más intolerantes en política de que se tenga conocimiento en la historia decimonónica colombiana porque si ciertamente los radicales estrecharon los espacios de poder para sus rivales políticos, los conservadores -en el Partido nacional-, una vez habiendo vencido a los primeros les cerraron la representación, al punto que en 1892 solamente hubo un congresista y ningún gobernador de la otra agrupación política.

Este grupo, y en especial el general Mosquera, se enfrentaba al elemento civil mayoritario que durante la constituyente propuso limitar el poder del caudillo. Con este criterio se estableció el corto período presidencial de dos años y

la aquiescencia del Senado de plenipotenciarios para la designación de los Secretarios de estado -arts. 79 y 81- y todo cuanto contribuyera a "exaltar" al Gran General, puesto que suficientes muestras de autoritarismo dio, especialmente cuando incorporó a la legislación las normas extraordinarias expedidas con anterioridad a 1863.

En 1867 surgió por primera vez el desacuerdo abierto entre ambas líneas, cuando la contradicción se centró entre el ejecutivo y el legislativo. Los dos pugnanaban por el cumplimiento o no de las funciones constitucionales <sup>3</sup>.

En 1866, cuando el general Mosquera ejerció la presidencia por cuarta vez <sup>4</sup>, se enfrentó a un legislativo que mayoritariamente, especialmente en la Cámara baja, disenta de su política con la iglesia, de su actitud autoritaria respecto al manejo del orden y de sus intrigas para alcanzar el poder.

Las contradicciones entre esos poderes se dejaron sentir, incurriendo en flagrantes violaciones a la Carta de Rionegro. En 1866, por ejemplo, el general Mosquera firmó un convenio secreto con el Perú <sup>5</sup>, sin el beneplácito y consulta del legislativo. En abril del año siguiente, en una actitud anticonstitucional y desafiante, decretó la perturbación del orden público federal, la guerra en los estados de la Unión y declaró arbitrariamente cerradas las sesiones del Congreso.

El Senado, en cumplimiento de la misión judicial que tradicionalmente le ha correspondido, destituyó a Mosquera, lo juzgó y luego lo indultó<sup>6</sup>, pero no tardaron en continuar nuevamente las deliberaciones del cuerpo legislativo, dando un vuelco al régimen federal en lo concerniente a la iglesia<sup>7</sup> y al orden público.

Del desafío entre ambos poderes salió una nueva reglamentación sobre la custodia del orden, la memorable Ley 20 del 16 de abril<sup>8</sup>.

Esa norma aparte que contradecía anulaba la resolución del 22 de julio de 1866 del general Mosquera, que a la postre estableció lo siguiente<sup>9</sup>: En virtud de orden del Gran General se declara: Que cuando en un estado se levante una facción armada, con el objeto de volcar el gobierno deponiendo a las autoridades "legítimas" de dicho estado, el gobierno declarará el orden alterado y llegado el caso se acogerá al artículo 66 numeral 19 -que atribuye al presidente de la Unión velar por la conservación del orden general. En caso de que el movimiento revolucionario no tenga por objeto lo anterior el gobierno observará completa neutralidad con respecto a las instituciones federales siempre y cuando no se altere el orden genral impidiendo o perturbando a los empleados de la Unión el ejercicio de sus funciones o se apoderen de los bienes o rentas nacionales, ni ejecuten actos que puedan comprometer las relaciones internacionales; el gobierno del estado en "revolución" debe poseer la fuerza suficiente para

restablecer el orden y asegurar el cumplimiento del artículo 15 de la Constitución, o las garantías de los derechos individuales.

Pero la Ley 20, como clara oposición a Mosquera, prescribió la no intervención, la neutralidad absoluta del poder central frente a los disturbios seccionales:

"Cuando en algún estado se levante una porción de ciudadanos con el objeto de derribar el gobierno existente y organizar otro, el gobierno de la Unión deberá observar la más estricta neutralidad entre los dos bandos beligerantes. Mientras dure la guerra civil en un estado, el gobierno de la Unión mantendrá sus relaciones con el gobierno constitucional, hasta que de hecho haya sido desconocida su autoridad en todo el territorio y reconocerá al nuevo gobierno y entrará en relaciones oficiales con él luego que se haya organizado conforme al inciso 19 artículo 89 de la Constitución. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias".

Este mandato fue uno de los más debatidos y combatidos durante los casi diez años que estuvo en vigencia porque avivó los conflictos internos, descentralizó las guerras y se aprovechó por la oposición para maniobrar y alcanzar el mando ante la actitud de los liberales de copar los espacios de poder.

La Ley 20 se consideró por Mosquera como secreta y fabricada por un quinteto de "espurios impostores", según el mismo lo afirmó

-decreto de 29 de abril de 1867 sobre orden público-, y también calificada por parte de sus críticos de "dolorosa retaliación", según lo expresó el radical Aquileo Parrra. La posteridad pudo comprobar tal declaración, pues una vez despojados del General, los radicales no parecieron ser consecuentes con sus políticas respecto a la iglesia y al orden público. Los más flexibles, posteriormente no lo fueron, como el caso del general Julián Trujillo, quien desde 1879 abogó por una ley centralizadora del orden público y en 1867, en calidad de secretario de la Cámara baja, rubricó la Ley 20.

Además, ese mismo Congreso que aprobó la más controvertida norma, expidió otra: la Ley 42 del 23 de julio de 1867 sobre orden público que autorizaba la intromisión del poder central y el empleo de la fuerza pública de la Unión en los gobiernos de los estados que, una vez amonestados, rehusaran someterse al régimen constitucional, instaurado a partir del 23 de mayo, para legalizar ese mismo día la declaratoria de guerra al estado de Bolívar. En agosto, el Presidente asumió la dirección general de las operaciones en todo el territorio como represalia, porque recientemente en ese estado se sancionó una ley sobre orden público que desconoció al encargado del Poder ejecutivo de la Unión. -Decreto del 11 de agosto de 1867 sobre orden público.

De esta forma, un gobierno salido del seno del Congreso se institucionalizaba como otro poder. Claudicaba la fuerza avasalladora del General, del terrateniente caucano que extendía

sus dominios por la fuerza de sus propios ejércitos, de quien administraba el estado, -el más grande en extensión- como su dominio privado.

El general Santos Acosta, presidente del Senado de plenipotenciarios, quien con su voto había aprobado la Ley 20, ejercería ahora como segundo designado al supremo mando de la Unión. Con la intervención en el estado de Bolívar acababa de poner a prueba su nuevo poder.

Con estas actuaciones también se aclaraba para la historia que los desacuerdos entre los poderes ejecutivo legislativo, no eran simples problemas constitucionales, sino conflictos de poder.

La circular mosquerista, -del 22 de julio- salda a la luz pública como reacción a la toma del poder por el conservador antioqueño Pedro Justo Berrio, en el estado de Antioquia en 1864, quien era opuesto al general Mosquera, pero amigo del presidente de turno Manuel Murillo Toro, y había "legitimado" su gobierno por haberse amparado en el régimen constitucional, demostraría frente a la Ley 20 que, de igual modo, esta también sería utilizada para la preservación del estatus del grupo que la avalaba: el radicalismo, aunque contrariaba los ideales sobre los cuales presuntamente se habían avocado en reacción al General.

A. LA LEY 20 SOBRE ORDEN PUBLICO: NEUTRALIDAD O  
INTERVENCION, DOS SUPUESTOS DIFERENTES PARA UNA  
MISMA LEY EN VIGENCIA

El gobierno del general Santos Acosta, a los pocos meses de sancionada la ley 20, advertía las primeras críticas a la norma al aludir a la inestable aplicación con que se habían acogido las doctrinas sobre orden público como fruto de la dislocación de los partidos. Se predicaba modificar la Ley y era adecuado el momento porque existía calma y podía legislarse al respecto con imparcialidad. El dilema intervención o no se resolvía con un proyecto de ley presentado al Congreso nacional<sup>10</sup> a través de la cual se contemplaba el castigo, como prevención para evitar posibles desórdenes. Las penas recaerían o bien para las autoridades legalmente constituidas o para los beligerantes.

En verdad, el trayecto recorrido entre 1867 y 1876 demostró que la "neutralidad" frente a las contiendas de los estados, que estaba normada y era deducible del texto constitucional, no había sido tal y que el poder central apoyaba o no golpes de estado locales cuando servían a su conveniencia o corriente política. Se cambiaban así, por las vías de hecho, gobierno seccionales.

Numerosos casos ilustraron lo anterior, entre ellos, los sucesos ocurridos durante las presidencias de Santos Gutiérrez (1868-

1878) y Eustorgio Salgar (1870-1872) con los gobernadores de Cundinamarca y Boyacá, respectivamente. En el primero, el Poder Central intervino en contra del mandatario local, que era conservador, en clara transgresión a la Ley 20 y al régimen constitucional. El conservador Ignacio Gutiérrez Vergara citó a una reunión general por medio de elecciones y como reacción asumió el supremo mando de ese estado, en calidad de primer designado, el radical Rudesindo López. La declaratoria de perturbación del orden -el 9 de octubre y la elevación del pie de fuerza al servicio de la Unión en cinco mil hombres-, determinó el envío de dos mil ballonetas para aprehender a quienes eran considerados trasgresores de la paz, puesto que el gobierno vio esa situación como de incumbencia del Presidente de la Unión<sup>11</sup>. Esta decisión no se corroboró por la Suprema corte federal -el 24 de octubre-, la cual subestimó la acusación del Procurador de la nación y negó la existencia de un motivo legal para llamar a juicio al gobernador del estado, Gutiérrez Vergara<sup>12</sup>.

En Boyacá, el presidente Felipe Pérez, de la misma línea política del Gobierno central, era depuesto por un gobernador de facto mientras la administración Salgar le negaba apoyo. Se rumoró, incluso, de la ingerencia de Salgar en el golpe pues al Batallón Rifles se le retiró y se le envió a la frontera con Venezuela a causa de problemas territoriales -que por tradición, se han sostenido entre ambos países.



El Secretario del interior y relaciones exteriores, Felipe Zapata<sup>13</sup>, adujo frente a esta decisión que aunque el gobierno secundaba los regímenes constitucionales de los estados, la fuerza nacional no tenía la función de sostener gobiernos locales. Como quiera que ésto fuera legal, las cavilaciones se confirmaron cuando el presidente del estado de Boyacá peticionó la adquisición de elementos de guerra propiedad de la Unión que reposaban en Tunja, pues en otras ocasiones las existencias del parque nacional habían sido proporcionadas a los estados del Magdalena y Tolima: el Poder central que inicialmente basó la negativa en la vigencia de la Ley 20 fue contradicho por el Secretario de guerra cuando finalmente afirma que la determinación se tomó por el desacuerdo entre el gobernador de Boyacá con la administración Salgar<sup>14</sup>.

Los móviles de rivalidad entre ambos mandatarios no se esclarecieron. Para unos, hubo desavenencias por motivo de empréstitos; para otros, divergencias por candidaturas para la presidencia de la Unión, o bien se conjugaron ambos elementos<sup>15</sup>.

Durante el régimen federal, la discusión respecto al proyecto de ley sobre empleos militares -abril 1871-<sup>16</sup> desató el clima más propicio para la enmienda al tratamiento del orden público. En dicho proyecto se trató de dar solución a una serie de anomalías, en especial a las que se originaban en el estado de Boyacá, que aún estaba en pie de guerra, más eran repetitivos

de otros casos. La propuesta legislativa que objetó el Ejecutivo, fue remitida en via de consulta al Senado de plenipotenciarios, instancia a la cual no le correspondía, jurídicamente, emitir concepto alguno. Las discusiones, sin embargo dieron cauce a frondosos ataques al derecho de no intervención. Uno de los más sobresalientes era la Memoria del Secretario de lo interior, Felipe Zapata sobre la conveniencia derogar la Ley 20 o la no intervención.

Los debates en la Cámara alta, aunque concretizaron algunas propuestas no llegaron a suplir legalmente la norma vigente sobre orden público y varias de esas disertaciones serian revizadas posteriormente, una de ellas sobre la trasgresión al artículo 15 de la Constitución ¿ cómo hacer efectivos los derechos cuando en el estado de Boyacá<sup>17</sup>, empleados fiscales de la nación habían sido aprisionados por el gobierno de facto; traficantes de sal de Zipaquirá despojados de sus cabalgaduras para ahuyentarlos de las salinas y por tanto de sus rentas y la residencia de uno de los congresistas utilizada como cuartel por las mismas autoridades, en violación al artículo 22 de la Constitución, sobre la inmunidad de los miembros de la legislatura?

Este debate, que se suscitó a lo largo de la federación, lo revivió nuevamente en 1879 el senador Aníbal Galindo en su Proyecto sobre Orden Público, y en el mismo año se incluyó

en la reforma constitucional del general Julián Trujillo. Ambos trataron de resolver las dubitaciones contraponiéndolas al derecho de intervención: ¿cómo hacer efectivas las garantías de los derechos individuales si ha sido negada la ingerencia del Ejecutivo para hacerlas cumplir? Igualmente, Rafael Núñez respaldó allí su fórmula de no neutralidad, como principio rector del plan regenerador en la suposición que llegaría la paz. A no dudarlo, la cabal observación del artículo 15 de la Constitución reunía pleno consenso.

El senador Justo Arosemena admitió de inmediato en 1871 otra de las argumentaciones de las más candentes en el Senado, la misma que concordaba con el interrogante del presidente Salgar expuestas en consulta al Senado: ¿cómo actuar a espaldas de la de la ley 20? Ciertamente se llegó a la conclusión que esa Ley era el mayor impedimento y que únicamente cuando el orden general se encontrara alterado podía actuar por la fuerza el poder central. Pero, ¿cómo determinarlo? A través de cuatro condicionamientos Arosemena precisó los casos<sup>18</sup> mediante los cuales podía declararse la perturbación del orden en la Unión: cuando se atacaran o se desobedecieran a los empleados públicos de la Unión o al gobierno federal -se tomaran rentas o se invadieran propiedades-; al violentarse la inmunidad de los estados; si fueran detenidos miembros del estado, los cuales gozaran de inmunidad; y al efectuarse agresión armada de una sección de la Unión contra otra o una nación extranjera.

Respecto a la línea a seguir para el restablecimiento de la paz recomendó agotar todos los recursos y hacer uso de la fuerza solamente en casos extremos.

Finalmente, de conformidad con el Senado y los ponentes, dio su voto a favor para la derogatoria de neutralidad contenida en la Ley 20.

Como puede observarse, este proyecto de ley, que tuvo como finalidad corregir ciertas anomalías que se sucedían en la "revolución" de Boyacá, reprodujo casi textualmente la circular de 22 de Junio de 1866 del gobierno del general Mosquera, quien en aquel entonces, con esta medida, iniciaba el proceso de intervención como corolario de la toma del poder por parte del conservador Berrío en el estado de Antioquia.

Asimismo, el senador Arosemena, en conjunción con otros líderes radicales como Ezequiel Rojas y José María Rojas Garrido, efectuaron una amplia defensa de una cláusula que por haber sido negada en la Convención de 1863 y acogida por Mosquera, era rechazada cada vez que el Senado conocía de ella. El esbozo que hacía parte de la Constitución de Filadelfia y del sistema federal suizo, autorizaba la intervención del poder central en los disturbios de los estados.

Más no todos los ponentes en 1871 apoyaban esa propuesta. La intervención debía mermar, y es del caso destacar la

posición del senador Aquileo Parra, quien presentó otra moción al Congreso en contra de la Ley 20, aludiendo que en el estado de Boyacá se había paralizado el poder judicial por más de dos meses a falta de intervención del Ejecutivo. aparentemente en cumplimiento de la Ley 20.

De esta manera aunaba su voto por medio de la siguiente ponencia cuyo objetivo era poner punto final a los problemas de perturbación aboliendo la posición oficial de neutralidad. -en el artículo 92- abogaba por la derogación de la ley 20<sup>19</sup> y a cambio recomendaba la manera de conservar el orden a través de la ejecución de simples disposiciones constitucionales en cuyo cumplimiento, si era necesario, debía intervenir el poder central pero a manera de conciliador o indirectamente facultando a otros agentes gubernamentales para velar por las normas y hacerlas efectivas en los casos siguientes:

En la imposición de gobiernos de facto, sus jefes y agentes debían responder por actos inconstitucionales si los hubiera ante poder judicial de la Unión. Asimismo, el ejecutivo impediría, por medio de sus agentes constitucionales o directamente, enganches o levas cuya finalidad fuera turbar el orden o intervenir en los conflictos de otros estados, responsabilizando por el delito de perturbación a quienes los hubieran tolerado; cuando se interrumpiera el ejercicio del poder judicial y del ministerio público; en ambos casos trataría de que no se

suspendiera el primero y aún nombrar agentes para el desempeño de esas funciones hasta tanto desaparecieran los obstáculos para la realización de su normal desarrollo.

Igualmente agregaba que cuando un gobierno constitucional se hallara en guerra y prohibiera el comercio de armas y municiones en su territorio, el poder ejecutivo o los gobiernos de los estados limítrofes debían impedirlo. El poder ejecutivo, en defecto de las autoridades locales, daría protección a las personas y objetos que comerciaron lícitamente con un estado en guerra, si era entorpecido. También se prescribieron los condicionamientos para decretar la internación, la separación del cargo para los empleados civiles y militares que tomaran parte en la contienda y la suspensión de jueces de juzgados y tribunales.

El año 1871, sometido a la coyuntura de la contienda de Boyacá, fue pródigo en proyectos de ley en contra de la Ley 20. La propuesta del senador Parra completaba los esfuerzos del radicalismo para poner fin a los conflictos y al golpismo local, que originaron y causarían, también en el futuro, la suspensión del artículo 15 de la Carta de Rionegro, el punto de ataque de la oposición.

## B. LA ABROGACION DE LA LEY 20 Y LA INTERVENCION EN LOS ESTADOS SOBERANOS DE CAUCA, ANTIOQUIA Y TOLIMA

El senador Aquileo Parra sostuvo una posición versátil frente a esa norma legal. Su postura oficial en 1866 dio un viraje en 1871 y una nueva vuelta en 1876. En este último año, los condicionamientos dentro de los cuales perdió vigencia el principio de neutralidad dieron pie para deducir que los móviles habían sido de mera conveniencia para el Partido Liberal.

Más dialécticamente, la neutralidad sirvió también al Partido Conservador. Uno y otro grupo obtenía resultados favorables de la Ley 20. Tanto para los conservadores, partidarios activos de ese principio, como para los liberales el haberla promulgado y luego abrogado, expresaba más estrategias políticas momentáneas de utilización partidista y sectaria que soluciones de gran envergadura que consolidaran el orden general en la Unión.

En 1866, Aquileo Parra, en calidad de presidente del senado de plenipotenciarios, rubricó la circular sobre orden público del 22 de junio, la misma que a través de la Secretaría de lo interior y relaciones exteriores establecía cuando se consideraba alterado el orden general. Ahora, en 1871, como senador por el estado soberano de Santander y en apoyo a la intervención, expuso del orden en observancia a una de las cláusulas de su proyecto legislativo.

una especie de contra norma a la Ley 20, señalando los casos en que el poder ejecutivo podía mediar para hacer cumplir mandatos constitucionales durante los conflictos locales. Todo ello implicaba un retroceso respecto de su postura de 1866, y así se mantuvo; posición que confirmó luego de la negación al proyecto que deponía la Ley 20 y concluía que en caso de haberse anulado esa norma no se permitiría ni la neutralidad, porque había sido una forma errónea de interpretación constitucional, ni la intervención, a la manera como lo prescribía la Unión americana<sup>20</sup>. Simplemente se aplicaría la Constitución y bajo ese criterio presentó su propuesta, pero llegado el momento el Congreso abolió la Ley 20.

Aquileo Parra, en calidad de Presidente de la Unión, aplicó el principio de intervención como única opción para conservar el poder: llevó a la práctica, intencionalmente o presionado, la caduca circular mosquerista sobre orden público que con su voto se había promulgado y puso en vigencia el artículo 66, numeral 19, que encargaba al ejecutivo de la conservación de la paz general en la Unión y sobre el cual legitimaba la ingerencia del poder central cuando en un estado se levantara una facción para derrocar al gobierno "legítimo".

Su proyecto de ley, que como senador había puesto a discusión, en nada contemplaba el conflicto generalizado. Eso sí, penalizó a los jefes como responsables del delito de perturbación



del orden en observancia a una de las cláusulas de su proyecto legislativo.

Ante la coyuntura de la guerra, el gobierno liberal declaró la perturbación y actuó bajo el poder de la fuerza coactiva para arrasar la oposición conservadora beneficiaria de la Ley 20. Esta disposición de la que tanto se favoreció el conservatismo, se volcaría ahora en su contra porque amparados en ella los liberales los sometieron en la guerra. La neutralidad había sido funcional a esta agrupación en 1864, cuando mediante un golpe de estado instauraron en Antioquia un gobernador conservador. También con sus votos impidió la supresión de la Ley 20. En 1871 la moción que derogaba esta norma y que aprobó el Senado en tercer debate tropezó en la Cámara baja, integrada en sus dos terceras partes por las diputaciones conservadoras de los estados Antioquia y Tolima<sup>21</sup>, que al lanzarse a la guerra pensaban utilizarla nuevamente para los fines del poder.

Bajo esta forma, el Partido Conservador aprovechaba para su conveniencia la oposición a Mosquera, cuya consecuencia inmediata había sido la anarquía ocasionada por la memorable Ley 20. La caducidad de ese mandato legal conllevaba interrogantes obvios y elementales, además del por qué de su abolición: ¿cómo y cuando sería reemplada?.

La Ley 61 de 17 de Junio de 1876 sólo decía "Artículo Unico.

Derógase en todas sus partes la Ley 20 de 1867 sobre orden público "22.

Una vez superada la controvertida norma que no permitía la ingerencia del poder central en los conflictos locales, parecía deducirse por oposición la permisividad para intervenir, ello facultó al liberalismo para enfrentar en bloque a los conservadores, que aliados a buena parte del clero y estigmatizándolos de ateos, masones y maticuras se oponían a ese Partido por haberles reducido los espacios de representación durante el régimen. Los conservadores estratégicamente apelaron a la fuerza armada como posibilidad para romper la dominación radical.

El derecho de intervención que hasta el momento no estaba normado lo empleó consecutivamente el radicalismo para intervenir en los estados conservadores de Cauca, Antioquia, y Tolima, focos principales del conflicto. Se obtuvo, así, la derrota de los alzados en armas.

El sometimiento fue gradual, se inició cuando el Presidente declaró perturbado el orden general en la Unión el 16 de agosto de 1874 -Decreto n.º 410-, incrementándose el pie de fuerza de tres mil hombres permisibles en tiempo de paz a veintemil, y catorce días después a treinta mil hombres -Decreto n.º 474.

Con base en lo anterior se procedió a la elección de jefes civiles

y militares en Antioquia y Tolima con la finalidad de que se hicieran cumplir en esos territorios los decretos y ordenes del Gobierno, la Constitución y las leyes. -Decreto nº 484 del 4 de septiembre. Esta disposición contenía una intención más allá del mero reemplazo de los presidentes como cabezas conservadoras.

La declaratoria significaba -y en esa forma se expresó en el respectivo decreto- que mientras subsistiera turbado todo el orden general y en tanto no se diera una organización interna, los habitantes de los estados de Antioquia y Tolima no podían proceder a enviar sus diputaciones al Congreso de la Unión, porque además eran parte de un gobierno inexistente y habían roto el pacto federal. Así, tanto senadores y representantes de esos estados se ausentaron de sus curules en 1877<sup>23</sup>, cuyo objetivo era obviar una mayor presión opositora del conservatismo en esa corporación con la desaprobación o el veto a las penas que recayeron sobre los clérigos, partícipes en la contienda.

#### a. ¿POR QUÉ SE INICIO LA GUERRA?

El conflicto armado se suscitó, según lo afirma el historiador colombiano Luis Javier Ortiz<sup>24</sup>, por el problema religioso asociado a la cuestión educativa y al de la soberanía, cuyo

objetivo primordial era la obtención de cambios significativos en la política nacional.

Desde la expedición de la Carta de Rionegro dos actitudes extremas se perfilaron y fueron personificadas por diferentes fuerzas políticas y sociales: el grupo liberal lideró la tolerancia y la libertad religiosa y quiso mantener bajo control estatal a la institución eclesiástica -lo cual no demostraba la inexistencia de otras posiciones dentro de esta agrupación-; por su parte, buena parte del conservatismo y del clero anhelaban liberarse del manejo estatal y conservar la posición privilegiada que por tradición les ha correspondido.

Para dar respuesta a numerosas peticiones Aquileo Parra acordó con el arzobispo de Bogotá que los sacerdotes impartieran en las escuelas oficiales enseñanza religiosa a los niños de los padres que lo solicitaran. Pero en estados como Cauca y Antioquia, la línea más dura del clero consideró impertinente recibir dichas pláticas en las escuelas del estado. Esto aparentemente agudizó el conflicto y la solución política que en un momento poseyó validez dejó de serlo y se definió en el campo de batalla.

Antioquia y Tolima eran baluartes conservadores. En el Cauca, representado por el radical César Conto, la situación política se volvió más compleja porque su línea fue más inflexible y se dio a la persecución de las escuelas privadas en las cuales se

predicaba y se impartía la religión católica.

Dos estados permanecieron neutrales: Antioquia y Tolima, pero al ser motivados por la defensa de la soberanía ante el triunfo de la intervención del ejército gobiernista en esas secciones y teniendo en mira reunificar el mando conservador en estados limítrofes, como el Cauca, optaron por colaborar y el conflicto se generalizó -salvo en los estados del litoral Atlántico.

#### b. LA DECLINACION DEL RADICALISMO

Obviamente una y otra agrupación aprovechaban ventajosamente las crisis y las escisiones de sus opositores. Si bien era cierto que el conservatismo y el clero se dividieron frente a la guerra, como en el caso de Antioquia, de eso se sirvió el radicalismo para enfrentar unido la contienda. Pero a su vez el conservatismo se valió de la crisis económica de su opositor en el poder y avivó la rivalidad política de 1875 que daría origen, poco tiempo después a la división radicales versus independientes.

Una año crucial fue 1876, cuando ocurrió la primera revuelta general en la Unión después de la de 1863. Internamente, en lo económico desde 1869-1870, hubo de afrontarse la crisis

comercial por la caída de las exportaciones, especialmente del tabaco y el algodón<sup>25</sup>. Se hizo necesaria la exportación de oro y plata<sup>26</sup>, con lo cual se favoreció la usura y la especulación, pues ambos metales servían también como circulantes internos en monedas.

Como coyuntura externa, según lo señala la historiadora Gloria Jaramillo<sup>27</sup>, jugó un papel decisivo la desvalorización de la plata en el mercado internacional debido al flujo masivo del metal. El manejo inadecuado de la política monetaria y fiscal ocasionó la fuga de oro al exterior, el cual se cotizaba a buen precio en esos mercados y se invertía en la compra de monedas de plata a bajo costo para ser lanzadas al mercado de la Unión debido a que, a pesar de su fluctuación desfavorable en el exterior, internamente se estimaba a buen precio. La salida de oro se aceleró por el déficit de la balanza comercial ya que se mantuvo alto el nivel de las importaciones de artículos suntuarios, siendo necesario cubrir el déficit con este metal mediante el cual debían saldarse las cuentas en el exterior.

Este intercambio favoreció a los comerciantes exportadores relacionados con la banca, pues disponían de mejores condiciones para el manejo monetario por medio de sus bancos.

También el comercio de añil y de café que eran de menor venta, decayeron. Respecto al primero, a causa de la competencia de colorantes artificiales en el exterior y el mejoramiento de las

técnicas del cultivo en los países productores. En lo referente al café, la producción que tuvo considerable auge en los años 1871 y 1872 mermó de 165.776 sacos en 1874 a 72.810 en 1875 y siguió en descenso hasta 1880<sup>28</sup> -14 años después iniciaría su auge como sustento de la economía colombiana. Un país articulado ya al mercado internacional necesariamente se sometía a los altibajos de los países comercializadores.

Otra coyuntura económica interna fueron los conflictos armados a nivel local y nacional, por cuanto contribuyeron al deterioro del erario público a causa del costo que significaban las situaciones de agitación orden: el sostenimiento de un alto pie de fuerza, la desmotivación e inseguridad para la inversión y el reclutamiento forzoso que hacían escasear la mano de obra en el campo requerida en los cultivos y en las plantaciones existentes en la costa Atlántica y el Magdalena medio. Los índices de crecimiento agrícola descendieron con respecto a periodos anteriores.

Esta crisis económica se vio acelerada por las inmediatas guerras de 1879-1880 y por lo que muchos han atribuido como secuelas de la crisis del capitalismo europeo de 1873<sup>29</sup>.

La riqueza que se redistribuyó entre banqueros, especuladores y negociantes de armas presentaba una caída en la acumulación de capital-dinero que, obviamente, produjo el recrudecimiento de la crisis económica.

A esa presión se unían otras de carácter político, concretamente las relativas a las contiendas de los estados y a la conservación de las soberanías locales.

Respecto a la Ley 20, como el punto más álgido que a nivel de la instancia política debía responder el radicalismo, ¿podría deducirse que no existió suficiente voluntad para sustituirla?

En el año 1877, terminó la guerra y un nuevo proyecto de ley, que acogía la intervención, se frenó por el conservatismo. Ante esa negativa, Aníbal Galindo presenta en 1879 otra fórmula: un proyecto que corresponde a la necesidad de orden y paz que ha sucumbido ante el Senado de 1877 y al respecto afirma Aquileo Parra: " Los representantes de los círculos caídos en los diversos estados debían negarle su voto para no cerrarse el camino a la revolución" 30.

## 2. EL CIERRE DEL CONGRESO, UN MECANISMO QUE NO PERMITIÓ LA APROBACIÓN AL PROYECTO SOBRE ORDEN PÚBLICO DE 1879.

Podría afirmarse que la mayor dificultad en el trámite al proyecto de ley sobre orden público de 1879 se detuvo por



la oposición de los liberales independientes. Pero esta oposición no se desarrolló únicamente en el Congreso, en el cual aún no eran mayoría. Del silbido y el rechifle pasaron a las pedreas, los disparos y las balas en los recintos de las Cámaras y de allí a las calles aledañas, frente a las residencias de congresistas radicales de amplia trayectoria como Manuel Murillo Toro, Aníbal Galindo, Jorge Issacs y E. Capella, y de personal de la Guardia nacional y transeúntes. La perturbación del orden se trasladó a las vías principales de la ciudad y esto dio lugar a la implantación de medidas policivas de prevención. Si ante el temor de que dichos insucesos se propagaran en la capital de la Unión. Como consecuencia de ello, el Congreso se vió en la urgencia de suspender el curso normal de sus deliberaciones.

El primer semestre de 1879 cundió en acontecimientos perturbadores del orden. Secuencialmente, los ocurridos en los estados de Antioquia y Cauca precedieron a los del 6 y 7 de mayo que originaron el cierre del Congreso.

Era el período no ya de neutralidad sino de intervención a toda costa por dos razones: la primera, la consecuencia lógica de la derogación de la Ley 20, la segunda, como formulismo para ir legitimando los sucesivos proyectos sobre orden público que serían presentados en ese año y en el siguiente. La futura Ley 19, que prescribía la intervención de hecho, ya estaba en vigencia y así lo demostraron los sucesos de los estados de

Antioquia y Cauca. Esta última intervención, si bien sirvió para obtener la propagación del conflicto, iba dirigida al círculo nuñista que allí operaba. A pesar de esto no variaron los resultados electorales del candidato a la presidencia de la Unión, Rafael Núñez, quien aspiraba para su grupo la adhesión de buena parte de esa sección del país por intermedio de un gobernador de su aquiescencia política.<sup>32</sup>

Con base en los hechos que habían acaecido en el Cauca y queriendo legalizar una vez más la intervención del poder central en las contiendas de los estados, que para el caso el general Trujillo había efectuado, Anibal Galindo presentó un proyecto de Ley sobre orden público el 5 de abril. Su propuesta se encaminó primordialmente al cumplimiento del artículo 15 de la Constitución, referido a las garantías de los derechos individuales. Estos debían ser unos e indivisibles en la Unión, para lo cual el gobierno garantizaría la estabilidad y la sucesión constitucional de los gobernadores de los estados, prestándoles apoyo armado a petición del poder ejecutivo del estado correspondiente o de la legislatura, dado el caso de que no estuviera reunida.<sup>33</sup>

El proyecto desencadenó una serie de protestas por parte de las dos grandes agrupaciones en las cuales estaba dividido el liberalismo. De parte del independentismo, porque el proyecto, que no divergía del contenido en la legislación de la Unión americana<sup>34</sup> y que tantas veces había sido desestimado y rechazado

en la Cámara alta, se reservaría para ser aprobado por la corriente independiente de Núñez y no por el citado congresista que tantos desaciertos, "como radical que fue", había tenido en la guerra de 1876, sobre todo con los conservadores<sup>35</sup>. Efectivamente, esa misma disposición sería la sancionada por el presidente en 1880 como la Ley 19 que sentaba cátedra acerca de tan controvertido punto como era la conducción del orden público federal.

De inmediato a la presentación del proyecto, la revuelta en el Congreso se precipitó con base en una coyuntura más, dada la forma premeditadamente partidista en que se llevó a cabo la intervención, a pesar de que la mitad del Senado ya era del independentismo y no contaban con la Cámara baja. Algunos representantes radicales como E. Capella y Jorge Issacs inquirieron al Poder Ejecutivo para censurar su procedimiento en el estado del Cauca, so pena de acusarlo ante el Senado.

El general Trujillo sostuvo haber realizado la intervención con el ejército local y no federal con el fin de que los malintencionados no le atribuyeran el querer interferir en las elecciones<sup>36</sup>. La oposición sostuvo que eso no era verídico y se censuró al Secretario de guerra. Sin embargo, las barras nuñistas ya estaban concertadas para apoyar al general Trujillo el 7 de mayo. En carteles colocados en lugares públicos, se invitó a los independientes para ocupar una galería diferente a la de los radicales<sup>37</sup> y efectuar la protesta.

Con estos acontecimientos se daba un paso más hacia la separación entre independientes y radicales. Mientras, la presidencia del general Trujillo llevaba a cabo los últimos intentos para la reunificación del viejo liberalismo - entre otras medidas con su acercamiento a Núñez y el proyecto de reforma constitucional sobre orden público para ser discutido en las siguientes reuniones del Congreso.

Para los radicales -grupo al que perteneció el presidente: "el héroe" de la pasada guerra-, los acontecimientos del Congreso agudizaron frente a Núñez y al general Trujillo una controversia que llegó a un clímax cuando el primero asumió la presidencia de la Unión en 1890 con el apoyo tácito del segundo y en oposición a la candidatura del radical Tomás Rengifo.

Al general Trujillo se le atribuía el haber propiciado, junto a Núñez, la oposición manifestada en los acontecimientos del 6 y 7 de mayo y la suspensión de las deliberaciones del Congreso para dejar libre campo al liberalismo independiente, que se salía con la suya al impedir las trabas que pudieran obstaculizar los proyectos del doctor Núñez, tal como se demostró al año siguiente, cuando una vez archivado el proyecto de reforma constitucional sobre orden público de la administración Trujillo, el independentismo aprobaría con carácter partidista la Ley sobre el asunto.

Los rechifles y el apoyo de las barras en el Congreso estuvieron

también unidos a la manipulación que en política se le atribuía a ambos personajes: como lo detalla José María Quijano Wallis<sup>38</sup> cuando el Congreso de 1878, ante la advertencia de Manuel Murillo -presidente del Senado de plenipotenciarios- de improbar el nombramiento de Núñez como Secretario de hacienda, el general Trujillo en desquite ante quien sostenía viejas rivalidades políticas<sup>39</sup>, colmó los espacios con los simpatizantes gobiernistas y el Senado que otorgaba el beneplácito para la aceptación de nombramientos de Secretarios de estado y agentes diplomáticos, presionado por las amenazas, no tuvo más que aceptarlo a nombre de la unión liberal que se iniciaba en deterioro; ahora el Congreso de 1879, como baluarte e la lucha por la sobrevivencia del radicalismo, se veía también intimidado.

Al general Trujillo se le responsabilizó, además, de no haber brindado suficiente protección de la fuerza pública a los congresistas. Así lo expresó la prensa radical, la que desde el inicio de la gestión del general lo calificó de liberal independiente a través de una serie de comentarios sobre las ambiciones de poder de Núñez y su círculo y de las maniobras que ellos potencialmente serían capaces de armar<sup>40</sup>.

Los periódicos radicales más importantes decidieron suspender el tiraje<sup>41</sup>, temerosos de que el cierre del Congreso obedeciera a una "confabulación" de Núñez y del general Trujillo - debido a las ataduras políticas que habían conformado desde 1878- y hasta en tanto no tuvieran la suficiente protección ya que, según

ellos, los miembros del Congreso que fueron heridos y apedreados carecieron de ella. Muchos congresistas salieron de los recintos en compañía de algunos Secretarios de estado<sup>42</sup>, asiduos colaboradores de Núñez, pero en nada favoreció la compañía de esos políticos gobiernistas<sup>43</sup>.

Las críticas al general Trujillo se enardecieron desde su alianza con el futuro mandatario, pues la presencia de Núñez obnubilaba la razón y la pasión de los radicales. Ninguna prueba pudo atenuar la animadversión al presidente, quien probó que durante los sucesos bajo su gobierno había brindado seguridad policiva dentro y fuera del Congreso, que las sesiones habían sido interrumpidas sólo por tres días.

Las posteriores conversaciones que se realizaron en el Senado, en la Cámara, en los recintos de la Biblioteca nacional y el Colegio del Rosario -cuna del radicalismo-, aunque carecieron de validez legal<sup>44</sup>, una vez tranquilizados los ánimos, se hizo la convocatoria a sesiones extraordinarias -Decreto 231 del 12 de mayo de 1879- amparado en el artículo 42 de la Constitución, cuyo objetivo era que se continuara en la discusión de la ley de presupuesto, que aún no era sancionada.

Estas juntas, que no tuvieron otro objetivo que apoyar al Gobierno, cuestionaron a la opinión: ¿a quién o a quiénes benefició el hecho de que no se interrumpieran las sesiones por

más de lo esperado?. En el futuro cercano no hubo más consideraciones sobre la ley de orden público sino hasta 1880, cuando la reforma constitucional de la administración del general Trujillo no se suscribió y si prosperó la que finalmente lideró Núñez.

Las críticas que se dirigieron a cavilar y censurar sobre las pretensiones nuñistas eran de por sí inseparables a las del presidente: ¿cómo aislar las relaciones entre ambos líderes? Si el general Trujillo se había confabulado con Núñez era un traidor, si éste se había unido a aquel no pasaría de ser un advenedizo dentro del radicalismo; pero lo que estuvo muy claro fue la desconfianza de esa fracción hacia Núñez.

Los radicales jamás estuvieron equivocados en su animadversión hacia Núñez, basada por demás en sus anteriores actuaciones. La posteridad también la avalaría y despejaría del carácter de premonición las prédicas acerca del peligro de la obtención y el ejercicio del poder a cualquier costo.

Durante la federación se censuró a Núñez de manejar eleccionariamente a la Guardia colombiana. Ahora se le enjuiciaba nuevamente por la utilización de levas y la obtención de apoyo para su círculo. El representante Aníbal Galindo -y de manera similar su proyecto de ley sobre orden público emanado de los sucesivos conflictos y del antecedente en estado del Cauca,

en el cual el ejército había procedido a favor de la agrupación del general Trujillo- presentó en 1882 un proyecto de ley que negaba el voto a las Fuerzas armadas mientras permanecieran en servicio activo y establecía acuartelamiento el día de las elecciones<sup>45</sup>. El planteamiento expuesto ante un Congreso independentista fue negado por inconstitucionalidad y por mayoría de votos. Con dicha propuesta legislativa, basada en que el objetivo de la fuerza armada era mantener y prestar mano fuerte a las autoridades para el sostenimiento de la Constitución y la ley, Anibal Galindo se adelantaba en años a una norma legal necesaria para la depuración del sistema electoral -la cual se sancionó en la segunda administración de Alfonso López Pumarejo entre 1942 y 1946.

Los sucesos del 6 y 7 de mayo, que conllevaron al cierre del Congreso, demostraban una vez más la capacidad de manipulación de Núñez, aunque no estuvo presente. Este tipo de actitudes -los alcances para mover los hilos de poder a distancia- fueron su táctica para conseguir los objetivos que se proponía y de esto daba testimonio cuando estuvo presente físicamente como gobernante como durante sus ausencias -en el periodo comprendido entre 1884 y 1894.

Suyas eran también ciertas artimañas políticas, por ejemplo, cuando presionaba a través del Congreso para obtener los fines que se había propuesto. Así lo ha ilustrado la historia: en



1861, por su ausencia deliberada el Congreso no pudo sesionar; en 1863, bajo su coacción la legislatura del estado de Santander suspendió sus reuniones; en 1879, por la alteración del orden que tenía lugar en el estado del Cauca no se había reunido la Asamblea legislativa en el día prescrito por su Constitución<sup>46</sup>. No en vano Núñez desbarató el Congreso que se reuniría en 1885, desconoció la existencia de algunos estados soberanos<sup>47</sup> y apoyado en la actuación del gobierno de Aquileo Parra en 1877 legitimó su actuación<sup>48</sup>. Ahora por su intriga en las barras, había provocado el cierre del Congreso.

No dejaba de ser coincidente que en los contados periodos durante los cuales se produjo la suspensión del ejercicio del poder legislativo su nombre apareciera involucrado. Tampoco ha sido extraño que bajo su influencia se hubiera provocado la ruptura de toda una tradición republicana de reunión anual del Congreso, cuando la Asamblea constituyente de 1885 decidió que sus deliberaciones fueran bianuales, atadas por disposiciones legales a las decisiones de Núñez, presidente consecutivo durante 10 años hasta que la muerte interrumpió su calidad de primer mandatario.

Para cualquier investigador, Núñez es el personaje que obliga a seguirlo paso a paso, con minuciosidad, no solamente por sus dotes de líder sino por la ambigüedad de sus actitudes. En cuanto al primer aspecto, protagonizó el proceso político colombiano

desde la década de los setenta hasta su muerte -en 1894-; con relación a lo segundo, mutaba sus apreciaciones respecto de la federación según se ajustaran o no a los fines del poder mediatos<sup>49</sup>.

Su eclecticismo político inhibe para hacer un corte histórico en cualquier período. Generalmente los estudios al respecto parten de 1886, sin antes tener una claridad sobre la trayectoria de este caudillo, elemento clave para la comprensión de las transformaciones suscitadas al rededor del mencionado año en que empieza a regir otra Constitución. Ha sido esta una de las razones para que se haya concluido que Rafael Núñez fue el protagonista de un cambio heroico y "súbito" que moldeó las instituciones actuales. Por ello sus biógrafos lo han mitificado y han observado solamente el perfil de gran reformador. Nada en su vida era coincidente: su estado de salud, como siempre se aducía le impidió en repetidas ocasiones iniciar el día señalado su período presidencial. En esa forma sucedió en 1880, 1884, 1886 y 1892.

A Núñez le acusó el radical Tomás Rengifo no solo de intervenir, en su calidad de presidente del estado de Bolívar, en las elecciones del estado del Cauca, sino también de armar, en complicidad con el general Trujillo, una expedición de filibusteros apoyada por el batallón regenerador -esa porción de la Guardia colombiana identificada en su línea política-,

dirigida al estado del Magdalena para derrocar al gobierno de esa sección encabezado por Luis A. Robles por no ser de su corriente política. Se le responsabilizó también de actuar en Panamá, en alianza con la Guardia colombiana, para asesinar al gobernador de ese estado por no ser de su confianza<sup>50</sup>.

Siempre desmintió esas denuncias y en una alocución dirigida a los colombianos de Bolívar afirmó haberse acogido a la norma constitucional, que prohibía la intervención de cualquier estado en las contiendas domésticas de otros<sup>51</sup>.

Los sucesos de los días 6 y 7 de mayo y los restantes constituyen la coyuntura que, en última instancia, abre las puertas para el desplome total del radicalismo.

Será un tanto difícil para la historia de los partidos políticos esclarecer la actitud del general Trujillo, simpatizante de un Partido Conservador laico, que en calidad de jefe civil y militar en el estado soberano de Antioquia aplicó los decretos sobre la escuela laica en 1877, respaldó casi incondicionalmente a Núñez pero posiblemente en la posteridad arrepentido, más de hecho ambos fueron traidores para la causa radical.

### 3. Conclusiones

Durante el periodo 1863 a 1879 varios poderes se consolidaron y claudicaron. Dos caudillos Mosquera y Núñez se enfrentaron separadamente a los radicales e igualmente esa agrupación frente a ellos. Esos conflictos de poder se manifestaron primordialmente en el Congreso a través de una guerra legislativa: a la circular mosquerista del 22 de julio de 1866, sobre orden público, emitida como reacción al golpe local perpetrado por un conservador en el estado de Antioquia en 1864, que autorizaba la intervención del gobierno central en las contiendas de los estados, se opusieron las Leyes 20 y 42 de 1867 que pregonaron la neutralidad absoluta, símbolos de contrapeso a la amenaza que representaba, para los radicales, el general Mosquera y como afianzamiento de esa agrupación en el control del Estado.

Aunque no hubo una nueva norma que supliera la derogatoria de la Ley 20 la intervención se realizó de hecho ante el temor de que el alzamiento conservador hiciera ceder espacios. Esa Ley que en tantas ocasiones favoreció al conservatismo se volcó ahora en su contra en la derrota militar de ese año; por vía jurídica lo efectuó cuando se abstuvo de citar las diputaciones al Congreso de los estados conservadores de Antioquia y Tolima pero admitiendo la del Cauca por ser del dominio radical, con el propósito de evitar la desaprobación a las sanciones que

recaerina sobre los clérigos sublevados alrededor del problema religioso.

Lo que antes era resuelto por oposición al Gran General ahora se definía según sus directrices, pero a condición de que su rango de influencia se opacara. Una vez que finalizó el forcejeo frente al general Mosquera se continuó con la repulsión hacia Núñez por parte del radicalismo.

Para rebasar a los radicales Núñez impidió la aprobación del proyecto Galindo y desató los sucesos del 6 y 7 de mayo así como el cierre del Congreso en 1879, cuyo propósito era reservarse para sí la oficialización del estatuto sobre orden público un año después, cuando ocupó la presidencia de la Unión por primera vez.

## NOTAS

1. Véase: Uribe de Hincapié, María Teresa y Alvarez, Jesús M. Op. Cit. pp. 99 y ss.
2. Sin embargo, actualmente es más frecuente que en la historia política del siglo pasado la conformación de regímenes político administrativos centralistas y/o totalitarios, o de descentralización administrativa; por ejemplo, cuyas autoridades seccionales sean nombradas por voto popular y no por simple designación del ejecutivo, o al contrario, sistemas federados que tienden cada vez más a la centralización de las decisiones del poder central, como en los casos de los Estados Unidos de Norteamérica y de México. Aquí se toma la "la descentralización de las decisiones" en sentido más clásico, opuesta a los regímenes centralistas cuyo poder de decisión corresponde al ejecutivo y en un régimen federal recae en el congreso.
3. Durante la federación, o en vigencia de la Carta de Rionegro esta corporación bicameral estuvo integrada por el Senado de plenipotenciarios y la Cámara de representantes. A diferencia de los regímenes centralistas tuvo a su cargo lo siguiente: conceder amnistías o indultos; designar la capital de la Unión; nombrar al procurador general; aprobar los nombramientos de Secretarios de estado, empleados superiores de los departamentos administrativos, agentes diplomáticos y jefes militares que eran de incumbencia del ejecutivo. Al senado le asignó la potestad de suspender al presidente de la Unión y a los Secretarios de estado siempre y cuando fueran responsables de delitos comunes; también tuvo el derecho de convalidar o no los actos legislativos de las Asambleas de los estados, ejerciendo en esta forma el control constitucional que más modernamente se instauraría en Colombia a partir de 1910. -Art. 48, numerales 12, 32 y 52 respectivamente.
4. Había sido elegido presidente en 1845. En 1860 ocupó la primera magistratura como jefe de las operaciones de guerra; elegido presidente provisional de la Unión por los pactantes de 1863 presentó otra vez su candidatura en 1863 aduciendo que no contrariaba el artículo 75 de la Constitución -que prohibía reelección- porque para este período ya no sería elegido por la Convención sino por los estados, pero esta vez no prosperó su empeño más sí como primer designado elegido por el Congreso de 1864 y en 1866 nuevamente electo como Poder ejecutivo.

5. Mediante el cual el gobierno de ese país cedía al nuestro elementos diversos de guerra, buques y otros a cambio de que los Estados Unidos de Colombia, pagaran hipotéticamente sus rentas, acciones y derechos de extensos baldíos y de las utilidades que pudiera deducir del uso de sus vías interoceánicas y del camino a Buenaventura. El convenio secreto realizado el 28 de agosto de 1866 fue robado. Así lo refiere la internacionalista Diego Uribe Vargas. Colombia y la diplomacia secreta. Ediciones cultura hispánica, Madrid, 1972, pp. 60-61.
6. En 1867 bajo la condición de abandonar el territorio por tres años. Ley 79 del 17 de noviembre de 1867. Constitución y leyes de los Estados Unidos de Colombia, 1863 a 1879. Bogotá, imprenta de Medardo Rivas, tomo 1, p. 493.
7. Véase: decreto de 19 de julio de 1867 que derogó el decreto ejecutivo del 27 de noviembre de 1866 en ejecución de decretos de carácter legislativo del 9 de septiembre y 5 de noviembre de 1861 y de la Ley 29 de mayo de 1864 sobre bienes desamortizados. Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia, desde el año de 1821, hechas conforme a la Ley 13 de 1912. Bogotá, imprenta nacional 1933. Tomo XXIII, años de 1867 y 1868, p. 76.

Otros fueron: la Ley 34 del 10 de julio de 1867 que abrogó la tución de cultos. La Ley 39 del 19 de julio de 1867 que derogó la de inspección de cultos del 17 de mayo de 1864. Quedó pendiente un arreglo entre la Santa sede y el gobierno, que debía contar con la aprobación del Congreso; en la sesión del día 24 de abril de 1868 el Senado autorizó al poder ejecutivo para reanudar las relaciones interrumpidas con motivo de disposiciones de carácter legislativo, y en ese mismo día se negó en segundo debate la reconsideración al proyecto que levantaba el destierro al general Mosquera. Diario Oficial, 29 de abril de 1868, año IV, número 1,215, p.1542.

En lo referente al problema religioso durante el régimen federal Véase Fernán González. Iglesia y Estado. Rionegro hasta el Olimpo Radical, (1863-1880) L. C. Cinep, Bogotá, documento inédito que constituye un valioso aporte para el estudio de la problemática en ese lapso histórico. Así mismo el periódico capitalino El Correo de las Aldeas -conservador- elaboró una revista que publicó el 12 de mayo de 1888 sobre los actos legislativos expedidos desde 1849.

8. El presidente de la Unión en prevención a una crisis definitiva, dictó una norma sobre orden público -Ley 62 del 12 de marzo- mediante la cual reconocía a los estados la facultad constitucional de mantener la Fuerza armada en tiempo de paz. A los dos días siguientes emitió un decreto donde se suspendían sus relaciones con el Congreso y se acogía al artículo 91 de la Constitución -sobre normas vigentes en estado de guerra- aduciendo la inminencia de una

"revolución" en su contra. -Decreto del 14 de marzo- Más sin embargo, al día siguiente la revocó ante la petición de 38 congresistas que dijeron acogerse a los actos de la administración. -Decreto del 15 de marzo. Dos días después, los presidentes de ambas Cámaras emitieron la Ley 20 del 16 de abril.

Pero el general Mosquera como represalia a tan insidiosa disposición, que según él comprometía la soberanía nacional y despedazaba la Constitución, absorto ante la voluntad expresa del Congreso para continuar sus sesiones, declaró el estado de guerra en toda la República y se acogió al citado artículo 91 -Decreto del 29 de abril.

Finalmente el Congreso respondió con una nueva medida que dejaba sin validez los recientes decretos de Mosquera, respecto a esa corporación motivó a sus miembros para continuar en sesiones -Decreto del 24 de mayo. Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hechas conforme a la ley 13 de 1912. Pp. 29-31, 47-48; Ley 20 del 16 de abril de 1867, pp. 55, 65-66, en su orden.

9. "Circular sobre orden público". 22 de junio. Secretaría de lo Interior y Relaciones Exteriores. Circular. Declarando cuándo se consideraba alterado el orden general. Diario Oficial, 24 de junio de 1866, año III, número 674, p. 599.
10. Cfr. "Informe". Diario Oficial, 22 de abril de 1868, año IV, número 1210, pp. 1522-1523.
11. Aparece un discurso que el Presidente de la República dirige "A sus conciudadanos". Diario Oficial, 10 de octubre de 1868, año IV, número 1355, p. 2103.
12. Cfr. Diario Oficial, 17 de octubre de 1868, año IV, número 1361, p. 2128.
13. "Orden Público". Secretaría de lo Interior y Relaciones Exteriores. Diario Oficial, 9 de enero de 1871, año VII, número 964, p. 322.
14. Contestación. Enero 5 de 1871. Secretario de Guerra y Marina, M. Amador Fierro, a la solicitud de ayuda al estado de Boyacá. Tunja. 19 de enero de 1871. Diario Oficial, 9 de enero, *ibidem*.
15. De esa manera lo afirmó Aquileo Parra. En ese movimiento revolucionario iba envuelto un interés por la candidatura para la presidencia de la Unión de Julián Trujillo, si hubiera triunfado no sería presidente Manuel Murillo Toro. Memorias. (1825-1875). Editorial incunables, Bogotá, Colombia, 1982, 2ª edición (facsimilar), pp. 576-577.



16. Poder legislativo de la Unión. Senado de Plenipotenciarios. Informe de una comisión. Diario Oficial, 13 de abril de 1871, año VII, número 1720, pp. 349-350.
17. Cfr. Diario Oficial, 13 de abril, ibid. p.349.
18. Diario Oficial, 13 de abril, ibid. p. 350.
19. Cfr. Diario Oficial, 9 de mayo de 1871, año VII, número 2237, pp. 445-446. Proyecto de ley aprobado en primer debate.
20. Parra, Aquileo. Op. cit. pp. 584-858.
21. Parra, Aquileo. Op. cit. p. 583.
22. Cfr. Codificación Nacional de las leyes de Colombia desde el año de 1821. Tomo XXV, años 1876 y 1877, p. 105.
23. Decreto NR 667 de 7 de noviembre de 1876. El 18 del mismo año citó una convención constitucional para que se reorganizara el estado de Tolima, por haberse restablecido el el orden en esa sección de la Unión. Codificación Nacional de leyes de Colombia. Tomo XXV, ibid. p. 369.
24. En Antioquia bajo el federalismo. Antioquia durante la República. (1886-1903). La historia de Antioquia, NR 1011, 9 de septiembre 1918, Medellín, (una publicación del periódico El Colombiano para conmemorar 75 años de fundación).
25. Según datos de Eduardo Nieto Arteta en Economía y Cultura en la Historia de Colombia, citado por Alvaro Tirado Mejía en Introducción a la historia económica de Colombia. La carreta, Medellín, 1977. 82 edición, pp. 160-164.
26. La Ley 12 del 7 de abril de 1870 declaró la plata como artículo de libre exportación, ya fuera en pasta o piña o en aleaciones naturales.
27. Véase: Jaramillo, Gloria María. "Evolución política y federalismo. 1850-1880" Departamento de historia, Universidad de Antioquia, Medellín, 1982, pp. 313-315.
28. Así lo afirma el historiador Tirado Mejía, Alvaro. Op. cit. p. 193.
29. Según lo explica Mommsen, Wolfgang J.. Op. cit. pp. 40-41. El largo periodo desde 1873 a 1896, tildado de gran depresión, no fue una crisis económica en el sentido estricto, sino una fase de cambios estructurales unidos a una reducción de la expansión económica: deflación, aumento del volumen de los bienes producidos y del mercado y rendimientos

decrecientes del capital en relación con los primeros momentos del capitalismo. La disminución de los precios entre 1872 y 1895 se debió, principalmente, a los progresos de la tecnología, a la transición hacia la producción en masa, a la competencia entre los empresarios y finalmente al bajo precio.

30. Cfr. "Orden Público". Diario de Cundinamarca, 7 de mayo de 1879, año X, Nº 24955, p. 399.

31. Decreto 228 del 8 de mayo de 1879, se declaró la perturbación del orden público en la capital. Diario Oficial, 10 de mayo de 1879, año XV, número 4411, p. 668B.

Decreto Nº 232 del 9 de mayo que elevó el pie de fuerza a 4500 con sus jefes y oficiales respectivos.

32. En abril, en el estado del Cauca, los partidarios de uno de los candidatos para la presidencia se apoderaron del parque nacional de la ciudad de Cali de donde se sustrajeron armas y elementos de guerra y cuestión semejante ocurrió en el estado de Santander y no había una ley que prohibiera apoderarse de ellos; ante esos sucesos el Gobierno central no tuvo más que intervenir en ese estado a través de un cuerpo del ejecutivo local y no federal. "Sucesos en el estado del Cauca", Diario Oficial, 16 de febrero de 1879, año XV, número 4394, p. 6619.

33. A diferencia de los acontecimientos de mayo que fueron ampliamente publicados, especialmente por los periódicos radicales que no cesaban de criticar a Núñez y amonestar acerca del inevitable hundimiento del radicalismo; los proyectos sobre orden público presentados después de 1876 tuvieron poca acogida en la prensa, quizá porque suponían que el poder central intervenía en los conflictos locales aunque legalmente no fueran autorizados. A partir del siguiente dato puede inferirse que esos acontecimientos tuvieron origen el 5 de mayo, día en que se presentó el proyecto de orden público y la prensa sólo narró los sucesos dando margen al interrogante de cuál era el proyecto que en ese momento cursaba. Cámara de Representantes. Sesión del día 5 de mayo de 1879. Los ciudadanos Galindo y Francisco Capella presentaron respectivamente dos proyectos: el de Ley sobre orden público y el de Ley sobre crédito adicional al presupuesto de gastos para la vigencia económica 1878-1879. Diario Oficial, 4 de junio de 1879, año XV, número 4431, p. 6763.

34. Y agregó, dentro de una concepción aún más centralizadora de la de la Unión americana y la de Núñez, que en caso de que así ocurriera, el presidente de la República debería oír el dictamen de la suprema corte federal y del procurador de la nación como consejo de estado.

35. Proyecto que se publica bajo el título de "Orden Público". El Diario de Cundinamarca, 7 de mayo de 1878 op. cit., p. 399. No sobra anotar que esta ponencia le costó al representante del estado soberano de Tolima el ser baleado y herido durante los sucesos de mayo. En este movimiento que provocaron las barras nuñistas era probable que hubiera participación de elementos conservadores que simpatizaban ya con esa agrupación y no pudieron olvidarse de la pasada actitud del congresista radical, pues al redactar sus acuerdos se hizo confeso de la fe católica y declaró su arrepentimiento ante la iglesia por su sectarismo, cuando por su responsabilidad y con base en su merecido prestigio por los servicios desempeñados en la guerra, se aprobó la Ley 8 de 1877, adicional a las de crédito público, que declaraba cancelada la renta nominal a las entidades eclesiásticas so pretexto de que se abusaba del derecho de exigir a los fieles limosnas para indultar las redenciones de censos y los remates hechos por desamortización. También clamó por el perdón cuando propició la demolición de la capilla de El Humilladero en la plaza de San Francisco en Bogotá y por haber hecho cambiar los escudos de la Universidad Nacional y los del Colegio de San Bartolomé y El Rosario. Galindo, Anibal. Recuerdos históricos (1840-1875). op. cit., p. 236.
36. Cfr. "Sucesos en el estado del Cauca". Diario Oficial, 16 de febrero de 1879, op. cit., p. 6619.
37. Cfr. "El 6 y 7 de mayo". El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 9 de mayo de 1879, año X, NQ 2498, p. 409.
38. Quien fue encomendado por Murillo Toro para insinuarle al general Trujillo que hasta el nombramiento de Salvador Camacho Roldán como Secretario del tesoro y crédito nacional, podía tolerarse, más por ningún motivo el de Núñez; el general Trujillo encolerizado se hizo apoyar para esos nombramientos por un meeting popular en las barras del Senado. Así mismo le comunicó el general Trujillo a Quijano Wallis la imposibilidad de continuar como Secretario del tesoro, porque no quería conformar su gabinete con agentes del gobierno de Parra y demostró en una serie de actos sociales la rivalidad ante su inmediato antecesor. Quijano W., José María. Memorias autobiográficas, histórico políticas y de carácter social. Editorial Incunables, Bogotá, 1983, 2a edición facsimilar, pp. 348-350.
39. Aquileo Parra sostuvo que el movimiento "revolucionario" de Boyacá, en 1871, iba tras la candidatura del general Trujillo y que de haberse consumado la revolución se hubiera conseguido el voto por ese estado a la postulación para la primera magistratura de Manuel Murillo Toro. Concluyó que la coexistencia de esas dos candidaturas para la presidencia de

la Unión, eran prueba suficiente de que la división del liberalismo no había sido originada en 1875 sino que ya era latente desde aquel año. Estas consideraciones, sin duda, ayudan a comprender la rivalidad entre ambos líderes. Parra, Aquileo. Op. Cit. p. 587.

40. Véase entre otros, El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 9 de mayo de 1879, op. Cit. pp. 401-402. El Parlamentario Bogotá, 24 de abril de 1879, Trim. I, Nº 5, en la página 12 de su editorial "Un candidato inamovible" hizo la siguiente crítica: lo repudiamos porque desde 1875 quiere fundar en el país, un partido personal del cual quiere ser un ídolo. Lo repudiamos por su ciega ambición y afán de poder...

41. A partir del 11 de mayo y hasta el 13 de junio aproximadamente. La Tribuna Federal, El parlamentario, El Diario de Cundinamarca, La Doctrina, El Liberal, El Radical, El Noticioso y El Debate.

La declaración de la prensa radical se publicó por El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 13 de mayo de 1879, año XV, Nº 2498, p. 410 en el artículo titulado "Suspensión".

42. Mientras era apedreado el representante Capella lo acompañaban jefes del ejército y el Secretario de guerra, Luis Carlos Rico -futuro regeneracionista- quien tenía los cargos de Secretario de hacienda y fomento y encargado del despacho de lo Interior y relaciones exteriores e igualmente encomendado de rendir informes a los gobernadores por los sucesos en el Congreso, se refirió a las minorías y en ningún momento lo concretizó a las barras nuñistas que estaban aleccionadas para ocupar estratégicamente determinadas galerías del recinto. Diario Oficial, 21 de mayo de 1879, año XV, número 4420, pp. 6725-6726.

43. Aunque quedó pendiente en el Senado, el 20 de julio de 1879 se aprobó en tercer debate un proyecto de ley, que determinaba el modo de hacer efectiva la inmunidad establecida por el art. 44 de la Constitución, el que tuvo origen entre otros en un representante independentista F. Angulo. Véase: Cuadro general de los proyectos de ley que fueron presentados a la Cámara de representantes durante las sesiones extraordinarias de 1879. Diario Oficial, 5 de marzo de 1880, año XVI, número 4656, p. 7671.

44. La Ley 15 de 1873 y el reglamento del Senado sólo reconocían el Capitolio como el lugar de reunión para las sesiones que siempre deberían ser públicas.

45. Galindo, Aníbal. Op. Cit. p. 254.

46. Véase: Instalación de las Cámaras legislativas. Bogotá, 12 de febrero de 1879.

"Mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1879". Diario Oficial, 3 de febrero de 1879, año XV, número 4345, pp. 6423-6425.

47. En vista de que los gobiernos de los estados de Antioquia y Tolima se encuentran de nuevo en rebelión armada contra las instituciones patrias y fuera del régimen constitucional de la Unión, decreta: artículo único. Declárase que los gobiernos de dichos estados han dejado de existir constitucionalmente. Decreto 102 del 24 de enero de 1885. Diario Oficial, 26 de enero de 1885, año XXI, número 6294, p. 14233.
48. En la motivación del decreto 102 se hizo constar lo siguiente: el Presidente de los Estados Unidos de Colombia visto el decreto 484 del 4 de septiembre de 1876 declara que forma precedente en nuestro Derecho constitucional Diario Oficial, 26 de enero, ibidem.
49. Por ejemplo mutaba sus apreciaciones respecto de la federación. Al respecto véanse: Rocha Gutiérrez, Rafael. Op. Cit. p. 38. Soto, Luz Stella. El estado de sitio como problema de poder: Colombia 1886-1895. P. 23 y ss. (Trabajo inédito)
50. "Mensaje del Presidente del Estado Soberano de Antioquia Tomás Renjifo al ciudadano Presidente de la Unión". Diario Oficial, 3 de julio de 1879, año XV, número 4453, pp. 6856-6857.
51. Véanse respecto a las acusaciones y en su orden: "Mensaje del Presidente a las Cámaras". 14 de abril de 1879. Diario Oficial, 18 de abril 1879, año XV, número 4394, p. 6619. "Mensaje al Presidente del Estado Soberano de Antioquia Tomás Renjifo al ciudadano Presidente de la Unión". Diario Oficial, 3 de julio de 1879, op. cit., pp. 6856-6857. "Rumores". El Diario de Cundinamarca, 9 de mayo de 1879, op. cit. p. 402. "Alocución a los habitantes de Bolívar", 23 de mayo de 1879 en, Diario Oficial, 24 de junio de 1879, año XVI, número 4446, p. 6829.

## CAPITULO CUARTO

### LAS PUGNAS INTERELITES MANIFESTADAS A TRAVES DEL BIPARTIDISMO LIBERAL CONSERVADOR.

#### 1. LA CENTRALIZACION DEL MANEJO DEL ORDEN PUBLICO EN LA CARTA FEDERAL DE 1863.

Una vez que el gobierno radical superó la primera contienda nacional, acaecida bajo el pacto federal de 1863, las principales fuerzas políticas y sociales fueron moldeadas por la guerra y la lucha eleccionaria que la precedieron en 1875. Las divisiones se ahondaron aún más después del conflicto, pues el mismo carácter de confrontación bélica llevaba a presumir la crisis interna del radicalismo. El tratamiento del orden público adquirió otras connotaciones al iniciarse el conflicto que derogó la Ley 20. Un nuevo proyecto -planteado posteriormente por el general Trujillo, y que centralizaba el orden público- sucumbió, principalmente porque se presentó como reforma a la Constitución y no como ley.

#### A. LAS FUERZAS POLITICAS, SOCIALES Y SUS TRANSFORMACIONES.

En el radicalismo, la línea más flexible y tolerante desde 1867 -no

sólo puesta de manifiesto frente al general Mosquera respecto del manejo del orden público sino también en relación al conservatismo y la cuestión religiosa- se volvió dura e inflexible en lo referente a ambos aspectos. Rafael Núñez aprovechó esa fragmentación para permitir un proceso de cohesión alrededor de de su figura y de sus seguidores.

Los principales ideólogos del radicalismo o del Olimpo Radical -como se autodenominaban-, Manuel Murillo Toro y Aquileo Parra, arremetieron la censura ante el conservatismo con una posición crítica desfavorable por haberse aprovechado políticamente del problema de la enseñanza religiosa. Fue así como se procedió a dictar medidas represivas en contra del clero<sup>1</sup> que, secundado por ese Partido, había iniciado y avivado la contienda. La posición de la institución eclesiástica en Colombia se hizo mas caótica al empezar la década del 70 y, según Fernán González, especialista en la materia, la iglesia católica colombiana estuvo al borde de un cisma<sup>2</sup>. Su crisis se agravó en la guerra, dada la divergencia de criterios respecto a la adopción de las políticas del régimen frente a la institución y al rechazo y aceptación, respectivamente, del papado y el clero.

En esos momentos, la actitud de los sacerdotes frente al radicalismo se dividió en una línea "blanda" y otra "dura". La primera apoyaba la actitud seguida por el arzobispo de Bogotá, Vicente Arbeláez, quien planteaba que esa institución mantuviera

fuera de la lucha partidista. La línea "dura" estuvo representada por el arzobispo Bermúdez y el obispo de Pasto, Manuel Canuto. Este último advertía sobre un complot mundial en contra de la iglesia católica. Ambas líneas también estuvieron en desacuerdo en el ámbito de la reforma educativa en lo concerniente a materia religiosa.

Para los "duros", debía primar la obligatoriedad; los "blandos", en cambio, no encontraron mayor inconveniente en la libertad que predicaba la Carta de Rionegro y las leyes más recientes. Los conflictos se agudizaron en el Concilio Provincial neogranadino en 1873 y 1874, cuando gran parte del clero se ausentó y las divisiones se acrecentaron hasta llevarlos a la guerra de 1876<sup>3</sup>.

Esta división interna en la iglesia tuvo más o menos equivalencia en el Partido Conservador, en el cual ciertos sectores se identificaron con una u otra posición. Una corriente la encabezaron Manuel María Madieto y Nicolás Pontón, miembros de un partido laico separado de la influencia de la iglesia. La línea opuesta la constituyeron los "carista" -o seguidores del conservador Miguel Antonio Caro-, quienes manejaron una postura antilaicista y antiseccular<sup>4</sup>.

Internamente, el radicalismo, como grupo liberal, sufrió asimismo



algunos cambios a raíz de la revolución. Cuando se solucionó el problema de poder con el general Mosquera, los radicales ejercieron el mando, hasta que en 1875, a causa de la disputa por la presidencia de la Unión, el antiguo Partido Liberal se dividió en radicales e independientes. Esta última ramificación se robusteció en la postguerra, cuando algunos miembros del radicalismo se unieron a ellos -o ya pertenecían a esa fracción. En pocos años los independientes se aliaron tácticamente al conservatismo para tomar el poder y concretar sus propuestas.

Esta línea política estuvo integrada por Lino Ruiz, Anibal Galindo, Salvador Camacho Roldán, Manuel Pombo, Eliseo Payán, Francisco Javier Zalúa, Nicolás Pereira Gamba, Juan de D. Restrepo, José E. Otálora, Justo Arosemena y Julián Trujillo entre otros<sup>5</sup>. El grupo lo conformaron, además, comerciantes e industriales conscientes de los problemas de orden público que aquejaban al régimen. Propugnó una reforma constitucional como un intento para lograr la consolidación de la paz en la Unión.

El ejército, blanco del proselitismo político, tampoco estuvo exento de divisiones internas. Una propuesta del entonces presidente Santiago Pérez, presentada ante los secretarios de Estado y por medio de la cual se recomendaba observar el mandato de no deliberancia, no fue aceptada por

un grupo de militares. En represalia el Ejecutivo destituyó a altos mandos del ejército<sup>6</sup>, los cuales -como ya se conocía públicamente- apoyarían posteriormente la candidatura de Núñez.

La situación económica y política repercutió en la crisis del sistema federal. A medida que se iba agudizando esta coyuntura, el radicalismo perdía control en los estados. Pese a que un miembro del liberalismo independiente -Eliseo Payán- presidía en 1876 el Senado de plenipotenciarios, aún los radicales se mantenían como grupo dominante en el gobierno general de la Unión y en el Congreso. Empero, cada vez cedían más paso a los independientes, tanto en la citada corporación como en los estados.

La división del liberalismo entre radicales e independientes en la campaña presidencial de 1875, derivó en la total cohesión de esas fuerzas para afrontar la contienda armada de 1876. A la hora de elegir nuevo mandatario para el periodo presidencial 1878-1880, ninguno más oportuno que el victorioso de la guerra: el general Julián Trujillo, vencedor en Manizales, Otún y los Chancos, esta última batalla considerada como la definitiva para el triunfo del liberalismo. Tras esta serie de enfrentamientos internos, el general Trujillo ocupó la presidencia.

## B. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL GENERAL JULIAN TRUJILLO

Al iniciarse el período inmediato de la postguerra, hacia 1877 y comienzos del año siguiente, el liberalismo se encontraba unido y triunfante con la llegada al poder del general Julián Trujillo<sup>7</sup>. Sin embargo, los radicales vieron que prematuramente éste se asociaba con el liberalismo independiente, porque una vez que ocupó la presidencia se unió a Núñez. Bajo esta alianza -por cierto muy temporal- buscaron consolidar un orden federal frente a los grupos que para los radicales, eran perturbadores: el conservatismo y el clero.

En ese contexto, en agosto de 1879, el general Trujillo encabezó una propuesta de reforma a la Constitución<sup>8</sup>, cuya finalidad era el hallazgo de soluciones a los sucesivos disturbios. No encontró, sin embargo, eco en el radicalismo. Dicho proyecto legislativo se difundió a través de un comunicado a los presidentes de los estados, para ser discutido. Los puntos comunes, acordados en las Asambleas legislativas de Boyacá y Magdalena -que aprobaron con ligeras variantes la propuesta-, fueron los siguientes:

Orden público solidario en la República. Esta era la piedra angular y lo relevante que el gobierno de Núñez tendría en

cuenta para la emisión de la Ley 19. El general Trujillo recomendaba claramente -y en esto se identificaba totalmente con Núñez- la necesidad de centralizar el manejo del orden público en una línea contraria a lo practicado hasta esos momentos, en que las convulsiones políticas se habían desarrollado siguiendo el fraccionamiento territorial. Las peleas y disputas armadas tendían no únicamente a debilitar, sino a romper los incipientes vínculos construidos.

Con base en lo anterior se agregaba que al continuismo debía oponerse una organización para el sostenimiento del orden público solidario y único que reuniera en un mismo punto la defensa de tropas y recursos descentralizados y dispersos, lo que necesariamente conllevaría a la organización de un solo ejército. La instauración de esta nueva modalidad evitaría gastos innecesarios en el mantenimiento de fuerzas pequeñas para sostener gobiernos que no solamente luchaban contra sus adversarios locales, sino también contra alguna fracción o partido nacional.

El segundo punto de la reforma se enfocó al artículo 91 de la Constitución- sobre la ley marcial y la aplicación del Derecho de gentes-, por haberse prestado también a innumerables confusiones. Se hacía necesario fijar los principios del Derecho internacional que debían observarse en tiempo de conmoción interna, además que no era plausible que

durante los conflictos armados se suspendieran el imperio de la Constitución. Francisco de P. Matéus<sup>10</sup>, futuro colaborador de Núñez, había presentado al respecto un proyecto de ley sobre la transgresión constitucional de la pena de muerte, que recaía en los militares durante el desarrollo de las guerras civiles.

Uno de los puntos que en su Mensaje defiende el presidente Trujillo con relación a este artículo, es la violación de las garantías de propiedad que consigna la Carta de Rionegro, debido a que durante los enfrentamientos la obtención de recursos para el sostenimiento de los ejércitos y las instituciones dan margen a empréstitos forzosos, cuyo cobro origina ventas de bienes muebles en remate público a precios irrisorios, constituyendo en algunas ocasiones, verdaderas confiscaciones.

Cuando se refirió a la necesidad de organizar el orden público solidario, Trujillo, con gran acierto, afirmó que la nación no podía amparar los derechos y las garantías sociales, frente a lo cual el gobierno de la Unión permanecía neutral. Esta proposición conllevaba a fines políticos muy concretos con relación a los bienes sustraídos al Partido derrotado en la guerra de 1876, por lo que el General estuvo en total desacuerdo.

El tercer punto se refería a la extensión del periodo presidencial

por uno o más años, pues prácticamente se pasaban en elecciones durante el bienio de duración y en varias ocasiones su realización contribuyó a alterar el orden público federal.

En su propuesta original, antes de ser sometida a discusión por parte de las legislaturas, el general Trujillo no estableció un tiempo fijo, sino que señaló que éste debía ser de más de tres años. La propuesta se legitimó con base en la usanza de la federación estadounidense -donde ese era de 4 años con reelección- y en los países latinoamericanos, que también cumplían ese lapso, exceptuando a Venezuela. Asimismo abogó por la prolongación de dicho plazo para la presidencia de los estados y por la extensión del mismo para el personal administrativo. Todo ello debido a que los continuos cambios no eran tampoco ajenos a las luchas electorales que habían impedido la prosperidad económica.

Otro de los puntos que contribuirían a la consolidación del orden público era la creación del Distrito federal como lugar de residencia de los altos poderes nacionales -según lo prescribía el artículo 42 del Pacto de Unión del 20 de septiembre de 1861-, puesto que al no materializarse en algún sitio el gobierno general, tenía que ser necesariamente neutral en los conflictos domésticos. Sin territorio propio ninguna guerra podía librarse si no en el de otro estado, lo cual establecía un

atentado a las secciones, que constitucionalmente eran soberanas y dueñas de su propia legalidad.

Finalmente, debía colocarse a consideración del Congreso el que hubiera mayor flexibilidad para reformar la Constitución, porque según el artículo 92 era prácticamente imposible su enmienda. Esto último había sido posible -de acuerdo en la rigidez de esas formalidades- en 1876, cuando se estableció que se efectuarían las elecciones para la presidencia de la Unión en los mismos días y en todos los estados -acto reformativo de la Constitución, con fecha del 30 de mayo de 1876- en un esfuerzo del radicalismo por consolidar el orden público de la federación. Los disturbios pre electorales, en caso de haberlos, se concentrarían en la misma época aunando y no dispersando los recursos necesarios para enfrentarlos. Esta enmienda constitucional sólo fue hacadera cuando el radicalismo unido se enfrentó a la guerra de ese año, cuestión que no volvería a repetirse.

Indudablemente, la reforma constitucional que propuso el general Trujillo pretendió lograr la supervivencia del régimen. Sus cláusulas fueron debatidas y aprobadas, pues la no reglamentación de esas propuestas legislativas habían agitado la vida política por muchos años y las concernientes al manejo del orden público tenían, además, el respaldo de haber sido sometidos a consideración del Congreso durante varios periodos legislativos e igualmente haberse convertido en punto

clave para la preservación del orden federal.

Pero el proyecto no podía ser apreciado en abstracto, aislado del contorno, y por lo tanto de las posibilidades de llevarlo a cabo. La negativa a suscribirlo por parte de un radical, Félix de J. Icaza, y el hecho de archivarse en los primeros meses de las sesiones del Congreso de 1880, constituye el fracaso más rotundo para el radicalismo en su último intento político -militarmente lo hará en 1885- para reagrupar sus fuerzas internas y conservar la vigencia de la Carta de Rionegro como su máximo símbolo. La frenada propuesta no continuaría su curso normal en el Congreso por las siguientes razones:

1. En cuanto a la normación sobre orden público, fue el que continuó al proyecto presentado por el radical Anibal Galindo, cuyas discusiones habían conducido a la suspensión de las sesiones del Congreso, como una muestra anticipada de que los esfuerzos para la preservación del radicalismo en el poder eran tardíos y las adhesiones al liberalismo independiente avanzaban hasta la conducción al poder de Núñez, quien realizaría la tarea histórica de reemplazar la Ley 20 de 1867 por la Ley 19 de 1880, a nombre de esa fracción.

2. Realmente era imposible haber aprobado la propuesta legislativa con las formalidades que exigía el artículo 92 de la Constitución, como eran que la reforma fuera discutida y aprobada



en ambas Cámaras y el haber sido ratificada por el voto unánime del Senado de plenipotenciarios<sup>11</sup>. Las condiciones internas del radicalismo eran muy diferentes a las de 1876, cuando se realizó la primera y única reforma. Ese grupo ya estaba desunido y para 1880 había perdido no únicamente la mitad de los miembros de la Cámara alta, sino la representatividad de los nueve estados. Era, por tanto, improbable su aceptación.

3. Al general Trujillo se le empezó a señalar de liberal independiente desde 1878, cuando incluyó en su nómina ministerial a Núñez y el desprestigio se acrecentó por su acercamiento a la iglesia católica. La citada reforma que había puesto a consideración de las Asambleas legislativas de los estados incluía otro punto acerca de la fijación de los casos en que debería legislarse sobre la inspección del culto religio. Por ello, se nombró un comisionado ante el Quirinal para arreglar cuanto hubiera pendiente con esa institución<sup>12</sup> lo que significó su acercamiento al conservatismo y a la iglesia.

En su discurso de posesión, el 12 de abril de 1878, Trujillo petición a las Cámaras legislativas fijar su atención en los conflictos concernientes a la cuestión religiosa. Sin embargo, la armonía entre los dos grupos se hacía dificultosa. Para los radicales, que también eran católicos y jamás fueron tan renuentes en cuanto a la participación del conservatismo en el gobierno, según lo afirmaba la oposición -comparativamente

como lo serían ellos después de 1886-, era el momento menos propicio para la reconciliación, no propiamente por los resquemores aún frescos de la reciente guerra, sino por su dispersión interna y el desprestigio en el poder.

El ataque del radical Icaza a la reforma constitucional se centró especialmente en la defensa de la intangibilidad de la Carta de Rionegro. El parlamenentario expuso además su propia teoría sobre el orden público federal. Su posición, un tanto dubitativa entre reformar o no la Constitución e intervenir o no en los estados, se reflejó en cierto modo en las divisiones intestinas que afectaban al radicalismo. Así mismo, demostraba una vez más -ahora sí en vastos sectores de esa agrupación- la oposición más tenaz a Núñez, quien con maniobras, cambió la posición de la Cámara, lo que prefirió debatir la otra ponencia, la de la Ley 19, la cual él finalmente sancionaría en mayo de 1880. Algunos acontecimientos que se registraron durante el bienio Trujillo hicieron perder toda credibilidad en los propósitos de restablecer el orden general en la Unión por parte del radicalismo.

La presencia de Núñez en el poder, tanto como doctrinario, conciliador y estratega, aceleró el rumbo de estos acontecimientos para beneficio de su Partido y su nombre.

## 2. LA CONJUNCIÓN LIBERAL CONSERVADORA CAMINO A LA PRESIDENCIA DE RAFAEL NUÑEZ.

Todos: radicales, independientes, conservadores, iglesia, comprendieron que la alternación en el poder, la libertad religiosa, el manejo del orden general de la Unión y por tanto, el afianzamiento de la paz, eran los puntos prioritarios que ameritaban una solución inmediata. Pero la manera de escoger fórmulas terminó escindiendo o uniendo estos grupos y marcó rumbos diferentes en esos procesos.

¿Qué móviles condujeron al conservatismo y al clero a apoyar a Núñez y no al general Mosquera o a los radicales? A estos últimos les hubiera servido para conservar la exclusividad en el poder y haber reunido en su contorno amplio consenso. Contribuyeron varios factores: 1. La ruptura de la dominación radical. 2. El acercamiento del Estado y la iglesia. 3. El anhelo de regenerar. 4. Un nuevo enfoque en cuanto al manejo del orden público.

1. A la dispersión de las fuerzas políticas y sociales en la post guerra en torno de la fracción radical, se opuso la identidad frente a Núñez y se produjo la rearticulación de fuerzas: conservadores, independientes, clero, ejército. La incipiente fracción liberal, la de los independientes, surgida en

medio de la crisis del radicalismo y de su proyecto político los condujo a su derrota definitiva.

En un principio, la conformación de una alianza liberal conservadora tuvo fines netamente electorales. Más el hecho de haber compartido anhelos comunes dio inicio a un acuerdo duradero que se plamaría en un futuro cercano.

Hasta 1876 no hubo significativa colaboración política entre Núñez y los conservadores; éstos últimos permanecieron neutrales frente a su postulación presidencial en 1875 y al contrario aportaron su propia candidatura, -la de Bartolomé Calvo- e igualmente el primero se abstuvo de lanzarse en armas contra el gobierno de Parra en la contienda armada. Sin embargo no dejaban de acompañarse, pues hasta el momento una crítica irrestricta al régimen político administrativo y al partido de gobierno era el diario departir entre ambas agrupaciones; por esto habían buscado su propia representación como el camino de romper el exclusivismo.

Este acercamiento dejaba en evidencia al parecer que Núñez contaba con el apoyo incondicional de los conservadores Carlos Holguín, Miguel Antonio Caro y Carlos Martínez Silva. Los dos últimos, decididos combatientes -especialmente a través de la prensa- de los masones y los liberales ateos, actitud común a ambas facciones.

En relación a la representatividad del partido contendor, el de los radicales, también se careció de una conciencia de apertura partidista, especialmente para la presidencia de la Unión. Porque si el liberalismo unido compartió la hegemonía del poder, ello no obstó para que en múltiples ocasiones conservadores y liberales radicales e independientes aliados apoyaran candidatos de uno y otro bando, tanto para las gobernaciones y otras corporaciones como para el desempeño del poder ejecutivo. Pese a esto, estuvieron representados minoritariamente en el Congreso de 1870: únicamente hubo dos conservadores y durante la federación ninguno ocupó la presidencia de la Unión.

La débil alianza liberal-conservadora entre partidarios del general Mosquera, o antiguos liberales draconianos -conformada principalmente por artesanos y militares de la independencia, que abogaron por el proteccionismo y por tanto opuestos a los gólgotas o liberales radicales- apoyaron junto a un vasto sector conservador la candidatura del general Mosquera en contra de la de Eustorgio Salgar y Manuel Murillo Toro.

A pesar de que el General prometió garantizar la paridad burocrática entre "esas minorías" y efectuar reformas en la relación Estado-iglesia, la débil alianza se frustró, probablemente por las divisiones internas del conservatismo: línea Marceliano Vélez, línea Pedro Justo Berrío y Recaredo de Villa -opuestos a cualquier alianza con los radicales-, escisiones

que ya se presentaban en el clero, manifestadas en línea dura y blanda y no descartable que la nueva postulación del general Mosquera, a dos años de su penalización le restara toda eventualidad de triunfo.

2. Frente al problema religioso también estuvieron de acuerdo conservadores e independientes. Sostuvieron que la libertad del culto católico había sido mancillada y atacada por los gobiernos radicales. Por el contrario, para los radicales las desaveniencias Estado-iglesia fueron utilizadas como luchas políticas a favor del conservatismo en 1869 y 1876. Aunque algunos radicales apoyaron sectores del clero que no eran tan renuentes a las modificaciones que se realizaron a esa institución, no hubo una política conjunta de voluntad para poner fin a las pugnas entre el poder civil y el eclesiástico, salvo casos aislados de algunos radicales, como Sergio Camargo y José María Quijano, entre otros. Aquellos que optaron por una solución definitiva del conflicto debieron unirse a los independientes.

El acercamiento a una nueva política frente a la iglesia se puso de manifiesto cuando en su Mensaje del del 27 de abril de 1978, el general Trujillo solicitó al Congreso la conciliación con esa institución y al año siguiente, pidió la derogación de la renta cancelada a través de la Ley 82 de 1977<sup>13</sup>.

Igualmente, el Ejecutivo demandó en dicho Mensaje el

levantamiento del veto a los arzobispos participantes en la guerra<sup>14</sup>, lo que de inmediato ocupó la atención de Núñez cuando subió a la presidencia en 1880. El 14 de junio de ese año, Núñez sancionó también la Ley 35, que derogaba la 37 del 12 de mayo de 1877 relativa a las penas impuestas a los obispos. Por insinuación del general Trujillo se obtuvo el consentimiento para iniciar un nuevo modus vivendi entre la iglesia y el Estado<sup>15</sup>, el cual sería aprobado en tanto se produjera el relevo en la cima del poder. Esto fue lo suficientemente halagador como para volcar a las mayorías conservadoras y al clero en la defensa de este tipo de acuerdos, los mismos que se resolverían a través de una conjunción electoral con los independientes en el periodo siguiente.

Para los conservadores, otro de los mejores incentivos que tenía el triunfo electoral de Núñez era la concreción de la solicitud presidencial a las Cámaras -reunidas el 12 de febrero de 1879- sobre la derogación de las medidas confiscadoras de sus propiedades y la aprobación del proyecto que presentó en ese mismo sentido el senador Anibal Galindo, referido a los abusos del derecho de guerra contra la propiedad raíz. De acuerdo con este proyecto, debían ser devueltas las propiedades confiscadas por empréstitos forzosos y contribuciones extraordinarias, según decretos emitidos bajo la perturbación del orden público durante 1876 y 1877<sup>16</sup>. Aunque no se sancionó el proyecto por inconstitucionalidad, el Congreso de 1882, sin embargo, emitió la Ley 38 del 19 de julio<sup>17</sup>, que cumplió dicho

objetivo a nombre de la corriente liberal independiente.

3. Núñez se identificaba con el conservatismo en cuanto al ideal de moralizar al Estado y la sociedad. En el periódico El Tradicionista se había emprendido, de vieja data, una campaña amonestadora y regeneradora como fórmula única capaz de rescatar a los hombres del "ateísmo y las bajas costumbres".

4. De manera opuesta al radicalismo, que se atomizó ante el asunto del manejo del orden, convergieron conservadores e independientes. Para ellos, se requería necesariamente del aumento del poder central; y éste propósito en especial lo albergó Núñez para 1880. Así lo había planteado el Partido Conservador en una convención cuyo segundo programa, suscrito en 1878 por José María Samper, José Eusebio Caro y Mariano Ospina R., publicaron por primera vez en 1849 la plataforma ideológica de ese grupo, a través de él dieron a conocer un proyecto de semifederación centralizada y de iglesia católica protegida.

Respecto al primer punto, Núñez posteriormente se separaría cuando convocó una asamblea constituyente para institucionalizar la centralización que contó con la aprobación de ambas agrupaciones unidas en el nuevo Partido nacional. En lo referente al segundo, lo incorporó en El Concordato de 1887 que unió nuevamente ambas potestades y restableció las relaciones Estado-iglesia. Finalmente la posición conciliadora y la



y la capacidad para dirimir conflictos harían victorear por todos los estamentos su triunfo electoral.

#### NÚÑEZ CONCILIADOR

Sin lugar a dudas, Núñez y su círculo también coincidían con el conservatismo en la inconveniencia y el desgaste que para el régimen había traído la instauración de un gobierno monopartidista.

Esto les acarrea a los radicales, por parte de los independientes, el calificativo de "oligarcas" en sentido peyorativo, referido a gobiernos personales y excluyentes. El apoyo eleccionario a la próxima candidatura de Núñez no sería incondicional. Obtendrían la consecución de sus anteriores propósitos y también les abriría las puertas para alcanzar el poder.

Núñez había dado ciega fe contra esas intransigencias partidista desde su regreso al país, en 1874, como ex diplomático. Demostró ser tolerante, conciliador y elogioso de la alternación, cláusula que consagraba el artículo 17 de la Carta de Rionegro, pero que reposaba en el obsoleto texto.

Hasta el momento había demostrado propósitos de concordia e indudablemente allí residió su "éxito". Sin su concurso, la reconciliación con las fuerzas opositoras se hubiera postergado por muchas décadas. " A diferencia de los radicales que le daban a los principios la "fijesa de los metales de buena ley"<sup>18</sup>, tuvo la capacidad de transacción, de replegarse si fuera el caso y de canalizar las desavenencias y demandas que hicieran eco en ocasiones situándose por encima de las conveniencias partidistas, en otras, en aras del poder y los beneficios que le han sido inherentes.

En 1875, cuando participó en la campaña política, se mostró a favor de borrar toda rivalidad con su contendor Aquileo Parra, a quien dirigió una misiva con la propuesta de que ambos dimitieran la postulación y el debate electoral no degenerara en guerra civil, de tal forma que el Congreso de 1876 eligiera al candidato más aceptable<sup>19</sup>.

Núñez había develado la crisis de legitimidad de la Carta de Rionegro y como Secretario del tesoro, bajo el gobierno del general Mosquera, decretó la desamortización de los bienes de la iglesia. Pese a ello, simpatizaba con la corriente conservadora que aglutinaba a un buen número de terratenientes y al clero, cuyos intereses obstaculizaban la libre circulación de la tierra y la mano de obra por el desentendimiento de las leyes respectivas. En esta coyuntura abogaba de nuevo por la

conciliación y la regeneración.

Esta actitud pacificadora le permitiría a Núñez y a sus seguidores plasmar el ideal mosquerista de consolidar un Partido nacional, ya no " por oposición a Mosquera, si no por adhesión a Núñez". Como líder, convencería de sus propósitos a las mayorías ante a un nuevo proceso que asegurara la distensión del orden público y se encaminara al progreso, alrededor de lo cual tradicionalmente se han movilizad las colectividades en medio de las crisis.

### 3. EL ORDEN PUBLICO Y LA LEY 19 DE LA CORRIENTE LIBERAL INDEPENDIENTE.

#### a. LOS PROYECTOS DE LEY.

El desarrollo de sucesos políticos dificulta precisar un corte histórico. Hacia 1880, varios acontecimientos hicieron de ese período uno de los más importantes en la historia decimonónica por las repercusiones que tuvieron en la futura Carta centralista de 1866<sup>20</sup>.

En primer lugar, la fracción independiente que dividió el partido Liberal en 1875 asumió el máximo poder de la Unión en 1880. En alianza con el conservatismo y el clero, Rafael Núñez

sustentó una contrapropuesta de gobierno -frente a los opositores liberales- en la cual expresaba la parte más esencial de su Programa de Regeneración. Esta se concretizó a partir de 1886, como sustento de su plan administrativo.

En segundo término, durante ese período se acercaba al ocaso el proyecto de 1863, cuando la citada propuesta sobre centralización del orden público se aprobó por una simple Ley y se dió al traste con la intangibilidad de la Carta de Rionegro, que pregonaron y sostuvieron hasta las últimas consecuencias los radicales, participes en la guerra de 1885.

La crítica devastadora de Núñez al tradicional manejo del orden durante sus años de ausencia y en los conflictos de 1876 y 1879, justificaba la intervención para alcanzar la más preclara meta social: el orden y el progreso. Sobre esta propuesta prioritario se montó el plan regenerador durante el bienio gubernamental 1880-1882, una vez que Núñez estuvo en disposición de ocupar la silla presidencial<sup>21</sup>. En la toma de posesión de Eliseo Payán, presidente del Congreso, así lo refirió: "Prevenir la subversión del orden será por eso el objetivo principal de mis esfuerzos. Para lograrlo cuento en primer lugar con el espíritu de concordia i de justicia de que he procurado animarme i trataré de dar perseverante ejemplo"<sup>22</sup>. (sic)

Los proyectos de ley que se presentaron a las Cámaras constituyeron las respuestas de los independentes a los problemas de seguridad interior que venían ventilándose desde 1867, mediante amplios debates que concluyeron en 1876, cuando se dijo oficialmente no a la neutralidad. Las citadas discusiones se reiniciaron para funcionalizar el régimen y sustraerlo de la anarquía, que se había agudizado aún más ese año por el vacío legislativo existente.

Como quiera que la intervención del poder central en mayor o menor grado se consideró necesaria, debía aclararse ahora -como en 1868, 1871, 1877 y 1879- cuando y bajo qué condiciones se efectuaría. Retrospectivamente observando, y ante la frustrada expectativa de hallar planes novedosos o que polarizaran con los anteriormente expuestos, durante la federación pudo llegarse a la conclusión que la aprobación de la Ley 19 era eminentemente de rango político, representativa del triunfo de la corriente independiente y su afianzamiento como grupo dominante en el poder.

Los proyectos de ley presentados en febrero de 1880 bajo el gobierno del general Trujillo no divergieron sustancialmente en relación a todos los anteriores. Allí convergieron las propuestas del general Tomás C. de Mosquera, Justo Arosemena, Aquileo Parra y Aníbal Galindo, contenidas en la ponencia del representante por el estado soberano de Boyacá,

Francisco de P. Mateus, quien sugería la aplicación de una norma constitucional: el artículo 46 núm.19 -el orden general es de competencia del gobierno de la Unión- así como algunas cláusulas que determinaban los casos en los cuales debía declararse la perturbación del orden general: cuando el gobierno de un estado desconociera la Constitución, las leyes o las autoridades nacionales; en los casos en que dichos gobiernos o sus agentes se apoderaran de los parques, bienes o rentas de la Unión; al efectuarse enganches o levás para atacar la independencia de otros estados; al levantarse una facción armada para derrocar al gobierno.

De forma similar a otros de sus sucesores -Galindo, Trujillo-, los debates de los Senados de 1871 y 1877 contemplaron el cumplimiento del artículo 15 de la Constitución y como particularidad abogaron por el respeto a los bienes raíces del enemigo, enajenando, si fuera el caso, únicamente su renta y los bienes muebles, asunto que se refería, obviamente, a los ultrajes liberales cometidos en contra de las pertenencias conservadoras durante las guerras.

Si bien se aprobaron en primer debate en el Senado de plenipotenciarios las ponencias de Eliseo Payán, Francisco de P. Mateus y Francisco Alvarez<sup>23</sup>, en definitiva se adoptó la segunda cláusula del proyecto del general Payán, aunque se descartaron las penalizaciones<sup>24</sup> para los autores de invasiones o

violaciones domésticas incluidas asimismo en las dos primeras.

El proyecto del general Payán captaba las irregularidades del régimen federal en cuanto a las prioridades del orden público entre ellas: 1. La instauración de gobiernos de facto y las tentativas de invasiones domésticas, punto medular de todas las propuestas presentadas desde 1867 hasta 1880 y la coyuntura causante de disturbios y, desde luego, indispensable la reglamentación de la intervención del poder central para obviar las perturbaciones cuando se presentara dicha situación. 2. Incorporó el concepto de orden público solidario y central, que había sido causa de división dentro del liberalismo durante la administración Trujillo. La aprobación de la segunda cláusula de la propuesta Payán -que "literalmente" se sancionó- no era otra que la existente en la Unión americana<sup>25</sup>.

La Ley 19, del 8 de mayo de 1880 determinó las directrices en el manejo del orden público en contra de elucubraciones teóricas sobre soberanía que de por sí eran inoperantes, como se demostró ampliamente, especialmente en 1876, en momentos en que el Presidente de la Unión pasó de la tímida propuesta de intervención, que formuló en 1871, a la aguerrida que ejecutó durante la contienda general de aquel año. Artículo Único: "El gobierno nacional asegurará a cada uno de los Estados la forma de gobierno republicano en los términos establecidos en

la Constitución federal, é impedirá toda tentativa de invasión contra cualquiera de ellos, así como también toda violencia doméstica contra el gobierno de cualquier estado, siempre que en este último caso la intervención del gobierno nacional sea solicitado por la legislatura del estado, ó por el poder ejecutivo, en receso de ésta"26. (sic)

El orden público como principio centralizador, solidario, unitario e indivisible en toda la República, contenido implícitamente en la Ley 19, reforzó la fuerza del poder central con la adición de una serie de disposiciones legales que contribuyeron a su eficacia en la instrumentalización. Algunas de ellas contemplaron facilidades al poder ejecutivo para el traslado, fuera de la capital, tanto en conflictos internos como externos, siempre y cuando su presencia se hiciera necesaria para mediar en una resolución pacífica. También autorizó la creación de un cuerpo de policía, destinado a la capital de la Unión, por lo cual se elevó para el bienio el pie de fuerza a cinco mil hombres, aún a costa de la capacidad financiera de la "nación"27.

Si se trataba ciertamente de preservar el régimen federal y si ambos proyectos -los de los generales Trujillo y Payán- casi paralelamente cursaron en el Congreso, ¿qué tuvo Núñez a su favor para acentar en la promulgación de la Ley de orden público? Varios factores lo colocaron en situación ventajosa



respecto de la administración anterior. En principio, para abril de 1880, cuando Núñez ascendió a la presidencia, la distribución de fuerzas se había alterado a su favor: contaba con las mayorías de las Cámaras legislativas, seguidoras también de su Proyecto de Regeneración, y con el concurso de siete de los nueve estados de la Unión, donde los sufragantes independientes se adhirieron a las mayorías conservadoras que votaron en las secciones donde se temía ganaran los radicales. También se elegía presidente con un voto por cada estado y el Senado de plenipotenciarios y la Cámara de representantes tenían un número determinado de miembros<sup>28</sup>, que por su conformación política de representación apoyaba los proyectos de ley a nombre de los independientes y a través de la influencia del ejecutivo. Era enteramente factible inducir el éxito de la Ley 19 y el fracaso de la reforma Trujillo, si se hiciera caso omiso de la favorable configuración del Congreso para la admisión de la citada norma.

Otro de los factores que coyunturalmente favoreció a Núñez era el pase de rechazo a la propuesta del general Trujillo en la Cámara baja por haberlo considerado inconstitucional. En este proyecto se acogía la fórmula oficial de que el orden público fuera solidario en toda la República, lo que contrariaba la voluntad de esa corporación.

Una de las estrategias consistió en no encarar el debate,

proponiendo en reemplazo la conformación de una comisión integrada por nueve miembros: uno por cada estado, para que, sin discrepar del principio de soberanía, como el podío de la Carta de Rionegro, estudiara otra proposición diferente donde se determinasen los casos en que el ejecutivo considerara alterado la paz general. Sin embargo, y no obstante haber estado todo muy claro, las mayorías de la Cámara se separaron de la línea que inicialmente apoyaron y no hubo otra alternativa que la negativa a suscribir la reforma Trujillo, tal y como lo señaló Félix de J. Icaza al rendir el informe de esa comisión<sup>29</sup>.

Los hechos indican que pudo haberse tratado de un juego, de una artimaña política de la línea independiente en la Cámara o, por el contrario, organizada por el grupo radical con el objetivo de sentar precedente de negativa a una futura aprobación que en ese sentido -orden público solidario- contenía el proyecto Payán. En cuanto a lo primero, le era característico al círculo nuñista; referente a lo segundo, podía suponerse que se había ejercido presión por parte de ese grupo para lograr que una comisión se ocupara del asunto. Era factible que en ese lapso de tiempo, durante el cual se dilataron las conversaciones, se beneficiara a los independentistas, para quienes en veinte días más se produciría el cambio rutinario en el congreso y la presidencia.

La promulgación de la Ley 19 estaba en la práctica

reservada a esa fracción disidente del liberalismo. La infructuosa solicitud de colaboración hecha por el general Trujillo a las legislaturas de los estados para que gestionaran y respaldaran la reforma era el reflejo de las divisiones en torno a su gobierno y al radicalismo, puesto que únicamente la avalaron dos de ellas con modificaciones no sustanciales.

#### b. LA INTERVENCION EN ANTIOQUIA.

La expectativa respecto a la reglamentación sobre la intervención del gobierno de la Unión en las contiendas locales suponía que conllevará la acción partidista del ejecutivo en turno y por esto se hacía necesario especificar los momentos y las maneras de llevarla a cabo. Si ésta era la práctica consuetudinaria durante la dominación radical, de este vicio debería estar ausente la corriente independiente que albergó la urgencia de funcionalizar el régimen y de estatuir un nuevo ordenamiento basado en el entendimiento. Una disposición legal sobre la no neutralidad sería efectiva en el caso de que se llevara a cabo la intervención como base del Pacto de Unión. Pero, desafortunadamente, durante el bienio 1878 - 1880, como aconteció bajo la aprobación de la Ley 19, ya se había sentado el precedente que tendría propósitos políticos de agrupación.

Por eso la prensa en general polemizó poco sobre los proyectos de orden público, porque se sabía a ciencia cierta que

el gobierno intervenía y que la promulgación de una ley en ese sentido no haría otra cosa que oficializar actuaciones gubernamentales. Una vez conocida la expedición de la Ley 19, el periódico conservador nuñista, cuyo redactor era Carlos Holguín, afirmaba en una de sus editoriales, "Si hai intervención de hecho que la haya de derecho"<sup>30</sup>. (sic) En esta frase se resumía no solamente la aceptación a una situación que de antemano se sabía sería legal, sino las connotaciones partidistas en el manejo del orden público de lo cual no estuvo exento el independentismo. Así lo percibió el propio radicalismo, que tantas veces lo efectuó con sus actuaciones en defensa de su estatus político.

La línea más intransigente de esa agrupación, capitaneada por Félix de J. Icaza, inculpó al Presidente, en la comisión que suspendió definitivamente la reforma Trujillo en marzo de 1890, de violar la soberanía y de entrometerse en los asuntos locales porque el gobierno no era adepto al Poder central. Las Cámaras, que contaban en su mayoría con miembros de la corriente liberal independiente, con la intención de "legitimar" la intervención prueba de beneplácito que dejaba sin piso la negativa que por inconstitucionalidad objetarían las minorías de esa corporación, exigieron la intervención del ejecutivo en cualquier localidad para prevenir la conmoción y restablecer la paz donde fuera turbada<sup>31</sup>. Con esta postura también legalizaban anticipadamente la futura ley, puesto que para

ejecutar las intervenciones se requería la aprobación de las Cámaras -Artículo 19 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, 1863.

De esa manera se llevó a cabo la intervención en el estado de Antioquia, debido a los acontecimientos que allí se desarrollaban.

El general Trujillo ya había sentado un precedente en 1879, al haber terciado "a favor" de los resultados electorales para la corriente independiente en el estado del Cauca. Un año después, en una caso similar, por tratarse de un gobierno seccional opuesto a la agrupación política del Ejecutivo, utilizó, según la exigencia, los medios que le proporcionaba ser el Presidente de la Unión. Ahora intervenía para proteger al gobernador Vicente Restrepo, atacado por la fuerza armada que se hallaba bajo sus órdenes y quien era obligado por su impostor, Jorge Isaacs, a victorearlo como jefe civil y militar<sup>32</sup>. El General vetó otra vez, no ya con "pedreas" sino en la Cámara, al citado representante y su copartícipe<sup>33</sup> con un decreto de suspensión por haberse alzado en armas contra el gobierno "legítimo" del estado de Antioquia.

Si justamente al ejecutivo se le encomendó velar por el orden general -Artículo 66, núm.19- y por el mantenimiento incólume del Pacto de Unión de los estados -Artículo 42, núm. 12 del Pacto de Unión de 1861-, la manera como se efectuó la intervención hacia

revivir viejas tradiciones de poder contenidas en la Carta de Rionegro, que si ciertamente se utilizaron para la preservación del radicalismo contribuyeron al desprestigio de esa agrupación por apelar nuevamente al artículo 63, esta vez para la pervivencia de la corriente política del presidente de turno.

Esa disposición constitucional, que sujetaba el ejecutivo al congreso y sin cuya concordancia no parecía funcionar la República, se aplicó en varias ocasiones. A través de ella, la ingerencia del poder de la Unión abría un mayor campo de acción al presidente en contradicción a lo acordado por las mayorías radicales en la constituyente de 1863. ¿Se trataba, entonces, de una Carta para el radicalismo? Lo que para este grupo fue una transgresión durante el bienio del general Trujillo, se constituyó en práctica común bajo sus administraciones. En estos momentos, sin embargo, evocaban el principio de neutralidad puesto que en nada les favorecía la pérdida de congresistas radicales, los que participaron en el golpe.

Según el citado artículo, el congreso era autónomo para calificar a sus propios miembros y, en caso de presentarse mayor número de credenciales a las correspondientes, seleccionaba de antemano entre los más adictos al gobierno. Esta modalidad había operado en 1864 con el gobierno de Pedro Justo Berrio en el estado soberano de Antioquia, también en los de Cundinamarca y Panamá en 1876, en 1877 en Antioquia y Tolima y otra vez en 1880<sup>34</sup>.

Pero esta táctica que empleó el radicalismo como grupo "mayoritario" sobre la oposición que generalmente era conservadora, revertiría ahora en su contra. En 1877, el presidente Parra no citó a los congresistas de los estados participes en la revuelta general --y que aún lo hacían en 1880--. Ahora, como senador por el estado de Antioquia, renunciaba a su cargo en protesta por la suspensión, por parte de "las mayorías legislativas" --según la expresión<sup>35</sup>, de los representantes Isaacs y Arana por el malogrado golpe en el estado de Antioquia. Ambos legisladores serían sustituidos por representantes gobiernistas. Con esta decisión, el Presidente aunaba fuerzas de respaldo al nuevo mandatario de la Unión, quien en contados días se posesionaría.

Respecto a este formulismo político de control, el general Trujillo parecía obrar por retaliación, y así semejaba comprenderlo el expresidente Parra cuando censuraba la actuación del Ejecutivo. La tradición de suspensión de congresistas opositores al gobierno vigente se remontaba a 1861, durante las diputaciones secesionistas, cuando varios miembros de las minorías de la Cámara de representantes por el estado de Santander fueron retenidos en prisión en los días en que el Congreso debía instalarse: "Los senadores en minoría entre ellos el ciudadano que hoy se encarga de la primera magistratura nacional juzgaron violadas las inmunidades parlamentarias..."<sup>36</sup>.(sic)

La observancia a una tradición que había sido puesta en práctica

durante los gobiernos radicales, era vista en el momento como actitud irreverente e irrespetuosa del derecho de inmunidad de los congresistas por la corriente política que pasaba a ser la nueva oposición y convertía, una vez más, los conflictos alrededor de la disputa del poder político en problemas de legislación y del Derecho.

La escasa crítica de la prensa radical a la Ley 19 se proyectó no solamente en la inconstitucionalidad de dicha norma, sino que atribuyeron a Núñez el haber utilizado tácticamente el cambio constante en el personal directivo del Congreso, especialmente en las presidencias del Senado y la Cámara. Efectivamente, hubo un lapso de tiempo durante el cual se operaron inusitados cambios<sup>37</sup>, -inusuales en anteriores y posteriores administraciones- que podrían confirmar la citada acusación. Sin embargo, es un tanto difícil esclarecer certeramente los acontecimientos que se sucedían en ese poder público.

Alrededor del proyecto y la aprobación de la Ley 19 se desató entre los dos grupos liberales una amplia discusión que parecía no terminar: mientras unos la centraron en problemas de inconstitucionalidad, otros la situaron en la necesidad de imponer la Regeneración Fundamental. A las disertaciones teórico legales se opuso el rumbo histórico que apuntaló a la intervención central como un hecho ineludible para la guarda del orden.



### c. LA LEGITIMACION DE LA LEY 19

Como lo sostuvo Núñez en su discurso ante las Cámaras en 1881, la sanción de la Ley 19 no estableció un nuevo principio administrativo y se limitó a legalizar la práctica continua de muchos años, con la diferencia siguiente: "que lo que antes era una facultad consentida, hoy es un deber; que lo que antes era equívoco, hoy está claramente definido; i que lo que antes podía ser explotado como amenaza, hoy es garantía. La práctica anterior no ejercía, por tanto, la saludable influencia de medio preventivo, siempre preferible al demasiado costoso de la represión material" 38. (sic)

Lejos de limitarse a realizar elucubraciones legales vislumbró el problema de la paz y la regeneración de la sociedad. En su discurso de posesión<sup>39</sup> pidió al Congreso no oponer a su gobierno problemas de legalidad y de soberanías, refiriéndose a lo que recientemente había acontecido en la Cámara baja por la no viabilidad constitucional de la reforma Trujillo, cuyo punto central era el problema del orden público solidario. Con base en este tipo de posiciones, el círculo de los independientes se identificó con la actitud del mandatario.

En el proyecto de orden público que presentó a la Cámara el representante Aníbal Galindo afirmó: "Ciertos doctores de la

Constitución que todo lo explican con la soberanía de los Estados sostienen que el proyecto es inconstitucional, curiosa Constitución donde son inconstitucionales la seguridad y el orden"<sup>40</sup> (sic). La Ley 19 se sancionó y se legitimó con argumentos similares a los del mencionado congresista, muy parecidos por cierto a los formulados en contra de la Ley 20, que prohibía la intervención<sup>41</sup>.

Virtualmente, la expedición de esa Ley sobre orden público no estableció formalmente un nuevo principio administrativo, aunque sí inició el plan de Regeneración, porque a través de ella se pondrían término a los alzamientos locales que tanto desestabilizaron el régimen federal, de acuerdo con lo señalado por el congresista Justo Arosemena en 1871. En la crítica a la Ley 20 sobre la neutralidad del poder central en los disturbios locales, hubo buen número de ponentes que se acogieron a la conocida fórmula: "¿por qué se descentralizaron las revoluciones sin antes haber descentralizado los partidos?"<sup>42</sup>. De los contenidos de este enunciado se apropiaron los críticos radicales promotores del orden: aquellos que aparentemente no concibieron el menor cambio y terminaron estatizando la Carta de Rionegro pero que hasta el final permanecieron dentro de esa agrupación, como Felipe Zapata y Aquileo Parra.

#### 4. LA REGENERACION.

La regeneración ha sido, atemporalmente, un fenómeno universal. En la época moderna significó la defensa social, la revolución moral del Estado y la sociedad civil, la negativa a la dominación de partido y la rectitud en la administración pública, en la ley y en el orden que dirigen a los pueblos al progreso -el dogma del siglo XIX-. Fue por esto que los caudillos de la pasada centuria iniciaron la regeneración y sentaron las bases de la legitimidad de su autoritarismo, en el plano ideológico, como manifestación de seres providenciales y regeneradores, fueron, por tanto, mesiánicos y salvadores.

Este procedimiento cubrió gran parte de América latina: México, Colombia, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela, Guatemala a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX. La reconversión del orden se basó en la puesta en práctica de una serie de medidas centralizadoras que colindaron con clases sociales en formación, poseedoras ya de cierta acumulación de capital, capaces de dirigir con relativa autonomía el proceso económico. En el aspecto jurídico-político el proceso marchó a la par de nuevos cambios legislativos, transformadores de los existentes o creadores de un nuevo orden constitucional -si eran contrapuestos al régimen político administrativo existente- y apoyados en la suposición de que las modificaciones jurídicas mejorarían las

relaciones en todos los ámbitos.

En América latina, la regeneración fue la reacción a la anarquía provocada por las guerras locales y los conflictos de segregación de la soberanía. La respuesta a la reconciliación partidista, al escrupuloso camino del acatamiento a la Constitución, a la inmoralidad, al relajamiento de las costumbres, el alcohol y la vagancia -como los problemas prioritarios de la época.

El subcontinente, fruto de ese reordenamiento global encaminado al orden y al progreso, inauguró la era de los ferrocarriles ligados a una política económica de desarrollo del comercio exterior que, contradictoria y paralelamente, facilitará los medios para la conformación de economías de enclave. Así lo reconoce el tratadista sobre la problemática latinoamericana Isaac Sandoval R., al referirse a la modelación de los Estados nacionales: En Colombia, con Rafael Núñez; en Argentina, con el general Roca; en Uruguay, con el coronel Latorre; en México, con Porfirio Díaz; en Venezuela, con Guzmán Blanco; en Brasil, con Rui Barbosa. El "ser nacional" no alcanzará su perfección si no regenera sus costumbres, ensalza lo abstracto y vive la placidez del mundo occidental, refinado y culto. La reorganización de las opiniones y las costumbres, es la única base sólida de la regeneración gradual de las instituciones sociales, reitera Comte al hablar "Sur l'esprit positif". Se trata de una doctrina

universal, que conjuga el espíritu de las leyes con la teoría de John Locke, padre de los Estados soberanos del siglo XIX.

De esta manera, la incorporación del positivismo en América latina como doctrina preservadora del estatu quo resulta equivalente a la perpetuación del monocultivo, la servidumbre indígena, la producción exportable como fuente exclusiva de recursos fiscales y la balcanización<sup>43</sup>.

Si ciertamente el fortalecimiento de la soberanía del poder central -en regímenes de corte federal o no- menguó enfrentamientos locales, muchos de los mandatarios, durante el centralismo, se volvieron autoritarios y no se sustrajeron del exclusivismo personal o partidista, irónicamente en contra de la enaltecida bandera nacionalista que sostuvieron. Aquí debe hacerse la distinción entre el doctrinario y el político, y efectuar una separación entre las ideas y los actos.

Adelantándose a los sucesos en su país, así lo previó en 1885 el politólogo liberal Rafael Rocha G., en los inicios del centralismo que inauguró Rafael Núñez en Colombia, en alusión a futuros y probables gobiernos de oligarquía de partido, como el ejercido por el gobierno aspirante a perpetuarse en el poder. Rocha sostenía que este estado de cosas causaba más estragos en los regímenes centralistas debido a que una sola oligarquía controlaba todo el territorio y el poder del presidente carecía de contrapeso, efecto que se atemperaba -

aunque no desaparecía— bajo la forma de gobierno federativo: "En Hispanoamérica se suceden los caudillos como regeneradores, redentores o libertadores y su nombre fatídico marca en la historia de estas Repúblicas las grandes desgracias nacionales porque vicios orgánicos de las instituciones ponen las fuerzas colectivas del pueblo en unas mismas manos y una sola voluntad las dirige y aplica"<sup>44</sup>.

#### a. LA REGENERACION FUNDAMENTAL

De ese mesianismo propio del período regenerador donde supuestamente reinaría "la paz científica"<sup>45</sup> hablaron diversos dirigentes políticos que tomaron las riendas de la "salvación nacional" para superar los períodos de crisis<sup>46</sup>. Rafael Núñez, sin embargo, puso en marcha la Regeneración como programa de gobierno a partir de su segunda elección en 1884. Diez años antes había iniciado su desarrollo, pero parcialmente, puesto que aún no contaba con el respaldo político suficiente.

Al incursionar Núñez de nuevo y directamente en el desarrollo de la vida política, luego de su permanencia en Europa,

habló de regeneración. Siendo gobernador del estado de Bolívar llevó a cabo una reforma, que condujo a la creación de un banco estatal. Pero en el desempeño de la presidencia del Senado en 1878, durante el discurso de posesión del general Trujillo, que planteó el dilema "Regeneración Fundamental o catástrofe". Bajo esta consigna identificaría al Partido nacional y colmaría el llamado de futuros independentistas, como Justo Arosemena, quienes habían proclamado desde 1871<sup>47</sup> un gobierno fuerte, capaz de situarse por encima de logros partidistas y que no patrocinara sino los intereses de la nación.

La Regeneración Fundamental, que se basó en el orden y el progreso, tuvo inicialmente como objetivo mejorar la administración pública y se enunció para conservar las instituciones, los estados y su unión. Se irradió a los aspectos económico y social pero esencialmente abarcó una reforma política que se consideró en la Asamblea constituyente de 1886.

Durante los dos primeros años de gobierno, cuando contaba ya con el primer congreso regeneracionista, Núñez llevó a término medidas transformadoras de la administración pública, como el nombramiento de visitadores fiscales para las aduanas<sup>48</sup>. A nivel económico y político efectuó, durante su primer año, dos grandes reformas centralizadoras y regeneradoras del "orden público económico": la aprobación de la Ley 19 y la creación del Banco nacional.

Aunque inicialmente la Regeneración careció de proyecciones económicas muy concretas, sus seguidores legitimaron con base en ella intereses grupales y personales. Tal era el caso de Nicolás Pereira Gamba, dueño de una prestigiosa casa exportadora, quien en 1880 terció ante el Senado a favor de la abolición del monopolio de la sal. Pereira sostuvo: "La regeneración económica, si puede expresarse así la que ha de transformar las condiciones industriales i comerciales del país haciendo surgir elementos de trabajo para los pobres, no pretende rejenerar pueblos hambreados... Si la regeneración no es la reparación de todas las violaciones del pacto de unión, yo no entiendo cual es la regeneración que se pregona salvadora de las instituciones".<sup>49</sup>.(sic)

Núñez, el gran doctrinario en la historia del siglo XIX, cristalizó los problemas de la paz y el progreso como un anhelo general de la sociedad compartido por todos los grupos políticos que el radicalismo, como bloque en el poder, había sido incapaz de resolver. No en vano durante su primer gobierno se sustituyó la Ley 20 sobre orden público; se dio nuevo curso a la reforma administrativa que el radicalismo inició en 1871<sup>50</sup> y había quedado inconclusa; concilió y llevó a cabo cuestiones que fueron emprendidas desde 1867, más interferidas por múltiples obstáculos, como las medidas que beneficiaron al clero y a la institución eclesiástica referentes a bienes desamortizados y al Concordato.



NÚÑEZ y el grupo de los independientes tuvieron la capacidad de canalizar a través de la Regeneración, como un medio para la obtención de la paz, la respuesta a las necesidades contemporáneas mas apremiantes, una de las cuales era, sin duda, ajustarse a las expectativas de nuevas clases sociales que necesitaban consolidarse con base en la acumulación de capital y requerían para su reproducción una nueva concepción en materia de orden y un nuevo reordenamiento estatal.

Para el fortalecimiento de estos grupos en el ámbito nacional, el fraccionamiento del poder en las diversas secciones dejaba de ser funcional y era necesaria la readecuación en el manejo del Estado para la inserción del mercado a la economía internacional, situación que proporcionaría su reproducción y retroalimentación a través de empréstitos e inversión extranjera, especialmente para la apertura de vías de comunicación más rápidas y mejores que aminorarían los costos de transporte y conectarían el interior productor de café en el antiplano andino, con el litoral Atlántico. La construcción de caminos, particularmente de ferrocarriles, que inicialmente era obra de los estados, no había dado resultados satisfactorios por las dificultades para financiarlos, bien por la apropiación indebida de los dineros destinados para el caso o porque el mantenimiento del orden público obligaba a utilizar buena parte de los recursos en el sostenimiento de ejércitos permanentes. Estas fisuras encontrarían acomodo en la Ley 19

de 1880 y en futuras transformaciones.

La consigna mediante la cual no podía haber progreso firme sin financiamiento externo<sup>51</sup> hacia ineludible demostrar a los inversionistas -sobre todo a los capitalistas ingleses, dueños de la técnica- la existencia de un gobierno fuerte, garante de la paz, con la concepción de un orden público solidario y centralizado.

En esa forma, la fracción independiente, conformada tanto por liberales como por conservadores, integró el Partido nacional, no como una conjunción electoral al estilo de la concretada en 1880, sino formalmente, con un programa de Regeneración que llevó nuevamente al poder a Núñez en 1884. Este, al hallar obstáculos políticos para realizar dicho ideario, elabora un nuevo proyecto de Estado centralista que le permitiera realizar tanto la integridad de su plan como la tarea de reformador que ejecutaría oficialmente desde su nueva presidencia en 1886.

**b. OTRA DISPOSICION CENTRALIZADORA Y DE REGENERACION ADMINISTRATIVA. EL BANCO NACIONAL**

La Ley 19, que se rotuló en la Cámara de representantes como medida centralizadora por uno de los más fuertes opositores, Felipe Angulo, marcó el rumbo de un proceso natural que paulatinamente se gestaba. Este fenómeno de recomposición del sistema federal -del juego de fuerzas centrífugas que de apropiación de la soberanía de los estados pasaban a ser comisionados al gobierno de la Unión-, necesariamente condujo al replanteamiento de ciertas modalidades regionales en lo que respecta al orden público, porque los conflictos que se sucedían constantemente a nivel local frenaban el desarrollo normal de las fuerzas del mercado y del progreso económico. A pesar de la crisis ocasionada en la década de los setenta, la expansión del capital mercantil cruzaba las fronteras de las localidades y debía haber un punto de convergencia con capacidad de ordenar el comercio y la fuente principal de inversión del capital que representaban los bancos.

Un Estado como el federal, pensado como clásico, liberal y neutral frente al proceso económico, obviamente no pudo ser tan indiferente y en la realidad se tornó cada vez más interventor en lo político, lo cual de alguna manera readecuaría la estructura económica.

Estas nuevas medidas hicieron parte del programa de gobierno que Núñez denominó La Regeneración. A nivel político, este proceso estuvo latente desde 1876, año en que se inició la primera reforma constitucional que de cierto modo reforzó, aunque discrecionalmente, las facultades del gobierno general en detrimento de las entidades federales. Desde aquel momento se establecieron votaciones para la elección de presidente de la Unión en la misma fecha para todos los estados. Puede afirmarse que esto constituyó el punto nodal que prevenía los desórdenes que con frecuencia se suscitaban durante el bienio, ya que esos periodos pre electorales se cruzaban, en no pocas ocasiones, con la escogencia de gobernadores o de miembros de las legislaturas y se paralizaba el comercio, las rentas y la vida pública.

Rafael Núñez, quien hubo de liderar la funcionalidad del régimen por medio de transformaciones centralizadoras, parecía coincidir en la realización de este objetivo con el programa del Partido Conservador expuesto en 1878 y en cuyos lineamientos se abogaba por la viabilidad de un proyecto centralizado. Para la ejecución de esos planes, el conservatismo aportó votos y el independentismo la presidencia en 1880. Núñez no desestimó continuarlas: a la Ley 19 le sucedió la 39 del 16 de junio de ese año, mediante la cual el Congreso le concedió autorizaciones para fundar en la capital de la Unión un banco nacional<sup>52</sup>.

Si en verdad muchas pautas de identificación circunscriben

al general Trujillo en el independentismo y otras en el radicalismo, la narrativa histórica y el análisis de las relaciones entre quienes juegan en el ajedrez político obligan a "encasillar" a cada personaje en una línea determinada. En este caso y en este momento con ello, Trujillo, parecía coligarse a la directriz nuñista de centralización, con el proyecto de Ley sobre orden público del año anterior y el de marzo de 1880. También se hace necesario recalcar que un mes antes de la entrega del mando se dió el primer debate al empeño de fundación del Banco nacional<sup>53</sup>.

Para los radicales, banqueros y dueños de casas comerciales, que también se desempeñaban como organismos de emisión, de depósitos y de giros, la creación de esa entidad con carácter oficial se consideró inconstitucional porque se oponía a la autonomía de las secciones, echaba por tierra su legalidad en materia civil y afectaba las legislaturas, las cuales tenían la misión de legislar sobre bancos. Tal resolución sancionaba, además, el monopolio gubernamental de los negocios bancarios<sup>54</sup> que en nada favorecía los intereses económicos de estos sectores pues se centralizaba la facultad de emitir billetes, la misma que desde 1865 había sido autorizada a los bancos privados.

Los congresistas Mateus y Angulo, contendores frente a la Ley 19, aprobaron esta vez la Ley 39, legitimándola en tres factores<sup>55</sup>: como medida de regeneración administrativa; por

la existencia de una entidad semejante en otros países y como antecedente, en 1876, cuando Núñez creó un banco con buenos resultados.

La organización del Banco nacional formaba parte de un plan regenerador en la administración que beneficiaba a las empresas y a la industria y las impulsaba hacia el progreso. Por eso se adujo que al ser la sociedad víctima de la usura a causa del alto interés del dinero, debía redimirse a través de una entidad canalizadora del crédito público. En los Estados Unidos de Colombia, donde no existía competencia de capitales el uso del crédito por medio de los bancos, como arbitrio rentístico importante, debía ser empleado por el gobierno en su beneficio.

Una entidad como banco nacional había sido creada en países europeos como Francia, Inglaterra, Bélgica, Austria. En los dos primeros tenía el monopolio de las emisiones, pero en una "nación" que apenas se organizaba, no debía permitirse esto. Lo anterior no significaba que los bancos se liquidarían sino que continuarían como entidades de los estados, pero sus billetes no tendrían carácter de moneda ni serían admitidos en pago de las rentas y contribuciones, sólo el gobierno emitiría billetes al portador<sup>56</sup>.

Una experiencia semejante se realizó en 1876, en el estado de

Bolívar. Núñez, como presidente de esa sección del país, había fundado, autorizado por la Asamblea Legislativa, una especie de banco del estado que al parecer era la redención de ese territorio. ¿Por qué no habría de obtener la nación en una escala mayor -interrogaba el líder- los mismos resultados que ese estado?

## 5. Conclusiones

La negativa o no a los diversos proyectos de ley sobre orden público estuvo circunscrita a parcialidades políticas.

La aprobación de la Ley 19 de 1880 demostraba una vez más la inexistencia de razones de fondo para el desmérito de las otras propuestas, pues dicho estatuto acogió la noción de orden solidario y central que lanzó a consideración el general Trujillo, pero que proponía reformar la Constitución y la cláusula de intervención a la manera de la Unión americana, contenida en el proyecto Galindo, desechada siempre que se sometía a discusión por considerarla mosquerista.

Como estrategia para su realización, Núñez se valió de la liga liberal-conservadora que lo llevó al poder y las artimañas utilizadas en la conformación del Congreso de 1880.

Hasta aquí podría concluirse que pese al haber sancionado la citada norma en su nombre se colmaba una aspiración de la colectividad, como era la consolidación del orden.

En el nuevo régimen que abanderó Rafael Núñez y que empezó formalmente en 1886, con excepción de la alianza realizada con la iglesia y los conservadores no hubo ningún cambio que asegurara la preservación del orden, puesto que a semejanza con la federación, pero en mayor grado, hizo del partido competidor un enemigo permanente.

El régimen, temeroso al extremo de conservarse, se basó en la prevención de la guarda del orden público. De ahí la denominación de Estado vigilante. El orden se consideró el valor más importante y en vía a su preservación podían conculcarse los derechos individuales y las garantías sociales. La Regeneración transcurrió en meras leyes represivas a la prensa.

Sin embargo, Rafael Núñez debió responder, si no a la historia por lo menos a los radicales: ¿Por qué se adhirió al régimen centralista si había podido avocarse a una federación centralizada que reuniera consenso? forma que adoptaron otros países de América latina como Brasil, Argentina y México. ¿Por qué declaró la no vigencia de la Carta de Ríonegro cuando



las legislaturas de los estados abogaban por simples enmiendas ? y desde tiempo atrás, él sostenía " sí a la federación pero con reforma a la Constitución".

Sin duda, un interrogante es ¿cómo logra NÚÑEZ prolongarse en el poder si la Carta política de 1886 prohíbe la reelección? Los radicales tuvieron sobrada razón siempre que esquivaron al general Mosquera y a NÚÑEZ en cuanto a haber sido renuentes en alargar el periodo presidencial. Pero NÚÑEZ lo obtuvo, y consiguió sostenerse en el poder hasta su muerte a través de los más variados mecanismos: desde 1880, cuando ocupó por primera vez la presidencia, solicitó prorrogarse en su mandato pero le fue negado -véase el periódico *La Reforma*, Bogotá, 17 de febrero de 1881, año III, serie III, n.º 216, p.486. En 1882 salió electo como segundo designado para no inhabilitarse en el siguiente periodo porque la Carta de Rionegro tampoco autorizó la reelección. En 1884 ocupó nuevamente la presidencia. En 1886, ya con un sexenio presidencial, el Consejo nacional constituyente lo eligió invocando la perturbación del orden público y el Derecho de gentes que regía en ese momento; a partir de allí se valió de mecanismos electorales y alianzas para sus futuras reelecciones.

Por vía electoral, semejante a lo que realizó Rafael NÚÑEZ en Colombia, siempre teniendo en cuenta los postulados de la democracia formal, como el de la elección según lo

prescriben las leyes, los caudillos latinoamericanos prolongaron su mandato: Benito Juárez en México; Julio Argentino Roca en Argentina; Juan José Flórez en Ecuador; Justo Rufino Barrios en Guatemala y el doctor Francia en el Paraguay, entre otros.

## NOTAS

1. La Ley 37 del 12 de mayo de 1877, declaró a los obispos de Popayán, Pasto, Antioquia y Medellín privados a perpetuidad del derecho de ejercer funciones de prelado, en los estados de la Unión y los extrañó del territorio por diez años por haber sido los promotores principales de la revuelta.

Constitución y leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en los años de 1863 a 1875. Bogotá, imprenta de Medardo Rivas, Tomo II, p. 31.

La Ley 35 del 9 de mayo de 1877, retaliadora también del conflicto de 1876, otorgó a la potestad civil el derecho de inspección sobre los cultos religiosos que imponía restricciones a la libertad de expresión.

La renta que había sido reconocida por el Congreso de 1867 como indemnización de los bienes desamortizados se suspendió por medio de la Ley 83 del 19 de marzo de 1877 -adicional a las de crédito público-, que canceló toda la renta nominal perteneciente a iglesias, cofradías, archicofradías, patronatos y capellanías en general y a las entidades religiosas y eclesiásticas de cualquier denominación; se exceptuaron la renta viajera de que disfrutaban frailes y monjas enclaustrados, patronatos y capellanías de propiedad particular.

Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año 1877. Edición oficial, Bogotá, imprenta de Medardo Rivas, p. 8.

2. Véase: González, Fernán. op. cit. p. 25 y ss.
3. González, Fernán. ibid. pp. 45 y ss.
4. Fueron e gran vehemencia, en la época, los editoriales del periódico conservador El Tradicionista, cuyos directores y gerentes Miguel Antonio Caro y Carlos Martínez Silva no guardaron palabras para azuzar la división y se situaron en la línea más intolerante de ese Partido.
5. Formalmente se efectúa esta clasificación hecha por los mismos radicales, para quienes militaron en sus filas. Es difícil establecer con certeza la vinculación al liberalismo independiente de personajes como Daniel Aldana, Julián Trujillo, Anibal Galindo, para muchos radicales el hecho de propiciar acercamientos al conservatismo y a la iglesia o tratar de reformar la Constitución fueron actitudes válidas para encasillarlos dentro de la fracción rival.

6. Así lo señala Parra, Aquileo en sus Memorias Op. cit. pp. 691-695.
7. Nació en Popayán -Cauca- en 1828, convencionista en 1863, Senador y Secretario de guerra en 1864, representante en 1866-1867, Secretario de hacienda en 1869, presidente del estado del Cauca entre 1867-1869 y de 1873 a 1875; Secretario del tesoro y 2º designado en ejercicio del poder ejecutivo en 1870. Diputado a la Convención del Cauca en 1872, ministro en el Ecuador en 1870-1871, representante entre 1872 - 1873, vencedor gobiernista en la guerra de 1876, presidente de la Unión de 1878 a 1880, encargado del poder ejecutivo en abril 1880. Tomado de una serie de biografías sobre los políticos de la época, en una sección titulada "inserciones". El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 15 de julio de 1879, año X, Nº 2517 pp. 486-487.
8. Cfr. "Mensaje". Presidente de la Unión a las legislaturas de los Estados sobre reforma constitucional. Diario Oficial, 8 de agosto de 1879, año XV, número 4479, pp. 6963-6964.
9. Véase: Diario Oficial, 14 de noviembre de 1879, año XV, número 4562, pp. 7295 y 7299.
10. Cámara de Representantes, sesión del día 28 de febrero de 1879. Se consideraron y aprobaron en primer debate el de ley, originario del Senado adicional a las ordenanzas militares. Diario Oficial, 15 de marzo de 1879, año XV, número 4373, p. 6535.

Es importante anotar que en contraposición del anticlericalismo liberal predicado por la iglesia y el Partido Conservador, más bien un sentido eminentemente cristiano semejante al difundido en la post modernidad por el Concilio Vaticano II, era el defendido por las mayorías radicales. En una carta del Enviado extraordinario -Antonio María Padilla- dirigida al escritor Víctor Hugo, en 1863, le decía lo siguiente: La República de los Estados Unidos de Colombia acaba de consagrar en su Constitución el principio eminentemente cristiano de la inviolabilidad de la vida humana, en virtud de la cual no puede imponerse la pena de muerte. Tomado de Correa, Ramón. La Convención de Rionegro, Bogotá, imprenta nacional, 1937, p.7.

Como prueba de libertad religiosa, que predicó la Carta de Rionegro, no imploró el nombre de Dios, supremo legislador del universo, lo que tradicionalmente ha antecedido a las constituciones, pero la invocó y únicamente lo hizo la diputación del estado soberano del Cauca a la Convención nacional, entre otros suscrita por Tomás Cipriano de Mosquera, Ezequiel Hurgado y Julián Trujillo y esta declaración que si no contó con el voto del general Mosquera era producto de la división en la Convención, mas si fué de su aceptación en ningún momento era contradictorio con las

disposiciones de desamortización practicadas por él, porque muchos interpretaron con fanatismo medidas sobre el problema del monopolio de la tierra como ataques a la doctrina de Jesús de Nazaret.

11.

CAPITULO XIII  
Reforma

Artículo 92. Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes:

1ª Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los estados.

2ª Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes. -Entre otros requisitos, el proyecto deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes en ambas Cámaras.

3ª 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.

12. El general Sergio Camargo ministro colombiano y luego agente confidencial ante la Santa sede en 1880, tuvo el encargo de celebrar el Convenio, pero por algunas razones, el acuerdo se pospuso hasta 1887.

13. Instalación de las Cámaras Legislativas. Bogotá 10 de febrero de 1879. Op. cit.

"Mensaje" del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1879". Diario Oficial, 10 de junio de 1879, año XV, número 4345, pp. 6423-6426.

14. Cfr. Cámara de Representantes, sesión del día 29 de abril de 1879. Diario Oficial, 26 de mayo de 1879, año XV, número 4424, p. 6740.

Respecto a la despenalización de algunas medidas que se habían tomado en contra del clero y basado en la petición del estado soberano de Santander de reforma a la Ley 35 de 1877, que rotulaba de delito el uso de la palabra y de la prensa por los ministros del culto y que en esa localidad había sido abolida, véase: Diario oficial, 21 de noviembre de 1879, año XV, número 4568, p.7319.

Referente a la Ley 35, Núñez negaba su existencia porque en su gobierno no se aplicaría.

15. Véase: Quijano W., José María. Op. cit. pp. 368-370.
16. Cfr. "Informe de una comisión", en: Anales del Congreso, 15 de mayo de 1880, Serie 32, nº 59, p. 457.
17. Art. 19. las fincas raíces adjudicadas durante la guerra al fisco nacional o a la de los Estados con el objeto de hacer efectivos los empréstitos, expropiaciones impuestas para atender las necesidades de la guerra y las embargadas con el mismo objeto serán devueltas a sus dueños, si a la fecha de la sanción de esta Ley no han sido enajenadas por la nación o los estados.
- Art. 32 Se emitirán vales para arreglar con los poseedores o acreedores hipotecarios.
- Diario Oficial, 24 de julio de 1882, año XVIII, número 5419, p. 10727.
18. Es una frase del historiador Gerardo Molina, que alude al pensamiento político del radicalismo. En, Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914. Ediciones tercer mundo, Bogotá, 1986, X edición, Tomo I, p. 132.
19. Parra, Aquileo. Op. cit. p. 710.
20. Un debate -que ciertamente debe continuar en pie- surge con motivo del centenario de la Constitución de 1886, en el que algunos tratadistas -Tulio Eli Chinchilla, Orlando E. Vázquez, Carlos E. Atehortúa- concluyen que dicha Carta, en la actualidad, solo es un mito y que contrariamente la vigente es de 1957 que incorpora algunas instituciones anteriores. Véase: Estudios de Derecho, marzo y septiembre 1985. Vol. XLIV, números 107 y 108, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín, 1985, pp. 121 y ss. 151 y ss.
21. El ya expresidente Trujillo, como primer designado, debió encargarse del poder ejecutivo el 19 de abril de 1880 porque el titular Rafael Núñez se abstuvo de hacerlo por impedimentos de salud. No estuvo ausente la protesta de las barras, atribuida a los alumnos del Colegio del Rosario, coparticipes del general Trujillo en la guerra de 1876; la prensa lo vió como la continuación del camino del Congreso de 1864, que eligió al general Mosquera primer designado cuando justamente terminaba su período presidencial, en franca transgresión a la doctrina republicana y a los principios constitucionales. Véase: "Lenta Emersión" en, El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 2 de abril de 1880, año XI, nº 2263, pp. 269 y 271.
- El 19 de abril el general Trujillo nombró Secretarios de Estado y transitoriamente encargó a unos y a otros de diferentes secretarías, quienes fueron aceptados por el

Senado de plenipotenciarios; pero, el 8 de abril, a su vez, designó también como colaboradores a los independientes Eliseo Payán, Justo Arosamena, José Eusebio Otálora y Luis C. Rico y solamente se ratificó el último de la administración anterior. Decretos 170 y 171 del 12 de abril de 1880. Diario Oficial, 3 de abril de 1880, año XVI, número 4678, p. 7759.

22. Cfr. Poder Ejecutivo, "Discursos inaugurales", en Diario Oficial, 16 de abril de 1880, año XVI, número 4689, p. 7804.
23. Para los proyectos de ley véase: Senado de Plenipotenciarios, en Anales del Congreso, 21 de febrero de 1880, serie I, n.º 4, pp. 26, 28-30.
24. Francisco de P. Matéus sostuvo que mientras se encontraba turbado el orden público las garantías individuales se suspenderían con algunas limitaciones como la exigencia de contribuciones voluntarias a los colombianos sometidos a la autoridad, pero con contribuciones forzosas al enemigo armado, cómplices o auxiliares enajenando únicamente sus rentas y bienes muebles y de ningún modo los bienes raíces; tampoco se impondría a persona alguna las penas de muerte y confiscación, los prisioneros tratados conforme a las prácticas de naciones cristianas y civilizadas y los hospitales militares de los beligerantes serían territorio neutral.

En cuanto al proyecto del general Payán, senador por el estado soberano del Cauca, además de las penas contempladas contra la paz y el orden, para los responsables de las invasiones o violencias domésticas, agregó las de expulsión del territorio por 10 años, la multa de la décima parte del valor de sus bienes y la permisión de decretar por parte del ejecutivo o gobernador la condena preventiva en el lugar donde se hubieran cometido los delitos.

Por su parte el proyecto del senador de Tolima no especificó las penas y se limitó a la prescripción del uso de la fuerza pública para velar la observancia de los derechos individuales -expropiaciones, reclutamiento- y repeler los gobiernos de facto en caso de ataque a las supremas autoridades de los estados. En esas proposiciones basó su proyecto de ley.

25. El gobierno nacional asegurará a cada uno de los estados comprendidos en la Unión, la forma de gobierno republicano y protegerá cada una de ellos contra las agresiones exteriores y la violencia interior cuando así lo solicite la legislatura, o el ejecutivo, si ésta pudiera ser convocada. Citado por Aquileo Parra. Op. cit. p. 580.
26. Cfr. Diario Oficial, 12 de mayo de 1880, año XVI, número 4711. Anales del Congreso, 25 de mayo de 1880, serie 32, n.º 67, p. 529.

27. Leyes 34 y 38 del 12 y 16 de junio de 1880 respectivamente. Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año 1880, edición oficial, 1880, p. 41.
28. A pesar de ser elegidos por dos años, corresponde a cada estado la manera de hacer el nombramiento para ambas Cámaras. -Art. 40- El Senado se compone de tres miembros por estado, la Cámara de uno por cada 50.000 habitantes y uno más por el residuo que no baje de 20.000. -Arts. 38 y 39- Constitución de los Estados Unidos de Colombia, 1863. Op. cit. P....
29. Véase: Anales del Congreso, 23 de abril de 1880, serie 32, nº 41, pp. 327 y ss.
30. Véase: "Orden público". en, El Deber, Bogotá, 30 de abril de 1880, año II, trim. III, nº 161, p. 638.
31. La Cámara de Representantes en sesión secreta del 2 de febrero, aprobó por unanimidad la solicitud al Ejecutivo. Diario Oficial, 22 de marzo de 1880, año XVI, número 4669, p. 7723.
32. Isaacs convino con su prisionero el vicepresidente legítimo -Pedro Restrepo Uribe- hacerse reconocer por sus tropas.  
"Mensaje dirigido por el Presidente de la Unión a los ciudadanos Senadores y Representantes". Diario Oficial, 15 de marzo de 1880, año XVI, número 4664, p. 7703.  
(Jorge Isaacs es el autor de la novela María, expresión del romanticismo de la época)
33. Cfr. Poder legislativo, Diario Oficial, 6 de abril de 1880, año XVI, número 4680, p. 7767.
34. Cfr. "La renuncia del Señor Parra". En, El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 9 de abril de 1880, año XI, número 2672, p. 306.
35. "Carta al ciudadano Presidente del Estado de Antioquia". El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 9 de abril de 1880, año XI, nº 2667, p. 285.
36. Cfr. El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 9 de abril de 1880, Ibidem.
37. El 3 de marzo -día en que se archiva la reforma Trujillo- aparecen presidiendo esa corporación Francisco Javier Zaldúa -independiente- y Felipe Angulo expositor de una recia oposición a la Ley 19-; y el 8 de abril, día de la posesión de Núñez se encuentran como principales en el Congreso Eliseo Payán y Francisco de P. Matéus -los dos ponentes principales de la Ley 19-; el 29 de abril para el Senado y la Cámara



están Santos Acosta y Francisco de P. Matéus quienes permanecen en sus cargos hasta el 4 de mayo; el 8, día de la aprobación de la Ley 19 se hallan dos independientes, Carlos Icaza Arosamena y Octavio Salazar.

Al respecto véase: Leves de Los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año de 1880, Op. cit.

38. "Apartes del del Mensaje del Presidente Rafael Núñez, durante la instalación de las Cámaras legislativas en 1881". En, La Reforma, Bogotá, 5 de febrero de 1881, año III, Serie II, NQ 214, p. 478.
39. Cfr. Poder Ejecutivo, "Discursos inaugurales". Diario Oficial, 16 de abril de 1880, op. cit. p. 7804.
40. Véase: "Orden Público". En, El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 7 de mayo de 1879, año X, NQ 2495, p. 399.
41. Aquileo Parra señaló en sus Memorias Op. cit. p. 579, en contra de la Ley 20 algo por demás no distante de la importancia de la expedición de una ley como la 19. "Ah! la soberanía de los estados, que tantas y tan pequeñas ambiciones puso en juego, y de la cual se prendaron espíritus sanos pero superficiales, tuvo grandísima parte en la expedición y el sostenimiento de aquella famosa ley; por tal motivo vino á ser verdaderamente funesta para la causa de la libertad y para la misma federación en Colombia jamás (podría decirlo con orgullo pero lo digo con tristeza) tuvo apego alguno á esa falsa deidad; por el contrario la miré siempre con instintivo desdén, como me sucede con todo lo que es mentira". (sic)

Cuando el Senado de plenipotenciarios en 1871 sostuvo que la opinión general no creía que la Constitución autorizara la intervención en contra de los estados, el representante Justo Arosamena acotó lo siguiente: Se olvidan que los abusos de la misma intervención son menos graves que la constante oscilación de los partidos, ambiciones e inmoralidades de los gobiernos de los estados.

Poder Legislativo de la Unión. Senado de Plenipotenciarios. Informe de una comisión. Diario Oficial, 13 de abril de 1871, op.cit. pp. 349-350.

Luis Carlos Rico, Secretario de Gobierno, en una nota enviada a la Cámara alta, como voto favorable y anticipado a la Ley 19 dijo: la descentralización del orden público es el mismo principio de la sucesión; la experiencia ha demostrado que el orden público general y el de los estados no pueden girar en órbitas diferentes y lo ilustró con los casos de otras naciones.

Cfr. Secretaría de Gobierno, "Nota al Senado de Plenipotenciarios sobre orden público". Luis Carlos Rico, Diario Oficial, 23 de abril de 1880, año XVI, número 4696, p. 7831.

42. Citado por Parra, Aquileo. Op. cit. p. 579. Véase también, Diario Oficial, 13 de abril de 1871, Op. cit.
43. Sandoval, Isaac. Las crisis políticas latinoamericanas y el militarismo. Siglo XXI editores, S.A., México, 1981, 4a edición, pp. 94-95.
44. En: La verdadera y falsa democracia. Banco de la República, 1974, pp. 22-23.  
  
La Regeneración que concluyó al comienzo del nuevo siglo, al final de la guerra de los mil Días, con la quiebra total del Partido nacional, dió comienzo al quinquenio del general Reyes en 1903 con un gobierno de concordia nacional. "regenerador de la Regeneración"; pero ya el documento de los 21 en 1896 daba crédito del total fracaso del programa.
45. Así denomina Núñez la tranquilidad pública que se vivió durante su primera administración como indicativa de la política de conciliación con el antiguo enemigo. Sin embargo, Rafael Rocha Gutiérrez, muy acertadamente, replicó que en ese período se conservó la paz pública como efecto de la postración de fuerzas a que condujo la guerra de 1876. Pasó la primera administración del autor de la Reforma Política sin haber sobrepasado más que por la largueza con que administró el tesoro público, por el mantenimiento de un pie de fuerza superior a los recursos fiscales de la nación - refiriéndose a la Ley 38 del 16 de junio de 1880 que autorizó la elevación a 5000 hombres- y por las falsas promesas hechas al conservatismo. Véase al respecto, Rocha Gutiérrez, Rafael, Op. Cit. p. 43.
46. Se han destacado especialmente militares, los generales José María Melo en 1854, Tomás Cipriano de Mosquera en 1860, Rafael Reyes en 1903 y Gustavo Rojas Pinilla en 1954.
47. Cuando se refirió a la necesidad de intervención del poder central en las contiendas de los estados como principio contrapuesto a la Ley 20 que se discutía en el Senado. Secretaría de lo Interior y Relaciones Exteriores. "Orden Público", Diario Oficial, 9 de enero de 1871. Op. cit. p. 26.
48. Véase: Anales del Congreso, 8 de mayo de 1880, Senado de Plenipotenciarios, sesión del día 21 de febrero de 1880, Serie 3a, Nº 53, pp. 417-479.

49. Del Presidente de la República en su mensaje al Congreso de 1881, al tratar de la marcha de las aduanas. "la rejenación". La Reforma, Bogotá, 26 de febrero de 1881, año III, serie IV, nº 217, p. 494.
50. En 1871 hubo un proyecto de ley que aprobó el Senado en primer debate, en 1877 otros nuevos debates y en 1878 y 1879 no hubo deliberaciones en ese sentido. Véase al respecto: El Diario de Cundinamarca, del 11 de mayo de 1871, nº 432; del 18 de mayo, nº 438; del 23 de mayo, nº 442 y del 7 de abril de 1877.
51. Al comenzar la década de los ochentas el banquero y político liberal Miguel Samper opinaba que hacía falta en el país un gobierno que garantizara seguridad, paz y orden a cuya sombra crecerían tantos elementos de prosperidad. Samper, Miguel. La miseria en Bogotá y otros escritos. 1969, p. 236. Citado por Melo, Jorge Orlando. "La República Conservadora". En, Colombia Hoy, Arrubia, Mario, Bejarano, Jesús Antonio y otros. Siglo XXI editores de Colombia, Bogotá, 1982, 8a edición, p. 52.
52. Ley 39 del 16 de junio de 1880. Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año de 1880. Op. cit. p. 46.
53. Sesión del día 12 de marzo, Diario Oficial, 7 de abril de 1880, año XVI, número 4681, p. 7771.
- Véanse otros debates. Diario Oficial, 28 de abril de 1880, año XVI, número 4699, pp. 7843-7844.
- Diario Oficial, 19 de mayo de 1880, año XVI, número 4703, pp. 7859-7860.
- Diario Oficial, 11 de mayo de 1880, año XVI, número 4705, pp. 7867-7868.
54. Un periódico capitalino lo comentó así: "Otra lei inconstitucional". El Diario de Cundinamarca, Bogotá, 7 de mayo de 1880, año XI, nº 2693, p. 391.
55. Anales del Congreso. 19 de abril de 1880, serie 2a, nº 37, pp. 291 y ss.
56. Al concretizarse la Ley 39 se autorizó la emisión a los bancos particulares, por la escasez de numerario que constantemente salía de la circulación, pero siempre y cuando en esos establecimientos se tranzaran como dinero los billetes del Banco nacional, mas no tardaron en depreciarse y únicamente fueron recibidos con altos descuentos.
- En un futuro, Núñez alivió la inconstitucionalidad de la Ley 39, que se remitía nuevamente al problema de los

estados soberanos. Bajo el próximo régimen político, constitucionalmente, se autorizó al ejecutivo para la creación de esa esa entidad.

## CONCLUSIONES GENERALES

De la revisión de algunos procesos políticos del siglo XIX en América latina y del período de 1863 a 1880 en Colombia, específicamente en lo que concierne al manejo del orden público, puede deducirse lo siguiente:

1. La elaboración de estudios sobre la temática del orden público posee gran relevancia, máxime cuando se carece de un cuerpo teórico explicativo sobre el orden en la realidad latinoamericana.

De lo anterior se desprende la necesidad de abordarlo desde esta perspectiva regional; dentro de enunciados teóricos propios, capaces de interpretar sociedades caracterizadas, desde su origen, por la dominación externa, por el exclusivismo político que propiciaron las élites dirigentes, por el menosprecio -racial- hacia el grueso de la población, por la constante perturbación del orden y el uso del autoritarismo como vía de progreso económico; cuestiones que no pueden ser abordadas si se hace abstracción de estos procesos históricos unitarios y de otros heterogéneos que divergieron notablemente de la constitución de las naciones europeas y estadounidense.

En este aspecto y durante la presente centuria, son plausibles de destacar las investigaciones que han realizado Norbert Lechner, Bob Jessop y Agustín Cueva.

2. N. Lechner en, "La crisis del Estado en América latina" Op.Cit. Pp. 445- aborda el problema del orden desde una perspectiva latinoamericana, a través del estudio del autoritarismo y las dictaduras del cono sur en los setentas. Si bien su estudio no sustenta un análisis exhaustivo de la concepción y del problema del orden en el siglo XIX, si alude a muchos de los aspectos constitutivos sobre él, como tendremos oportunidad de señalar a continuación:

Uno de ellos, quizás el fundamental, es la crítica de que se halla problematizado el Estado decimonónico, exclusivamente en torno de las pugnas entre liberales y conservadores. Para el mencionado autor, durante el siglo XIX el problema consistió en compatibilizar la restauración del orden social (hacienda) con los requerimientos que exigía el libre cambio, por medio del cual se insertaba la región en la división internacional del trabajo, en momentos en que las naciones civilizadas iniciaban la distribución del mundo.

En realidad la Historia tradicional centró los conflictos políticos en el bipartidismo, narrado ya fuera por liberales o por conservadores resultado del mismo juego partidista, como una manera de privilegiar o no determinada parcialidad política.

Y justamente a través del bipartidismo, de la oposición entre los poderes públicos -legislativo y ejecutivo- se manifestaron los constantes forcejeos entre las élites dirigentes para compaginar una sociedad tradicional y una sociedad en vía al desarrollo del capitalismo, pugnas que perturbaron constantemente el orden público y que se expresaron en la instancia jurídica a través de normas y problemas de legalidad.

Augusto Comte quien tuvo la tarea de legitimar ideológicamente a la burguesía a través de la Sociología, inscribió el problema del orden en la esfera política, -el orden social burgués- sustrayendolo de la Economía política.

En "La crisis del Estado en América latina", Lechner, acertadamente privilegió este último aspecto, y quizás por tratarse de un bosquejo hipotético para investigaciones más específicas, dejó de lado los componentes jurídicos, lo que le impidió estimar las argumentaciones del discurso jurídico y observar cómo los conflictos legales son manipulables, responden y se articulan al juego del poder. Sin embargo, en su obra, La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado, hace alguna referencia a la importancia de analizarlo también incluyendo dicho enfoque.

Por su parte, Bob Jessop en, Orden social, reforma y revolución. -Op.Cit., a través de una crítica de los modelos

conceptuales establecidos: las teorías del consenso, la teoría del conflicto y la teoría del intercambio sienta una postura crítica que le permite enfocar el orden social, la reforma y la revolución, cuyo modelo permite la generación de propósitos cambiantes acorde a la naturaleza de la estructura social y política.

A diferencia con N. Lechner, B. Jessop posee el mérito de someter a revisión y cambios constantes su esquema teórico básico, aunque éste se mantiene sin modificaciones sustanciales.

Ambos teóricos refieren la validez de su marco conceptual para América latina por el tratamiento que otorgan a la dependencia. B. Jessop le da al problema del orden un tratamiento de poder económico, en el control sobre los medios de producción, distribución e intercambio de bienes e igualmente anota que la dimensión internacional de las relaciones de poder y de intercambio no están lo suficientemente destacadas.

También debate, cuando se interroga acerca de un problema que no ha sido tratado en su monografía y es el de si la economía es en última instancia el determinante de la estructura y dinamisismos sociales pero luego de la lectura de Althusser y Godelier sobre el tema, anota lo siguiente:

"Ambos arguyen que la función de la economía es determinar el



nivel de la estructura social que ha de ser el principal determinante. Este puede ser la misma economía o algún otro sistema de poder. Esta determinación se produce a través de los medios de producción económica de tal modo que en ciertas ocasiones las relaciones familiares, en otras las relaciones políticas, en otras las religiosas o bien las económicas, sirven para unificar la producción económica. Y así, mientras reconocen que cualquier sistema de poder puede ser la fuerza dominante que unifique una formación social contradictoria, insisten en que este predominio se analice desde el punto de vista de la economía". Pero una vez planteada la cuestión del "determinismo económico" se hace inevitable considerar no únicamente las contradicciones dentro de la economía, sino otros sistemas de poder y entre dos o más de éstos.

Y al respecto continúa anotando Jessop, a pesar de que Althusser en su noción de sobredeterminación involucra estas contradicciones, sólo su esquema teórico ofrece las distinciones conceptuales y la perspectiva general para desarrollar dichas observaciones. -Véase Jessop Op. Cit. P. 13.

Jessop, con pretensiones para edificar una nueva teoría acerca del orden, la reforma y la revolución, como así lo manifiesta, no está lejos de cumplir con su objetivo, siempre y cuando no se ausentara de una sólida fundamentación histórica en el trayecto de su investigación.

Agustín Cueva en, *El desarrollo del capitalismo en América latina -Op. Cit.-* aunque sin proponérselo explícitamente, elabora interpretaciones con bases históricas acerca del orden. Sigue los lineamientos de la teoría del conflicto que destaca la noción de un sistema basado en las restricciones de unos sobre otros, así como en la institucionalización de la ideología dominante que acompañó el desarrollo del capitalismo por la vía oligárquico dependiente en América latina.

A. Cueva realiza un análisis de las luchas sociales y sus perspectivas democráticas, -pp. 48 a 64-, destacando los atisbos de justicia agraria, que aunque sin éxito, aparecieron tempranamente en México de 1810, las guerrillas libertadoras, el movimiento artesanal en suramérica, los levantamientos de la "plebe" urbana en Brasil, cuyo contenido no aparece puro o con clara autonomía y algunos de esos efectos fueron de segmentación y aislamiento propios de toda matriz económica pre capitalista. -refiriéndose a las reflexiones de Caio Prada Junior acerca de los límites que impedían su articulación a escala nacional. P. 53. Igualmente refiere al movimiento independentista cubano de fines del siglo XIX, que ya adquiere connotación nacional de base popular.

En realidad, los movimientos sociales que acompañaron la formación del Estado nacional se caracterizaron por ser movimientos de estallidos hostiles étnicos, de esclavos

principalmente, de protesta y reivindicación como el movimiento artesanal. Asimismo poseyeron los atributos de ser regionales, segmentarios y aislados y no perturbaron el orden general, salvo esporádicas situaciones como el movimiento artesanal de Bogotá en 1854.

En la generalidad, las élites dirigentes los utilizaron como bases de apoyo para sus reivindicaciones; ese papel lo asumieron, especialmente, en lo referente a las guerrillas que aunque conservaron su carácter local de territorialidad le plantearon a los nacientes Estados problemas de legitimidad y soberanía. Algunas de estas agrupaciones no perdieron su autonomía y libertaron esclavos, como la guerrilla de Cisneros en Venezuela.

Se concluye respecto al análisis que realiza el autor, que el siglo XIX no estuvo exento de la lucha de clases y de reivindicaciones populares que difieren de las actuales en cuanto no fueron a favor del socialismo porque se enmarcaron dentro de un contexto precapitalista, ausente de un proletariado moderno.

-P 46.

Los tres autores mencionados, con sus indagaciones desde diversas perspectivas, sin lugar a dudas, representan un magistral avance del conocimiento en América latina, acerca de " la conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado".

3. El llevar a cabo estudios de tipo histórico analítico nos permitirá observar como se van perfilando regímenes autoritarios a los que N. Lechner denomina de "nuevo tipo". Regiones que evolucionaron a distintas formas de autoritarismo como el caso mexicano luego del porfiriato o como el Estado colombiano que, obviamente con ciertas variaciones, conservó la tradición de gobernar bajo la prolongación de facultades extraordinarias justificándose en una constante y "artificiosa" perturbación del orden, situación que en no pocas ocasiones se ha utilizado como simple mecanismo de poder. En ambos casos son válidas las actuales luchas en pro de la democracia.

4. Durante el periodo 1.863-1.890 la paz se constituyó en la meta rectora del orden social. La conducción de los procesos políticos ya en manos de los criollos ricos, los enunciados de las agrupaciones en partidos políticos -liberal y conservador- es decir una relativa consolidación de las élites requerían de la estabilidad política que conduciría al progreso indefinido, como la temática discursiva más enunciada por caudillos y líderes políticos. El orden era el elemento necesario para llevar a cabo la inserción en el mercado internacional a través del libre cambio y obtener préstamos externos que serían utilizados, principalmente, en la construcción de vías de comunicación que conectarán el litoral con el interior; fue así como en muchos Estados latinoamericanos se inició durante este periodo, "la era de los ferrocarriles".

5. Las reglas del orden adquieren validez porque son definidas por el poder. Los grupos dirigentes poseyeron la capacidad de imponer su valor de orden y normalidad, establecieron y otorgaron legitimidad y consenso a sus actuaciones políticas.

La minoría en el poder determinó lo que era orden y se avocó a él como la única forma de contrarrestar las contradicciones sociales.

Igualmente, esas minorías asumieron el principio de mayoría redefiniéndolo. Los partidos políticos cada uno en su turno se llamaron mayorías a través del discurso oral y del escrito; como mayorías formales impusieron sus decisiones a las mayorías reales: a los no ciudadanos, a los incapaces de asumir determinaciones políticas, a quienes no poseían el derecho al voto, a los salvajes o indígenas.

6. El poder político adecúa las leyes sobre el orden acorde a sus intereses personales y de partido, dándoles una connotación de generalidad. Los conflictos surgidos alrededor del orden público los presenta como problemas de legalidad, de eternas y vagas discusiones en torno a la norma jurídica que sólo encubren conflictos de poderes entre las élites. Es por esto que el manejo del orden público constituye, principalmente, un problema de poder.

7. Del examen de estos procesos de orden público pueden

derivarse elementos para estudiar otros procesos coyunturales que planteaban divergencias a las élites dirigentes y que alteraron continuamente la paz como fueron los problemas referentes a la configuración de la nación, los de soberanía interna y externa y la vigencia del estado de derecho.

Bajo el Estado oligárquico las denominadas naciones latinoamericanas apenas terminaban de reconstituir su espacio territorial externo cuando, en algunas de ellas, las élites criollas se aliaron entre sí con el propósito de descentralizar las decisiones y en especial en lo concerniente al manejo del orden público; se fundaron estados soberanos dentro del mismo Estado, como una suma de regiones, cohesionadas por un frágil lazo de unión general.

Estas decisiones plantearon a las nacientes repúblicas un reto más para la creación de los Estados nacionales, puesto que ello implicaba una traspolación de poderes: administrativo, económico, político, jurídico y militar del centro hacia las regiones. Más en ese mismo período histórico, los caudillos que se proponían plasmar un proyecto de nación lo iniciaron por medios autoritarios.

En una época tan simple, si se compara con la actual, se repasan todos los conceptos de la ciencia política, los cuales continúan siendo objeto de interrogantes en las sociedades latinoamericanas actuales. ¿Somos naciones libres y soberanas en momentos en que

se expande un capitalismo globalizante y sin fronteras? ¿existe la vigencia del estado de derecho con la presencia del autoritarismo en América latina y el predominio del poder ejecutivo sobre el poder legislativo -el presidencialismo- como tendencia del mundo actual? ¿la conducción del orden público continúa como el problema prioritario a resolver? ¿minorías políticas deciden sobre las mayorías?

Hasta el medio siglo XIX, aproximadamente, tanto la adopción de regímenes políticos administrativos de centralización y federación como los esfuerzos por resolver los conflictos de soberanía interna, especialmente en lo que respecta a la iglesia católica y los de soberanía externa, sobre todo los referentes a la delimitación de las fronteras territoriales, estuvieron sometidos a constantes altibajos y ocuparon casi todo el transcurso del siglo XIX.

B. En la cotidianidad política la existencia de los Estados liberales consignados en la constitución, se encontró con barreras tales como las trabas fiscales sobre los productos agrícolas, las limitaciones en el uso de la tierra y la mano de obra y la separación entre su abolición legal y formal; cuyas discusiones entre las diferentes fuerzas políticas y sociales y su afán para privilegiar sus intereses, en no pocas ocasiones, perturbaron el orden. Así se sentaron las bases de una democracia limitada y restringida a minorías letradas y

puddientes, en una sociedad de escasa movilización, jerárquica y rígida.

A pesar de que la adopción de códigos foráneos, con los cuales se identificaron los criollos, contribuyeron a la toma de decisiones económicas y políticas progresistas para la época, el liberalismo no fue en América latina menos utópico que en sus orígenes.

Las reformas liberales que acogieron los países latinoamericanos se efectuaron por caudillos victoriosos de las guerras y nombrados y perpetuados en el poder bajo facultades extraordinarias vigentes en perturbación del orden público.

Estas revoluciones liberales que empezaron a gestarse en varios países después de la década de los cincuenta, fueron expresión de una vía de progreso económico que por medios autoritarios estatuyó un poder central fuerte -del caudillo- en contraposición a una débil o casi inexistente unidad del poder. En la etapa del Estado oligárquico propiamente dicho, se logró alguna unidad de los grupos dominantes, se consolidó la autonomía del poder civil frente al eclesiástico y se implementó un juego de poder sustentado por un partido de oligarquías.

Estos fueron los Estados nacionales, libres -de libertad-soberanos e independientes que prevalecieron en gran parte del siglo XIX latinoamericano.



9. Los anteriores lineamientos generales se evidenciaron en los Estados Unidos de Colombia entre el periodo 1863-1880, objeto de nuestro estudio, con algunas particularidades:

a. El Estado colombiano se caracterizó por la constante alteración del orden público dados los enfrentamientos entre sus élites dirigentes que acordaron dispersar y satelizar las regiones originando un problema de múltiple soberanías, mientras otros Estados, también bajo el federalismo, se dirigieron a la consolidación de la unidad, a la centralización y a la configuración del Estado nacional.

b. Los problemas de orden público se expresaron a través de discusiones jurídicas y conflictos constitucionales. A las normas respectivas se les colocaba rótulo partidista y la astucia para hacer valer una u otra, permitía que el problema de la paz y el orden se sujetara a simples acuerdos entre las élites dirigentes.

c. Las sucesivas dubitaciones entre la neutralidad o la intervención del gobierno general en los conflictos de los estados soberanos estuvieron circunscritas a las tres principales fuerzas políticas y sociales: liberales, conservadores e iglesia católica.

Esas agrupaciones perseguían, o bien alcanzar el poder o

perpetuarse en él. Tales posiciones se manifestaron, en la instancia jurídica, en ires y venires de normas legales o leyes y en la instancia política mediante en el bipartidismo liberal conservador que utilizó mecanismos institucionalizados y no institucionalizados de dominación, -en golpes de estado locales y revueltas generalizadas. Ambos procedimientos se utilizaron a favor o en contra de las diferentes parcialidades políticas.

d. Los poderes se enfrentaron continuamente: por oposición a dos caudillos, al general Tomás Cipriano de Mosquera o por adhesión al doctor Rafael Núñez; como contrapeso a la circular mosquerista -que autorizó la intromisión en los conflictos de los estados- las Leyes 20 y 42 de 1867 que la prohibieron, en apoyo a Núñez los sucesos desatados el 6 y 7 de mayo, que originaron el cierre del Congreso de 1879 para impedir la aprobación del proyecto Galindo sobre orden público que, según la crítica bipartidista semejava la intervención al estilo de la Unión americana y que en ocasiones anteriores había sido rechazado por los conservadores pues les convenía la neutralidad para aludir a su legitimidad -asimilada a legalidad- cuando daban golpes de estado en nombre del Partido.

La intervención o no en favor de tal o cual gobernante, culmina su ascenso una vez que desaparece de la escena el general Mosquera, pues ante la coyuntura de la guerra de 1876, el presidente Aquileo Parra, con un Congreso liberal unido, se

"radicaliza" ante la presentación de su proyecto de orden público mediador bajo el temor de que el alzamiento conservador hiciera ceder espacios. Parra deroga la Ley 20 - que prescribe la neutralidad-, aplica la circular mosquerista y se ampara bajo una norma vaga y ambigua: el artículo 66, numeral 19 de la Constitución, que señala que corresponde al ejecutivo velar por el orden general. Tal resolución marca el preludio a la meta trazada por Núñez, consistente en sancionar la intervención como suya y de esa forma detentar las llaves maestras del poder.

En efecto, la derogación de la Ley 20 creó un vacío jurídico y una confusión política, porque hizo más patente la necesidad de intervención por parte del gobierno general en las contiendas de los estados.

En definitiva terminó aprobándose, unos meses más tarde, la Ley 19, por medio de la cual se hizo manifiesta la estrategia política utilizada por Núñez y su círculo.

Núñez vio en la citada norma cómo la canalización de fuerzas dispersas le permitirían reordenar la sociedad de manera consecuente con su modelo de Regeneración y por lo tanto abrir un nuevo enfoque en la conducción del orden público, ya que con esta nueva arma legal se pondría término a los alzamientos locales. La Ley 19 constituyó el triunfo de Núñez sobre sus adversarios

políticos y la certeza de que los radicales no rescatarían el control del Estado.

Aunque de hecho el consenso había cobijado a los radicales en lo referente a la derogatoria de la Ley 20, una vez logrado el objetivo, dicha fracción centró el problema —como lo hizo en 1867— en la observancia o no de la Constitución.

e. En general, los enfrentamientos políticos entre las diferentes agrupaciones, entre los poderes públicos, ejecutivo y legislativo y entre el gobierno general y los de los estados, no fueron más que reacomodos de poderes para el control de sus respectivos espacios.

Apoyado en las fuerzas comprometidas con el cambio, el autor de la Ley 19 de 1880 instauró un aparato de dominación a través del Partido nacional y abolió para siempre la Carta de Rionegro.

Se requería de una voluntad rectora: un caudillo capaz de concretizar un nuevo proyecto de organización estatal, lo cual se plasmó a partir de 1886. Rafael Núñez pactó con la iglesia y los conservadores a cambio de obtener legitimidad a su matrimonio civil y de prolongar su poder presidencial en momentos en que la norma constitucional no lo permitía.

Los disturbios aparentemente cesaron en base a legislaciones

represivas que permitirían llevar a cabo el progreso. De libertad y orden, como consigna liberal se pasó al orden y al progreso y el orden se constituyó en la meta rectora a alcanzar.

## BIBLIOGRAFIA

### A. LIBROS Y FOLLETOS

1. Anderson, Perry. El Estado absolutista. Siglo XXI editores S.A., México D.F., 1983, 5ª edición en español.
2. Arnáiz, Aurora. De la potestad del Estado. U.N.A.M., México D.F., 1971.
3. Betancurt, Carlos. Compilador. Constitución política de Colombia, 1991. Señal editora, Medellín, 1991.
4. Bobbio, Norberto. La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. Año académico 1975-1976, Fondo de Cultura Económica. México D.F., traducción de José Fernández Santillán, 1ª reimpresión 1989.
5. Bobbio, Norberto. Bobero, Michelangelo. Sociedad y Estado en la filosofía política moderna. El modelo lusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano. Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1986, traducción de Florencio Fernández.
6. Bobbio, Norberto. Liberalismo y democracia. Fondo de cultura económica. México D.F., traducción de José F. Santillán, 1ª edición en español, 1989.
7. Burdeau, Georges. Tratado de ciencia política. Volumen I, La formación del Estado. Escuela nacional de estudios profesionales Acatlán, U.N.A.M., México, 1985, 1ª edición en español.
8. Bury, John. La idea del progreso. Alianza editorial, Madrid, 1971.
9. Bushnell, David. Macaulay, Neil. El nacimiento de los países latinoamericanos. Editorial nerea S.A., 1989.
10. Carpizo, Jorge. Federalismo en América Latina. Instituto de investigaciones Jurídicas, México, 1973, 1ª edición.
11. Cerroni, Humberto. Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura. Alianza editorial, México D.F., 1991, traducción de Blanca Chacel.

12. Correa, Ramón. La convención de Rionegro. Imprenta nacional, Bogotá, 1937.
13. Cueva, Agustín. El desarrollo del capitalismo en América Latina. Siglo XXI editores A.A., México D.F., 1982, 3ª edición.
14. Duverger, Maurice. Instituciones políticas y derecho constitucional. Editorial ariel, Barcelona, 1980, 6ª edición.
15. Echeverry, Alvaro. Teoría constitucional y ciencia política. Editorial colombiana nueva Itda., Bogotá, 1984, 2ª edición.
16. Eguren, Juan Antonio. Derecho concordatorio colombiano. Talleres editoriales de la librería Stella, Bogotá, 1974.
17. Flores Olea, Victor. Ensayo sobre la soberanía del Estado. U.N.A.M., México D.F., 1969.
18. Foucault, Michel. Microfísica del poder. Piqueta, Madrid, 1979, traducción de Julia Varela y Fernando Álvarez.
19. Foucault, Michael. Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones. Alianza, Madrid, 1981, traducción de Miguel Morey.
20. Foucault, Michael. La verdad y las formas jurídicas. Gedisa, México, 1983, traducción de Enrique Lynch.
21. Fuentes, Milton. Historia del partido liberal colombiano. Talleres gráficos mundo al día, Bogotá, 1942.
22. Galindo, Aníbal. Recuerdos históricos (1840 - 1893). Editorial Incunables, Bogotá, 1983. (edición facsimilar)
23. García La Guardia, Jorge Mario. La reforma liberal en Guatemala. U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México D.F., 1980.
24. Giménez, Gilberto. Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico. U.N.A.M., México, 1981.
25. González Casanova, Pablo. La democracia en México. ediciones Era, México D.F.
26. González, Fernán. Iglesia y Estado. Rionegro hasta el olvido radical (1848-1890). Cinep, Bogotá. (Documento inédito)
27. Guerrero, Omar. Introducción a la administración pública. México, haria, 1985.

28. Haupt, George y Lowy, Michael et al. Los marxistas y la cuestión nacional, la historia del problema y el problema de la historia. editorial Fontamara, Barcelona 1982, 2ª edición.
29. Hauriou, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. Editorial Reus, traducción de Carlos Ruiz del Castillo, 2ª edición en español. (s.f.)
30. Jessop Bob. Orden social, reforma y revolución. Una perspectiva del poder, del cambio y de la institucionalización. Editorial tecnos, Madrid, 1982. Traducción de Basilisa Mira y Jorge S.A. Maragall p. 24.
31. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América Latina. Amorrortu editores, Buenos Aires, 1976.
32. Lassalle, Fernando. ¿Qué es una constitución? Editorial Cent, Madrid, 1931.
33. Lechner, Norbert. La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado. Siglo XXI de España editores, s.a. Madrid, 1986. p.55 y ss.
34. Lechner, Norbert. La crisis del Estado. El cid editor, Caracas, 1970, pp. 31-32.
35. Liévano, Indalecio. El proceso de Mosquera ante el senado. Editorial revista colombiana, Bogotá. (s.f.)
36. Liévano, Indalecio. Rafael Núñez. Compañía gran colombiana de ediciones S.A., Bogotá, 1960.
37. López, Alvaro. Migración y cambio social en Antioquia durante el siglo diecinueve. Universidad de los Andes, Bogotá, 1970.
38. Molina, Gerardo. Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914. Ediciones tercer mundo, tomo I, Bogotá, 1986, 10ª edición.
39. Mommseng, Wolfgang J.. La época del imperialismo. Siglo XXI editores S.A., México D.F., 1983, 10ª edición en español.
40. Montesquieu. Del espíritu de las leyes. Editorial porrúa S.A., México, 1980.
41. Nieto, Luis Eduardo. Economía y cultura en la historia de Colombia. Ediciones tercer mundo, Bogotá, 1962.
42. Nieto, Máximo. Recuerdos de la Regeneración. Marcony. Bogotá, 1942.
43. Núñez, Rafael. La reforma política en Colombia. Publicación del Ministerio de Educación de Colombia, departamento de extensión cultural y bellas artes, tomo VII, Bogotá, 1950.



44. Ortiz, Luis Javier. El federalismo de Antioquia 1850-1880 aspectos políticos. Editorial gente nueva, Bogotá, 1985.
45. Ospina V., Luis. Industria y protección en Colombia, 1810-1930. Editorial oveja negra, Medellín, 1974.
46. Ots. Capdequí, José María. Historia del derecho español en América y del derecho indiano. Ediciones aguilar, Madrid, 1969.
47. Palazón, María Rosa. Nacionalidad Nación y Estado en nuestra América. Tareas, n247, Panamá, abril-mayo de 1980.
48. Parra, Aquileo. Memorias (1825-1875). Editorial incunables, Bogotá, 1982, 2ª edición. (edición facsimilar)
49. Poulantzas, Nicos. Estado, poder y socialismo. Siglo XXI editores, Madrid, 1979.
50. Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Siglo XXI editores, S.A., México D.F., 1982, vigésima edición.
51. Puentes, Milton. Historia del partido liberal colombiano. Talleres gráficos mundo al día, Bogotá, 1942.
52. Quijano Wallis, José María. Memorias autobiográficas, histórico políticas y de carácter social. Editorial incunables, Bogotá, 1983, 2ª edición. (edición facsimilar)
53. Restrepo, Jorge. La república de Antioquia. Editorial Bedout S.A., Medellín, 1972.
54. Restrepo, José Manuel. Historia de la revolución en Colombia. Editorial Bedout, Medellín 1969.
55. Rocha Gutiérrez, Rafael. La verdadera y falsa democracia. Banco de la república, Bogotá, 1974.
56. Rosseau, Jean Jacques. El origen de la desigualdad entre los hombres. Editorial Grijalbo S.A., México D.F., 1972, traducción de Coloma Leal.
57. Rosseau, Jean Jacques. El contrato social. Aguilar, Madrid, traducción de Consuelo Berges, 5ª reimpresión 1989.
58. SÁCHICA, Luis Carlos. Constitucionalismo colombiano. Editorial temis, Bogotá, 1966, 2ª edición.
59. Samper, José María. Historia crítica del derecho constitucional colombiano desde 1810 hasta 1886. Publicaciones del Banco de Bogotá, 1976.
60. Samper, Miguel. La miseria en Bogotá y otros escritos. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969.

61. Sandoval, Issac. Las crisis políticas Latinoamericanas y el militarismo. Siglo XXI editores, S.A., México, D.F., 1981, 5ª edición.
62. Schmitt, Carl. Teoría de la Constitución. Alianza editorial. Madrid, 1ª reimpresión 1992.
63. Sierra, Justo. Evolución política del pueblo mexicano. U.N.A.M., México 1948, tomo XII.
64. Soto, Fosián. Memorias sobre el movimiento de resistencia a la dictadura de Rafael Núñez 1884-1885. Bogotá, Arboleda & Valencia editores, 1913, tomo I.
65. Syro, Samuel. Duque, J. Emilio y Restrepo, Jorge. Federalismo moderno. Editorial Bedout S.A., Medellín, 1974.
66. Tarde, Gabriel. "El derecho y la sociología" en: Las transformaciones del derecho. Editorial la España moderna, Madrid. (s.f.)
67. Tenorio, Antonio. (compilador) Pensamiento libertario de Bolívar. Ediciones de la paz, Bogotá, 1982, 1ª edición.
68. Tirado Mejía, Alvaro. Introducción a la historia económica de Colombia. La carreta, Medellín, 1977, 8ª edición.
69. Toqueville, Alexis. La democracia en América. Fondo de cultura económica, México D.F., traducción de Luis R. Cuellar, 5ª reimpresión 1987.
70. Uribe de Hincapié, María Teresa y Alvarez, Jesús María. Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana, 1810-1850. Universidad de Antioquia, Medellín, 1987.
71. Uribe V., Diego. Colombia y la diplomacia secreta. Editorial Kelly, Bogotá 1973.
72. Uribe V., Diego. "Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863". En: Las Constituciones de Colombia. Ediciones cultura hispánica, Madrid, 1977.
73. Valencia, Hernando. Cartas de batalla. Una crítica al constitucionalismo colombiano. Fondo editorial Cerec, Bogotá, 1987.
74. Vargas, Gustavo. Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo. Editorial la oveja negra, Bogotá, 1972.
74. Zemelman, Hugo. Estado, poder y lucha política. Editorial Villacaña, México, 1986.

B. TESIS DE GRADO, ARTICULOS DE REVISTAS Y PONENCIAS

1. Borán, Atilio. "Nuevas formas de Estado latinoamericano". Revista trimestral, ediciones era, nº15, México D.F., mayo de 1978.
2. Bagú, Sergio. "Tres oligarquías tres nacionalismos: Chile, Argentina, Uruguay.". Cuadernos políticos. Ediciones era, número 3, México D.F., enero - marzo de 1975.
3. Cinta, Ricardo. "Estructura de clase, élite del poder y jurarismo político". Revista, mexicana de sociología, volumen 3, nº 2, abril-junio de 1979.
4. Cruz, S., Abel. "Federalismo y centralismo". Breviarios colombianos Nº 7, Bogotá, Banco de la República, 1979.
5. De Riz, Liliana. "La transformación del Estado: Bosquejo de una línea de investigación de las sociedades latinoamericanas". Revista mexicana de sociología, volumen 42, nº1, enero-marzo 1980.
6. García, Pío. "Notas sobre formas de Estado y regimenes militares en América Latina". Tareas, Panamá, nº 47, abril-mayo 1980.
7. González C., Pablo. "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América latina". Revista nueva sociedad nº 104, Caracas, noviembre-diciembre 1987.
8. Jaramillo, Gloria María. "Evolución política y federalismo. 1850-1880". Departamento de historia, Universidad de Antioquia, Medellín, 1982. (tesis de licenciatura)
9. Kaplan, Marcos. "Hacia un nuevo constitucionalismo democrático en América Latina: problemas y perspectivas II". Revista mexicana de justicia. vol. II, nº 10, México, enero-febrero 1981.
10. Kaplan, Marcos. "Con el nuevo orden mundial pierde relevancia el concepto de soberanía". Conferencia magistral. Gaceta UNAM. Órgano informativo de la U.N.A.M., México D.F. Nº 2747. mayo 31 de 1973.
11. Krauze, Enrique. "Por una democracia sin adjetivos". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, U.N.A.M. nº 130, año XXXII, Nueva época, octubre- diciembre de 1987.
12. López, Sinesio. "El estado oligárquico en el Perú: un ensayo de interpretación". Revista mexicana de sociología, año XL, nº 3, julio-septiembre de 1978.

13. Los programas conservadores de 1849 a 1949. Publicaciones del directorio nacional conservador, Bogotá, 1952.
14. Ortiz, Luis Javier. "Antioquia bajo el federalismo. Antioquia durante la república (1886-1903)" en: La historia de Antioquia, nros 10 y 11, 9 de septiembre de 1988, Medellín, una publicación del periódico El Colombiano. (para conmemorar 75 años de su fundación)
15. Pereyra, Carlos. Aguilar, Luis y otros. "Para discutir la democracia". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales 130. Año XXXIII, Octubre-Diciembre 1987. U.N.A.M.
16. Pereyra, Carlos. "Filosofía política". Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, nº 130, U.N.A.M., México D.F., año XXXII, Nueva época, octubre -diciembre, 1987.
17. Romero, Roberto Elias. "Las reformas constitucionales en Colombia como elementos de consolidación de la burguesía como clase dominante". Ponencia presentada al III congreso de historia de Colombia realizado en Medellín, noviembre 1981.
18. Tirado M., Alvaro. "Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia". Revista de extensión cultural, nros 2 y 3. mayo-diciembre 1976, Medellín.

#### C. PUBLICACIONES OFICIALES DE LA EPOCA

1. Anales del Congreso. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 21 de febrero de 1880, serie 1a, nº 4.
2. Anales del Congreso. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 19 de abril de 1880, serie 2a, nº 37.
3. Anales del Congreso. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 23 de abril de 1880, serie 2a, nº 41.
4. Anales del Congreso. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 8 de mayo de 1880, serie 3a, nº 53.
5. Anales del Congreso. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 15 de mayo de 1880, serie 3a, nº 59.
6. Codificación nacional de todas las leyes de Colombia, desde el año 1821 hechas conforme a la Ley 13 de 1912, años de 1867 y 1868. Tomo XXIII, imprenta nacional, Bogotá, 1933.

7. Codificación nacional de las leyes de Colombia desde el año 1821. Tomo XXV, imprenta nacional, Bogotá, 1933.
8. Constitución i leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en los años de 1863 a 1875. Tomo I, imprenta de Medardo Rivas, Bogotá.
9. Constitución i leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en los años de 1863 a 1875. Tomo II, contiene las leyes de 1871 a 1875. Imprenta de Medardo Rivas, Bogotá.
10. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1866.
11. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1868-1871.
12. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1873.
13. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1875.
14. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1876-1880.
15. Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 1882.
16. Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año de 1879. Edición oficial, imprenta de Gerardo A. Núñez, Bogotá, 1879.
17. Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año de 1877. Edición oficial, J.B. Gaitán editor, Bogotá, 1877.
18. Leyes de los Estados Unidos de Colombia expedidas en el año de 1880. Edición oficial, Bogotá, 1880.

1. PERIODICOS DE LA EPOCA

1. El Amaine. Palmira, 1879.
2. El 5 de abril. Medellín, 1877.
3. El Diario de Cundinamarca. Bogotá, 1871.
4. El Diario de Cundinamarca. Bogotá, 1877.
5. El Diario de Cundinamarca. Bogotá, 1879.
6. El Diario de Cundinamarca. Bogotá, 1880.

7. El Deber, Bogotá, 1880.
8. El Diablo Mundo, Bogotá, 1880.
9. El Ferrocarril de Antioquia, Medellín, 1883.
10. El Palo de Ciego, Bogotá, 1875.
11. El Parlamentario, Bogotá, 1879.
12. El Pasatiempo, Bogotá, 1877.
13. El Perdón de la Justicia, Medellín, 1864.
14. El Totilimundi, Medellín, 1880.
15. El Tradicionista, Bogotá, 1874.
16. El Tradicionista, Bogotá, 1875.
17. El Radical, Bogotá, 1879.
18. La Reacción, Cali, 1861.
19. La Reforma, Bogotá, 1879.
20. La Reforma, Bogotá, 1881.
21. La Situación, Bogotá, 1883.
22. La Unión Católica, Bogotá, 1872.