



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

El federalismo en Colombia (1853-1886). Una historia política conceptual

Edwin Cruz Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2022

El federalismo en Colombia (1853-1886). Una historia política conceptual

Edwin Cruz Rodríguez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título
de:

Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Director (a):

Dr. Leopoldo Múnera Ruiz

Línea de Investigación:

Historia y teoría política

Grupo de Investigación:

Teoría Política Contemporánea (TEOPOCO)

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política

Bogotá, Colombia

2022

A mi madre, que ha hecho suyos mis dolores para librarme de ellos.

A la memoria de mi tía Lola, de mi Mamá Cholé, y de mi amiga y maestra Diana Ahumada, mujeres humildes que honraron la vida.

A la Universidad Nacional de Colombia, con amor y gratitud.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad Nacional de Colombia, por concederme una de sus últimas becas para estudiantes sobresalientes de posgrado; al profesor Leopoldo Múnera, por su inagotable generosidad y su paciencia bíblica para dirigir este trabajo durante más de una década; y a mis hermanos, Michael y Ana Paola, por compartir conmigo sus bienes terrenales para que pudiera dedicarme a escribir.

Resumen

El federalismo en Colombia (1853-1886). Una historia política conceptual

Este trabajo analiza la disputa política por el significado del federalismo en Colombia, entre 1853 y 1886. Plantea un marco interpretativo de acuerdo con el cual el concepto se transforma en un proceso “trialéctico”, que vincula las constricciones de la matriz cultural, los procesos de recepción de elementos discursivos y las prácticas políticas en busca de la hegemonía. El conflicto se configura en torno a dos constantes. Primero, la disputa por el titular de la soberanía y el poder constituyente, resultado de los intereses e identidades regionales. Segundo, el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación, que evalúa la eficacia de las instituciones en función de las características del pueblo que las adopta. A su alrededor emergen paulatinamente nuevos elementos discursivos que son articulados en los discursos en disputa. Esta perspectiva complejiza la historia política y la historia conceptual, restituyendo las representaciones que los actores de la época construyeron de su propia experiencia. De esa manera, permite comprender las contradicciones que implicó el acceso a la modernidad política y la construcción del Estado-nación, abandonando las perspectivas teleológicas y normativas sobre estos fenómenos, y los procesos de recepción de conceptos y modelos institucionales, más allá de reducirlos a un trasplante mecánico.

Palabras clave: Federalismo, Colombia, historia política conceptual, Estado-nación.

Abstract

Federalism in Colombia (1853-1886). A Conceptual Political History

This thesis analyzes the political dispute over the meaning of federalism in Colombia, between 1853 and 1886. It proposes an interpretative framework according to which the concept is transformed into a “trialectic” process that links the constraints of the cultural matrix, the processes of reception of discursive elements and the political practices in search of hegemony. The conflict is configured around two constants. First, the dispute over the holder of sovereignty and constituent power, as a consequence of regional interests and identities. Second, the thinking scheme provided by the science of legislation, which evaluates the effectiveness of institutions based on the characteristics of people who adopt them. Along with both, new discursive elements gradually emerge and are articulated in the discourses in dispute. This perspective elaborates on political history and conceptual history complexities, restoring representations that the social actors of that time constructed from their own experience. In this way, it allows us to understand the contradictions implied by the access to political modernity and the construction of the nation-state, abandoning the teleological and normative perspectives on these phenomena. Likewise, it makes it possible to understand the processes of reception of institutional concepts and models, beyond reducing them to a mechanical transplant.

Keywords: Colombia, Federalism, Conceptual Political History, Nation-State.

Contenido

Introducción.....	9
Primera parte. El marco interpretativo.....	47
1. Hacia una historia política de los conceptos.....	48
Introducción.....	48
1.1. Conceptos, lenguajes y discursos.....	49
1.2. La política del significado: ontología, política y discurso.....	64
1.3. La dialéctica del concepto.....	69
Conclusión.....	78
Segunda parte. Una matriz cultural en transición.....	80
2. Soberanía y poder constituyente en un contexto de transición.....	81
Introducción.....	81
2.1. La ineludible modernidad política: la emergencia del poder constituyente.....	82
2.2. El titular de la soberanía y del poder constituyente: la ambigüedad semántica pueblos/pueblo.....	90
2.3. La soberanía estratégica.....	98
Conclusión.....	110
3. El federalismo en un contexto de transición.....	112
Introducción.....	112
3.1. Federalismo y gobierno representativo.....	114
3.2. Más que trasplantar un modelo.....	120
3.3. El ejemplo estadounidense y el legado colonial.....	126
3.4. Los recursos y las circunstancias.....	132
Conclusión.....	137
Tercera parte. Los caminos del federalismo liberal.....	140
4. Soberanía popular, descentralización y federalismo (1849-1855).....	141
Introducción.....	141
4.1. El régimen municipal desde arriba y desde abajo.....	143
4.2. La división de las provincias o la experimentación territorial.....	151
4.3. La soberanía popular entre la descentralización y el federalismo.....	157
4.4. La “constitución Florentina”: leyes y costumbres.....	168
4.5. El fin de la interpelación al pueblo y la soberanía popular.....	175
Conclusión.....	181
5. Genealogía de la soberanía estadual (1855-1862).....	184
Introducción.....	184
5.1. El Estado de Panamá y el giro hacia la soberanía estadual.....	185
5.2. La creación de los estados federales.....	193
5.3. El debate constitucional.....	202
5.4. La disputa por la soberanía y el federalismo en la guerra de 1859-62.....	220
Conclusión.....	234
Cuarta parte. Auge y declive del federalismo radical.....	237
6. La Convención de Rionegro y la hegemonía del federalismo radical.....	238
Introducción.....	238
6.1. El titular del poder constituyente.....	242

6.2. La Constitución de 1863 y el federalismo	252
Conclusión	266
7. La hegemonía del liberalismo radical y el federalismo (1864-1876)	269
Introducción	269
7.1. La coalición federalista entre liberales radicales y conservadores antioqueños	272
7.2. El golpe a Mosquera y la Ley de orden público	279
7.3. Fisuras en la coalición federalista: la destitución de Gutiérrez Vergara (1868)	290
7.4. Entre la reforma constitucional y la derogación de la Ley de orden público	306
Conclusión	315
8. El declive de la hegemonía radical y el federalismo.....	319
Introducción	319
8.1. La erosión de la coalición hegemónica.....	322
8.2. El fin de la coalición: la derogación de la ley de orden público y la guerra de 1876	332
8.3. El orden público solidario en los inicios de la Regeneración.	342
Conclusión.....	354
Quinta parte. El centralismo regenerador.....	358
9. El tránsito hacia el centralismo	359
Introducción	359
9.1. La truncada reforma constitucional	362
9.2. Leyes y costumbres en el discurso regenerador.....	376
9.3. El debate constitucional de 1886: soberanía nacional y centralismo.....	387
Conclusión.....	403
Conclusiones.....	407
Fuentes y bibliografía.....	430

Introducción

Desde la revolución de Independencia, la formación del Estado-nación en Colombia tiene como uno de sus ejes fundamentales la disputa alrededor del federalismo, que se extiende prácticamente por todo el siglo XIX. En este intrincado proceso, el significado del federalismo se transforma a consecuencia del conflicto político, en el parlamento, la prensa y los campos de batalla, y se estabiliza transitoriamente en los textos constitucionales, expresión de sucesivas hegemonías políticas¹.

Luego de un extenso período centralista, desde el fin de la Primera República (1810-1815) hasta la Constitución de 1843, se abrió una álgida discusión sobre el federalismo, en el contexto de las reformas liberales de medio siglo bajo el gobierno de José Hilario López (1849-1853), cuyo desenlace fue la Constitución “centro-federal” de 1853. El giro definitivo hacia el federalismo fue consecuencia de la formación del Estado federal de Panamá, en 1855, al que siguieron Antioquia ese mismo año, y Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena, en 1856². En 1858 el Congreso, con representación de ambos partidos, Liberal y Conservador, sancionó definitivamente una Constitución federalista.

Sin embargo, al año siguiente sobrevino un conflicto por la interpretación del texto constitucional. La Constitución de 1858 no reconoció expresamente la soberanía estadual, pero varios gobiernos seccionales, en manos del Partido Liberal, argumentaron que había sido tácitamente reconocida en virtud de la distribución de competencias entre los estados y el gobierno federal. Así, la legislación promovida por el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez (1857-61) en materia de elecciones, hacienda y orden público, fue considerada por los gobiernos liberales de Santander, Cauca y Bolívar como una vulneración de su soberanía

¹ Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano* (Bogotá: Panamericana, 2010 [1987]). Hasta 1885 el federalismo estuvo presente en la discusión pública. Según Deas, con la Constitución de 1863 “triunfó una tendencia que había existido desde el principio de la nación y que, sólo temporalmente y con dificultad, había sido frustrada en la guerra de 1839-1841”. Malcom Deas, *Del poder y la gramática. Y otros ensayos de historia, política y literatura colombianas* (Bogotá: Taurus, 2006), 211. Antes de la Constitución de 1886, el centralismo fue excepcional, en las Constituciones de 1821, 1832 y 1843. Robert Louis Gilmore, *El federalismo en Colombia 1810-1858. 2 Tomos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Sociedad Santanderista, 1995).

² El Estado de Tolima fue constituido por el gobierno de Mosquera durante la guerra en 1860. Antonio Pérez Aguirre, *25 años de historia colombiana 1853-1878. Del centralismo a la federación* (Bogotá: Editorial Sucre, 1959), 72.

orientada a restablecer el régimen centralista y justificó su levantamiento armado³. En el curso de la guerra, los estados rebeldes reasumieron temporalmente su soberanía plena, pero en 1861 suscribieron dos pactos de unión federal. Las disposiciones de esos pactos fueron en buena medida ratificadas por la Convención de Rionegro, que reunió el bando liberal triunfante, en 1863. La Constitución resultante, obra del liberalismo radical, adoptó un régimen federal basado en la soberanía estadual, que se mantendría hasta 1885.

Así pues, entre 1853 y 1886, las discusiones sobre la formación del Estado-nación tienen lugar en el marco del federalismo, asumido como un principio de organización prácticamente incuestionado, pese a la gran conflictividad del período, particularmente alrededor de los límites de la soberanía estadual⁴. Ambos partidos defendieron, por razones estratégicas o de principio, el régimen federal. Las facciones del Partido Conservador, que resistieron la hegemonía liberal, reivindicaron estratégicamente la soberanía estadual, para escapar del influjo liberal en los estados que dominaban, principalmente Antioquia, pero también por intervalos Tolima y Cundinamarca, desde donde podrían proyectarse hacia la lucha política nacional⁵. Solo en 1878, cuando se gestaba el proyecto regenerador, el programa elaborado por José María Samper afirmó explícitamente que el Partido Conservador no era federalista⁶, pero aún en ese momento se inclinó por conservar el federalismo sugiriendo algunas reformas.

Las facciones del Partido Liberal, por su parte, hicieron del federalismo un eje central de su programa. Incluso cuando la hegemonía radical en el gobierno Nacional empezó a declinar, la principal reivindicación de sus críticos, los liberales independientes, fue el respeto por la

³ Frank Safford y Marco Palacios, *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida* (Bogotá: Norma, 2002), 423-427.

⁴ Si se exceptúan el gobierno bipartidista de Mallarino (1855-57), el revolucionario de Melo (1854) y el conservador de Ospina (1857-61) a lo largo de este período hubo una hegemonía liberal. Álvaro Tirado Mejía, *El Estado y la política en el siglo XIX* (Bogotá: El Áncora Editores, 1981), 41. La disputa por la soberanía de los estados, y con ella sobre la forma de gobierno federal o centralista, desencadenó directa o indirectamente las guerras de 1861, 1876 y 1885. Fernán González, *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)* (Medellín: La Carreta, 2006).

⁵ Helen Delpar, “Aspectos del faccionalismo liberal en Colombia: 1875-1885”, en *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, por Jesús Antonio Bejarano (Medellín: La Carreta, 1977), 348-349; José de la Vega, *La federación en Colombia, (1810-1912)* (Bogotá: ABC, 1952), 164-165; Justo Arosemena, *Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes históricos y comentarios*, Havre, Imprenta A. Lemale Ainé, 1870, reproducido en: *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No 5*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 36-37; Miguel Samper, “La protección (extractos)” [mayo 29 de 1880], en *Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos*, editado por Gonzalo España (Bogotá: El Áncora Editores, 1984), 28.

⁶ Fundación Futuro Colombiano, “Programa de 1878”, en *El pensamiento del conservatismo colombiano* (Bogotá: Fundación Futuro Colombiano, 1986), 26.

soberanía de los estados. En 1875, en un intento por articular los conservadores a su campaña presidencial como disidente liberal, Rafael Núñez les prometió defender y acentuar la autonomía estadual⁷. Eso demuestra el compromiso de todos los actores, incluso los críticos del gobierno radical, con el federalismo. De hecho, durante el extenso período de vigencia de la Constitución de Rionegro la discusión se enfocó en la intervención del gobierno de federal en los problemas de orden público interno de los estados, más que en la forma de gobierno en sentido estricto. En su paso por el ejecutivo Nacional, las facciones del liberalismo, radicales, mosqueristas y, posteriormente, independientes, reivindicaron una reforma constitucional para permitir la intervención del gobierno central en las guerras intraestatales, problema que se tornó fundamental debido a las constantes revoluciones para reemplazar los gobiernos de los estados o manipular sus votos en la elección del Presidente de la Unión. Sin embargo, tal reforma fue imposible debido a los excesivos requisitos dispuestos por el artículo 92 de la Constitución de 1863, que le concedió un poder de veto a los estados en la ratificación de las enmiendas constitucionales. El problema del orden público fue objeto de varias leyes, pero los conservadores, para resguardar su bastión antioqueño, vetaron toda reforma que disminuyera la soberanía estadual.

Tan sorprendente como la amplia aprobación del federalismo entre los actores políticos fue el tránsito, en buena medida intempestivo, hacia el centralismo. Núñez, figura capital de ese proceso, hasta último momento trató de salvaguardar la forma federal de gobierno, planteando un conjunto de reformas constitucionales para erosionar la soberanía estadual y fortalecer el gobierno Nacional⁸. El consenso sobre el federalismo solo pudo romperse mediante la guerra, en 1885. Así, en contraste con el compromiso interpartidista que permitió la adopción del federalismo en 1858, no hubo acuerdo para establecer el centralismo⁹. De hecho, los tres proyectos constitucionales inicialmente presentados al Consejo Nacional de Delegatarios, encargado de redactar la Constitución de 1886, mantenían el régimen federal¹⁰; en el curso de las discusiones, los delegatarios del Cauca, Rafael Reyes y Juan de Dios Ulloa, protestaron por la

⁷ Jorge Orlando Melo, “Del federalismo a la Constitución de 1886”, en *Nueva Historia de Colombia*, por Álvaro Tirado Mejía (Bogotá: Planeta, 1989), 28.

⁸ Jorge Orlando Melo, “Núñez y la Constitución de 1886: triunfo y fracaso de un reformador”, *Núñez y Caro 1886. Documentos del simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986* (Bogotá, Banco de la República, 1986), 116.

⁹ La adopción del federalismo hasta cierto punto supuso un consenso entre los dos partidos tradicionales. Entre 1853 y 1858 los principales cambios tuvieron lugar con Congresos de mayoría conservadora.

¹⁰ Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Las Constituciones de Colombia T. IV* (Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura colombiana, 1951), 199.

transformación de los estados en departamentos, cuyo territorio podía fragmentarse mediante una ley¹¹; e incluso mucho más avanzada la Regeneración, en 1898, las élites caucana y antioqueña se opusieron al fraccionamiento de los antiguos estados¹².

Para comprender la transición hacia el centralismo es necesario examinar los significados asignados al federalismo por los actores políticos del período, las disputas por la institución de un significado particular en dispositivos legales y constitucionales, y las mutaciones del significado en el tiempo. Esto implica un desplazamiento, desde las perspectivas basadas en marcos categoriales externos a los entramados de significado que dieron sentido a la praxis de dichos actores, hacia un enfoque que escudriña sus representaciones sobre el federalismo, los discursos, lenguajes y redes conceptuales en que se inscriben, y los conflictos en medio de los cuales se articulan. Así, mediante la historia conceptual es posible enriquecer la comprensión de un eje de conflictividad fundamental en la formación del Estado-nación en Colombia.

La historiografía

Este tipo de estudio no está presente en la historiografía sobre el problema en cuestión. Cada vez se conoce mejor el federalismo en el período inmediato a la Independencia, pero no sucede lo mismo respecto de la segunda mitad del siglo XIX, donde persiste un vacío historiográfico¹³. El problema específico del federalismo no se ha abordado sino muy parcialmente, tanto en las

¹¹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución colombiana de 1886* (Bogotá: Plaza y Janés, 1983), 80-101.

¹² Jorge Orlando Melo, *Del federalismo*, 58. Luis Javier Ortiz Mesa, *La Regeneración en Antioquia-Colombia 1880-1903. Aspectos políticos*. Tesis de Maestría en Historia Andina. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Quito: FLACSO, 1986), 184-210.

¹³ En la historiografía latinoamericana se distingue el “primer federalismo” posterior a la independencia, basado en la reivindicación de los fueros populares y la “soberanía de los pueblos”, del que tiene lugar en la segunda mitad del siglo XIX, influido por Tocqueville, el liberalismo y el socialismo utópico, entre otros. Marcello Carmagnani, ed., *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina* (México: El Colegio de México, FCE, 1993). Sobre el primer federalismo en Colombia ver: Rodrigo Llano Isaza, *Centralismo y federalismo (1810-1816)* (Bogotá: Banco de la República-El Áncora, 1999); María Teresa Calderón y Clément Thibaud, *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832* (Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2010); Roberto Velandia, *Las guerras federalistas contra Nariño y Santafé de Bogotá* (Bogotá: Libros y Letras, 2013); Carlos Barrera Martínez, *La primera república granadina* (Tunja: Uniboyacá, 2001); Armando Martínez Garnica, *El legado de la “Patria Boba”* (Bucaramanga: UIS, 1998); Lisímaco Parra, “La recepción neogranadina de la Independencia de los Estados Unidos”, en *La independencia: recepción de ideas y construcción de mitos*, editado por Lisímaco Parra (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012), 223-251. Un examen más detallado de la historiografía en la segunda mitad del siglo, del que aquí se retoman elementos, se encuentra en Edwin Cruz Rodríguez, “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, *Historia crítica*, n.º 44 (2011): 104-127. El balance de Ruiz es más atento a las transformaciones de los distintos enfoques en la historiografía colombiana. Claudia Paola Ruiz, “La génesis del federalismo en la Nueva Granada: federación y descentralización a mediados del siglo XIX” (Tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 2017), 14-37.

historias panorámicas del período de corte tradicional, caracterizadas por el recuento de cada uno de los gobiernos, como en los modernos estudios sobre los partidos, las coaliciones, el constitucionalismo y la guerra¹⁴.

Entre las obras que toman el federalismo como objeto de estudio resaltan la de José De la Vega, una reconstrucción del pensamiento constitucional a lo largo del siglo XIX; el monumental estudio de Gilmore, cercano al anterior en cuando a enfoque pero mucho más detallado y rico en fuentes primarias, aunque llega únicamente hasta 1858; y los trabajos de Restrepo, también sobre la historia constitucional¹⁵. El estudio de Stoller sobre la provincia del Socorro presenta una importante riqueza interpretativa, demostrando que el federalismo no se avino con el poder municipal, porque generalmente favoreció poderes regionales intermedios, y que, dada la debilidad del poder central, el centralismo fue reivindicado desde ciertas provincias¹⁶. Por último, la contribución de Ruiz¹⁷, centrada en la génesis del federalismo entre 1848 y 1863, examina la dinámica política desatada por la descentralización en las localidades, la compleja relación entre federalismo y descentralización respecto de la división territorial, y las ideas predominantes sobre el gobierno y la administración local, entre otros.

¹⁴ Para la historiografía tradicional ver: Pérez, *25 años*; Antonio Pérez Aguirre, *Los radicales y la Regeneración. Primera parte* (Bogotá: Editorial Cromos, 1941); Eduardo Rodríguez Piñeres, *El Olimpo Radical* (Bogotá: Editorial Incunables, 1986); Lázaro Mejía Arango, *Los radicales. Historia política del radicalismo del siglo XIX* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007); Abel Cruz Santos, *Federalismo y Centralismo* (Bogotá: Banco de la República, 1979); David Mejía Velilla, *El régimen federal colombiano. Marco histórico de la universidad colombiana. Dos ensayos breves* (Bogotá: Universidad de la Sabana, 1998). De la historiografía moderna son representativos: Helen Delpar, *Rojos contra azules. El Partido Liberal en la política colombiana 1863-1889* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994); Fernán González, “Problemas políticos y regionales durante los gobiernos del Olimpo Radical”, *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana. Tomo 2* (Bogotá: CINEP, 1997), 189-208; Luis Javier Ortiz Mesa, *Ganarse el cielo defendiendo la religión* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2002); Gonzalo España, *La guerra civil de 1885. Núñez y la derrota del radicalismo* (Bogotá, El Áncora Editores, 1985); Gonzalo España, *Carlos Holguín y el debate de la táctica* (Bucaramanga: UIS, 2003); María Teresa Uribe de Hincapié y Liliana María López Lopera, *La guerra por las soberanías. Memorias y relatos de la guerra civil de 1859-1862 en Colombia* (Medellín: La Carreta, 2008); Miguel Borja, *Espacio y guerra. Colombia federal 1858-1885* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010).

¹⁵ De la Vega, *La federación*; Gilmore, *El federalismo*; Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones de la Primera República Liberal 1855-1885. Tomo III* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985), 29-102, 103-176. En la misma perspectiva constitucional ver: Jaime Vidal Perdomo, *El federalismo* (Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1997) y VVAA, *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997).

¹⁶ Richard Stoller, “Ironías del federalismo en la Provincia del Socorro, 1810-1870”, *Fronteras de la Historia* 2, n.º 2, (1998): 11-32. Para un desarrollo más amplio ver: Richard Stoller, *Liberalism and conflict in Socorro, Colombia, 1830-1870, Phd. Thesis* (New York: Duke University, 1991). Así mismo, Moreli sostiene que en la Constitución de Rionegro se articulan la influencia del federalismo estadounidense con un régimen de administración municipal más cercano a la tradición francesa, esto es, sin la fundamentación del *self government*. Sandra Moreli, “La égida del centralismo en Colombia: dos ejemplos históricos”, *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997), 115.

¹⁷ Ruiz, *La génesis*. Paola Ruiz, “El distrito federal y la disputa por Bogotá: controversia política entre actores locales y federación”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46, n.º 1 (2019): 149-175.

La voluminosa historiografía regional sobre el período no ha explorado específicamente las disputas por el federalismo y sus significados, pero permite comprender la multiplicidad de dinámicas políticas en los estados¹⁸. Johnson analizó la gestación del radicalismo en el Estado de Santander, verdadero laboratorio donde se pusieron en práctica los idearios sobre economía y gobierno que se implementarían a nivel nacional luego de la Constitución de 1863¹⁹. Más tarde, Zapata retomó ese enfoque prolongando el período bajo estudio entre 1850 y 1885²⁰. Ortiz estudió el desarrollo del singular federalismo antioqueño, ligado a los intereses económicos de la élite conservadora y del clero en su afán por protegerse de las reformas liberales²¹. Murgueitio reconstruyó las disputas alrededor de las reformas liberales en el Cauca y algunas posiciones de los actores regionales respecto del federalismo, entre 1849 y 1863²². En fin, Valencia examinó los conflictos entre facciones del Partido Liberal, mosqueristas, radicales e independientes, y su empeño por salvaguardar la soberanía de ese mismo Estado, tanto en el período radical como durante la Regeneración²³.

En la historia de las ideas tampoco existen contribuciones específicas sobre el federalismo para el período en cuestión. El clásico estudio de Jaime Jaramillo Uribe enfatiza en las ideas de gobierno y Estado en el siglo XIX, pero no aborda en particular el federalismo. Gerardo Molina

¹⁸ Ver, por ejemplo: María Teresa Uribe de Hincapié y Jesús María Álvarez, *Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana 1810-1850* (Medellín, Universidad de Antioquia, 1987); Elías Gómez Contreras, *La ciudadanía en el radicalismo* (Bogotá: Universidad Javeriana, 2009); José Manuel Rodríguez Pimienta, *El radicalismo y su influencia en el Estado soberano del Magdalena* (Barranquilla: Universidad del Magdalena-INCUM, 1989); Janeth Mendoza, Pedro Elías Ramírez y Rubén Pérez, *El Estado soberano de Santander 1857-1886* (Bucaramanga: UIS, 2004); James William Park, *Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism 1863-1886* (Baton Rouge and London: LUP, 1985); Pedro Elías Ramírez Bustos, *Cultura política y cotidianidad electoral en el Estado soberano de Santander 1857-1886* (Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002); Olga Yaneth Acuña, “Vicisitudes de la construcción de ciudadanía en el territorio nacional de Casanare desde la secesión del Estado soberano de Boyacá 1863-1886”, en *Boyacá: región y conflicto*, editado por Javier Guerrero y Olga Yaneth Acuña (Medellín: La Carreta Editores, 2008); José Eduardo Rueda Enciso y Elías Gómez Contreras, *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos* (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010); Rigoberto Rueda Santos, “Federalismo y formación estatal en los antecedentes de la Revolución de la Costa. La Provincia de Santa Marta entre 1830 y 1842”, *Fronteras de la Historia* 13, n.º 1 (2008): 163-191.

¹⁹ David Church Johnson, *Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984).

²⁰ Juan Gonzalo Zapata Giraldo, *Reforma radical en el Estado de Santander 1850-1885* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2015).

²¹ Luis Javier Ortiz Mesa, “Antioquia bajo el federalismo”, en *Historia de Antioquia*, editado por Jorge Orlando Melo (Medellín: Suramericana de Seguros, 1988); Luis Javier Ortiz Mesa, *El federalismo en Antioquia 1850-1880 Aspectos políticos* (Universidad Nacional de Colombia: Medellín, 1985).

²² Carlos Alberto Murgueitio Manrique, *Las reformas liberales en el Cauca: abolicionismo y federalismo* (Cali: Universidad del Valle, 2011).

²³ Alonso Valencia Llano, *Estado soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración* (Bogotá: Banco de la República, 1988).

tampoco se consagró en concreto al problema en su obra sobre el ideario liberal. Sin embargo, cabe destacar el sugestivo análisis de Kalmanovitz, quien propone un modelo ideal de federalismo para examinar el caso colombiano. En su perspectiva, la conflictividad del período, principal obstáculo al desarrollo económico, se explica por la ausencia de mecanismos institucionales de negociación efectivos²⁴.

En buena medida, la escasa producción sobre el federalismo se explica por dos sesgos: el enfoque teleológico y normativo que ha primado en la historiografía sobre la formación del Estado-nación y la hegemonía del discurso regenerador. Como sostiene Múnera, en los estudios sobre la formación del Estado-nación se confunden las dimensiones interpretativa y normativa del concepto²⁵. El tipo ideal de Estado occidental no solo es asumido como categoría de análisis sino también prescrito como un canon basado en el monopolio de la violencia, un mercado interno y un sentido de pertenencia nacional, atributos percibidos como necesarios para determinar la existencia de un Estado-nación moderno²⁶. La contingencia del proceso histórico de formación del Estado-nación, las acciones colectivas y los conflictos que implicó, son relegados en función de la adecuación a esa matriz normativa. El resultado es una interpretación según la cual todos los intentos de construir un Estado en el siglo XIX fracasaron porque no se adecuaron al tipo ideal²⁷. Se omite así el examen de los procesos de resignificación que operaron las élites colombianas sobre los modelos de Estado y gobierno occidentales en función de marcos culturales, necesidades y relaciones de poder locales.

El enfoque teleológico y normativo sobre la formación del Estado tiene un correlato en la “leyenda negra” del discurso regenerador sobre el período radical, elaborada, entre otros, por

²⁴ Jaime Jaramillo Uribe, *El pensamiento colombiano en el siglo XIX* (Bogotá: CESO-Uniandes-Banco de la República-Icanh-Colciencias-Alfaomega, 2001); Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia 1849-1914* (Bogotá: TM, 1988), 67-83; Salomón Kalmanovitz, “La idea federal en Colombia”, en *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006).

²⁵ Leopoldo Múnera Ruíz “Génesis del Estado en Colombia: 1810-1831. El proceso de unificación”, en *Fragmentos de lo público-político. Colombia siglo XIX*, editado por Leopoldo Múnera Ruíz y Nataly Rodríguez Sánchez (Medellín: La Carreta-Universidad Nacional de Colombia, 2009), 11-30.

²⁶ Hésper Pérez Rivera, *El tránsito hacia el Estado nacional* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo, 2007); Arturo Claudio Laguado, “La formación del Estado y la nación en Colombia”, *Memoria y sociedad*, 6, n.º 11 (2002); Margarita Rosa Garrido de Payán, *La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia* (Bogotá: Programa Centenario de la Constitución-Banco de la República, 1983); Marco Palacios, “Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, XXIII, n.º 9 (1986).

²⁷ Frédéric Martínez, *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia* (Bogotá: Banco de la República-IFEA, 2001), 35.

Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro para legitimar el cambio político²⁸. En su lectura del pasado inmediato, la Constitución de Rionegro habría sumido el país en la “anarquía” y, por tanto, impedido cualquier asomo de unidad nacional, que solo sería posible con la implementación de su propio proyecto de Estado²⁹. Buena parte de la historiografía coincide, en líneas generales, con este diagnóstico. La interpretación predominante señala que el Estado-nación moderno solo habría empezado a esbozarse con la Regeneración, principalmente por el inicio del proceso de centralización del poder³⁰.

Bajo la Constitución de Rionegro, la victoria electoral en cada Estado determinaba el acceso de los partidos y sus facciones a la representación en el Congreso. Así mismo, el Presidente de la Unión era elegido por la mayoría absoluta de votos de los estados. De esa manera, la disputa por el poder político nacional se desplazó hacia el espacio estadual. La frágil legitimidad de las instituciones locales, particularmente de los mecanismos electorales, y la neutralidad del gobierno federal en las alteraciones del orden público interno de los estados, incentivaron la violencia y el fraude electoral como vías para la alternancia en los gobiernos subnacionales³¹. Para la historiografía sobre el período, esta conflictividad imposibilitó la emergencia de una clase dominante nacional y obstaculizó la promoción de condiciones materiales, como vías de

²⁸ Valencia, *Cartas de batalla*, 159.

²⁹ Núñez sostuvo que la Constitución de Rionegro había producido anarquía y fragmentado la Nación. Ver el Mensaje de Núñez en la instalación del Consejo de Delegatarios, el 11 de noviembre de 1885. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 35-41. Ver además: Rafael Núñez, *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 49-52, 383-387, 485-488. Caro hizo lo mismo en varios artículos de prensa y al recordar el discurso de Núñez en su mensaje al Congreso de 1898. Miguel Antonio Caro, *Artículos y Discursos* (Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana-Ministerio de Educación Nacional, 1951), 10; Miguel Antonio Caro, “Mensaje presidencial”, *Diario Oficial*, No 10715 y 10716, julio de 1898, reproducido en: *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No 2*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000), 324. Estas afirmaciones hicieron carrera en la historiografía. Ver, por ejemplo: Luis Eduardo Nieto Arteta, *Economía y cultura en la historia de Colombia* (Bogotá: Banco de la República- El Áncora Editores, 1996), 361-365; Indalecio Liévano Aguirre, *Rafael Núñez* (Bogotá, Compañía Grancolombiana de Ediciones: s.f), 95; Gonzalo España, *La guerra*, 51 y 57; Salomón Kalmanovitz, *La idea*, 105.

³⁰ Para la mayoría de los estudiosos de la formación del Estado, el proceso de centralización política empieza con la Regeneración, cuando se procede a la construcción del ejército nacional, la resolución del problema religioso y de los conflictos entre entidades subnacionales, e incluso a la fundación del banco nacional y la afirmación de la soberanía monetaria. Humberto Vélez Ramírez, “La Regeneración: ¿algo más que un proyecto político?”, en *Estudios sobre la Regeneración* (Cali: Imprenta Departamental del Valle, 1987), 12; Arturo Claudio Laguado, *Pragmatismo y voluntad. La idea de nación de las élites en Colombia y Argentina 1880-1910* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004), 67; Miguel Ángel Urrego, “Problemas teóricos y metodológicos de la historiografía sobre la Regeneración”, *Boletín de Historia* 10, n.º 19-20 (1993): 22-23; Nieto, *Economía y cultura*, 389; Juan Santiago Correa Restrepo, *Moneda y nación. Del federalismo al centralismo económico en Colombia (1850-1922)* (Bogotá: CESA, 2010).

³¹ Fernán González, *Problemas*, 202; Marco Palacios, “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista Mexicana de Sociología* 42, n.º 4 (1980): 1677.

comunicación, necesarias para dinamizar un mercado interno³². Por lo tanto, el federalismo habría fortalecido los obstáculos para la formación de un Estado-nación moderno, al generar una centralización estatal frágil; unidades subnacionales fuertes en moneda, fuerza pública, administración de justicia y aduanas; y un mercado interno precario, etc.³³.

Así pues, a pesar de su centralidad y la riqueza de discusiones que suscitó, el federalismo queda relegado a una anomalía o a una discontinuidad histórica, ignorando las concepciones particulares sobre el Estado y las formas de gobierno presentes en las confrontaciones del período radical. De ahí la pertinencia de un enfoque que, restituyendo la perspectiva histórica, permita identificar y examinar los modelos de Estado, gobierno y federalismo tal como fueron concebidos por los propios actores políticos del período, más que desde categorías analíticas anacrónicas o, por lo menos, ajenas a su experiencia.

La hipótesis de las oligarquías

La explicación predominante sostiene que el federalismo es una consecuencia del dominio de las oligarquías regionales durante el período radical³⁴. Guillén explica la adopción y duración del federalismo porque fue funcional a las élites regionales agroexportadoras, en la segunda mitad del siglo XIX, para promover sus intereses económicos sin antagonizar entre sí. Por eso, la crisis económica, producto de la caída de las exportaciones en la década de 1870, motivó el cambio en sus preferencias hacia un gobierno central fuerte, que les permitiera mantener su poder político en circunstancias económicas adversas³⁵. A su vez, el dominio de las oligarquías se explicaría por las condiciones geográficas, en particular las difíciles condiciones de transporte y

³² Marco Palacios, “La fragmentación”, 1664-1665, 1682; Humberto Vélez, *La Regeneración: algo más*, 36-37; Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia* (Bogotá, Siglo XXI-CEREC, 1989), 148.

³³ Arturo Claudio Laguado, *Pragmatismo y voluntad*, 31-32.

³⁴ Liévano, *Rafael Núñez*, 96; Valencia, *Estado soberano del Cauca*, 21; Tirado, *El Estado y la política*, 49-50; España, *La guerra civil*, 54; Safford y Palacios, *Colombia*, 29; Murgueitio, *Las reformas liberales*, 22-23; Álvaro Tirado Mejía, *Descentralización y centralismo en Colombia* (Bogotá: Fundación Friedrich Naumann-Oveja Negra, 1983), 48; Humberto Vélez Ramírez, “La Regeneración y el Gran Cauca. De la autonomía relativa a la desintegración territorial 1860-1910”, en *Estado y economía en la Constitución de 1886*, editado por Oscar Rodríguez Salazar (Bogotá: Contraloría General de la República, 1986), 133; Gerardo Molina, *La formación del Estado en Colombia y otros textos políticos* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004), 43. Rubén Jaramillo Vélez, *Colombia: la modernidad postergada* (Bogotá: Argumentos, 1998), 37. La explicación del federalismo como consecuencia del predominio de oligarquías regionales está presente en otros casos latinoamericanos, en particular el mexicano. Ver: Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios* (México: El Colegio de México, 1992), 102; François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la revolución I* (México: FCE, 1991), 170.

³⁵ Fernando Guillén Martínez, *La Regeneración. Primer frente nacional* (Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1986), 26.

comunicación, que imposibilitaron formar una economía nacional³⁶. Eso explica, en suma, por qué los estados tendieron a coincidir con regiones de rasgos culturales, económicos y sociales particulares³⁷.

La hipótesis de las oligarquías es una interpretación plausible, desde una perspectiva externa a la experiencia y las concepciones de los actores, del federalismo³⁸. Sin embargo, se basa en una concepción instrumental de la política que tiende a reducir las disputas a los intereses económicos de las élites, soslayando los procesos en que tales intereses se configuran. De acuerdo con Stoller, “ver el tema como la mera instrumentalización oportunista de otras preocupaciones, de otros intereses, conduce fácilmente a la conclusión de que no merece ser estudiado ‘en sí’”³⁹. Tal interpretación adolece de los mismos problemas que Deas criticó a las teorías del caciquismo: “hay en ellas poco o ningún lugar para las ideas o *mentalités*. Presentan un cuadro implícito de dominio absoluto sobre una masa inerte... Tampoco admiten esas teorías suficiente variación local: obviamente las estructuras de poder —suponiendo que en todas partes las hay, lo que tal vez no siempre es cierto— no van a ser las mismas en todas partes”⁴⁰. Por ejemplo, los mecanismos de ejercicio y mantenimiento del poder de la aristocracia endogámica payanesa no son los mismos que sirven a los grupos dominantes en otras regiones gracias a las bonanzas del tabaco, la quina y el café o a sus relaciones políticas⁴¹.

El problema de fondo es que la hipótesis de las oligarquías infiere el sentido de la acción colectiva de las élites de sus intereses económicos. No se ocupa de la construcción de dicho sentido ni lo constata empíricamente en los discursos de los propios actores. De esa manera, evade el hecho de que en los espacios locales o regionales los discursos políticos son

³⁶ Marco Palacios, *La clase más ruidosa y otros ensayos de política e historia* (Bogotá: Norma, 2002), 137; Tirado, *Descentralización y centralismo*, 45; Melo, *Del federalismo a la Constitución de 1886*, 21; Safford y Palacios, *Colombia*, 15-34; Cruz, *Federalismo y centralismo*, 221.

³⁷ Jaime Jaramillo Uribe, “Regiones y nación en el siglo XIX”, *Aspectos polémicos de la historia colombiana del siglo XIX: memoria de un seminario* (Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, 1983), 191; Horacio Rodríguez Plata, *Aspectos del Radicalismo en Colombia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985), 13; Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* (Bogotá: IEPRI-CEREC, 2000), 27; Gilmore, *El federalismo Tomo II*, 35; Park, *Rafael Núñez*, 23-24.

³⁸ La hipótesis de las oligarquías es una explicación de tipo “etic”, para usar cierta terminología de la antropología, es decir, externa a la cultura y a los significados que los propios actores confieren a su experiencia. En cambio, la historia conceptual se aproximaría a una interpretación de tipo “emic”, porque trata de aprehender los significados que los propios actores confieren a su experiencia.

³⁹ Stoller, “Ironías”, 11.

⁴⁰ Deas, *Del poder*, 180.

⁴¹ William Lofstrom, *La vida íntima de Tomás Cipriano de Mosquera (1798-1830)* (Bogotá: Baco de la República-El Áncora, 1996), 21-74.

fundamentales para construir identidades colectivas, de tipo partidario o regional, articular a los sectores populares y conseguir legitimidad. Como han demostrado varios estudiosos sobre el tema, los actores subalternos no son movilizados a partir de una obediencia ciega y mecánica, sino que se apropian de los discursos políticos esgrimidos por las élites en función de sus propias experiencias e intereses⁴². Por lo tanto, la praxis política no obedece únicamente a los intereses económicos de las élites. Estos se insertan en entramados de sentido más complejos, de carácter local, regional, étnico o social⁴³. A una parte de esos entramados de sentido es posible acceder si se indaga por los significados que los actores políticos asignaron al concepto de federalismo y su papel en la estructuración de los conflictos por la construcción del Estado-nación.

En fin, la hipótesis de las oligarquías toma el federalismo como un modelo dado, asumiendo acríticamente su “trasplante” y perdiendo de vista las particularidades y problemas suscitados por el proceso de recepción de teorías y arreglos institucionales: el federalismo sería un calco del sistema norteamericano, de la misma manera que el centralismo fue una copia del napoleónico⁴⁴. La premisa de tal argumento es que los actores del siglo XIX colombiano reprodujeron los argumentos sobre el federalismo presentes en el proceso constitucional norteamericano, al que tuvieron acceso mediante la lectura de *La democracia en América*⁴⁵. En contraste, la historia conceptual permite aproximarse al complejo proceso de recepción de los conceptos, pero también de refracción de sus significados en la trama de la cultura política local y su resignificación en función de las luchas políticas por la construcción del Estado-nación.

Existen elementos suficientes para afirmar que la adopción del federalismo no fue una simple imitación acrítica, que no se recurrió únicamente a argumentos tomados del caso norteamericano y que los actores de la época operaron procesos de resignificación en función de su cultura

⁴² Mario Aguilera Peña y Renán Vega Cantor, *Ideal Democrático y revuelta popular* (Bogotá: CEREC-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 1998); Francisco Gutiérrez Sanín, *Curso y discurso del movimiento plebeyo (1849-1854)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-El Áncora, 1995); James E. Sanders, *Contentious Republicans. Popular Politics, Race, and Class in Nineteenth-Century Colombia* (Durham: Duke University Press, 2004).

⁴³ González, *Partidos, guerras e Iglesia*, 7.

⁴⁴ Vásquez, *El poder presidencial*, 11.

⁴⁵ Víctor Alberto Quinche Ramírez, “Preparando a los burócratas en el Rosario. Algunos aspectos de la formación de abogados en el período radical”, *Reporte* No. 56 (Bogotá: Universidad del Rosario- Escuela de Ciencias Humanas, 2004), 9-13; Mejía, *Los radicales*, 234-235. Esa tesis también ha estado presente en la historiografía latinoamericana sobre el federalismo. Carmagnani advierte que entre los modelos, en particular el norteamericano, y su adopción por las élites políticas latinoamericanas, hay un proceso interactivo, no una recepción acrítica. La influencia de Estados Unidos en el federalismo colombiano fue preponderante pero, como se verá más adelante, no única. Carmagnani, *Federalismos*, 398.

política, los intereses y necesidades emergentes en los conflictos. Como se expone, entre otros apartados, en el capítulo tercero, la polémica entre Florentino González, “Fabio” (José Manuel Restrepo), Rafael Núñez y Antonio del Real en 1852 trató explícitamente el problema de la imitación de Estados Unidos⁴⁶. Tal debate muestra la amplitud de los conocimientos entonces disponibles sobre diversos casos, antiguos y modernos, europeos e hispanoamericanos, además del norteamericano. Igualmente, en la Convención de Rionegro (1863) se discutió un proyecto de constitución, al parecer de autoría de Justo Arosemena, inspirado en la Constitución suiza, que incluía un ejecutivo colectivo, abandonando el presidencialismo⁴⁷. En fin, polemistas favorables a la adopción de las instituciones norteamericanas, como Florentino González y Manuel Murillo, solían advertir que la emulación debería ser “reflexiva”⁴⁸.

Federación/confederación

La distinción entre las categorías de federación y confederación ha sido adoptada por varios estudios para interpretar el federalismo que se estableció en el siglo XIX colombiano. Se trata, al igual que la hipótesis de las oligarquías, de una explicación externa al entramado de sentido en que se ubicaban los actores políticos del período, partiendo de la distinción entre dos tipos ideales: la confederación, una asociación de estados soberanos en el sentido del derecho internacional, y la federación, un Estado soberano compuesto de entidades estatales subnacionales con autonomía limitada y competencias residuales⁴⁹. Mientras los *Artículos de la confederación* (1777), primer documento de unión entre las trece colonias británicas de

⁴⁶ Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX* (Bogotá: Banco Popular, 1986), 65.

⁴⁷ Ramón Correa, *La Convención de Rionegro* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1937), 110-111, 161-179.

⁴⁸ Manuel Murillo Toro, “La reforma constitucional”, *La Gaceta Mercantil*, No. 57, noviembre 8 de 1848, reproducido en: *Manuel Murillo Toro. Obras Selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Cámara de Representantes, 1979), 57; Florentino González, “Descentralización gradual de la administración” [1838], en *Escritos políticos, jurídicos y económicos* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 400-406; Florentino González, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador General de la Nación”, *Gaceta Oficial*, No. 2217, febrero 17 de 1858, 77-80. Felipe Pérez hizo una comparación de las constituciones colombiana y norteamericana para sugerir una reforma que permitiera la intervención del gobierno federal en los asuntos de orden público de los estados. Felipe Pérez, “Colombia y Norteamérica (comparación de sus constituciones)” [1879], en *Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos*, editado por Gonzalo España (Bogotá: El Áncora Editores, 1984).

⁴⁹ Orlando Pardo Martínez, “El régimen asambleísta en Santander 1857-1885: una experiencia temprana del modelo parlamentario en Colombia”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 113-114.

Norteamérica, serían el arquetipo de la confederación, la posterior *Constitución de Filadelfia* (1787) habría establecido una forma de gobierno hasta entonces inédita, la federación⁵⁰.

En algunos casos, esta perspectiva sintoniza con la hipótesis de las oligarquías. Por ejemplo, en su estudio sobre las guerras en el valle y el cañón del Cauca, Borja sostiene que en este período hubo una organización confederal, no federal⁵¹. Para el autor, en ese entonces no existía el proyecto de construir una nación o una república; por el contrario, se intentaba formar una serie de estados y naciones en los contenedores territoriales de los estados soberanos. Por lo tanto, el proceso de formación de cada uno de los estados explica las dinámicas de la guerra, el Estado central no era reconocido como *primus inter pares* sino como un jugador más y el monopolio de la violencia legítima no estaba en manos del gobierno central sino de los estados federales. Solo después de la guerra de 1885 se emprende un proyecto viable de centralización del poder político.

La hipótesis de que los actores tenían en mente un sistema que hoy denominaríamos confederal, más que federal, tiene cierto fundamento, pues el vocablo “confederación” aparece explícitamente en constituciones de la época, como la de 1858. Sin embargo, es necesario investigar qué significado subyacía a estos términos. Aunque, como lo sugiere el autor, tomando como referencia el concepto de Carl Schmitt, bajo la confederación las entidades políticas se asocian sin renunciar a su soberanía, en la época este concepto no era contrario al proyecto de construir “una nación soberana” como consta también en los textos constitucionales. Además, el concepto de nación estaba presente en las constituciones y existía una idea de comunidad política que en la época se hacía equivalente a patria o república. Así, junto con su preocupación por construir estados soberanos e identidades protonacionales en sus regiones de influencia, las élites regionales forjaron proyectos de Estado-nación para todo el territorio neogranadino. Por consiguiente, la guerra no solo se produce para salvaguardar la soberanía de los estados regionales. También se explica por la disputa entre proyectos de Estado-nación que buscan imponerse sobre las demás regiones.

De hecho, la reivindicación de la soberanía por las élites políticas de los estados, más que constituir un síntoma de separatismo, se inscribía en una lucha por la hegemonía entre distintos

⁵⁰José Carlos Chiaramonte, *Raíces históricas del federalismo latinoamericano* (Buenos Aires: Sudamericana, 2016), 210.

⁵¹Borja, *Espacio y guerra*, 32.

proyectos de Estado-nación. Por ejemplo, los radicales no se conformaron con construir una república liberal en el Estado de Santander sino que pugnaron por imponer ese proyecto a nivel nacional; lo mismo podría decirse del liberalismo caucano o del conservatismo antioqueño. Además, si bien es cierto que en la época federal se produjo una continua disputa por el monopolio de la fuerza entre los estados federales y el gobierno de la Unión, patente en las discusiones por la intervención de este último en asuntos de orden público estadual, de ello no se infiere que los actores carecieran de un proyecto de Estado nacional o no existiese un Estado. Es necesario preguntarse si en los modelos de Estado federal que disputaban las élites era tan importante el monopolio de la violencia como en la teoría sociológica contemporánea. Esto implica estudiar en su especificidad histórica esos proyectos de Estado, que son distintos al que consigue imponerse tras la guerra de 1885, tomando cierta distancia de los modelos normativos sobre la formación de los modernos estados occidentales.

En teoría, el parteaguas entre ambos conceptos, federación y confederación, es el nivel en donde reside la soberanía, considerada como única e indivisible: en los estados federales o en el gobierno general que los acoge. Sin embargo, en sus amplios estudios comparativos sobre el constitucionalismo de la época, Marquardt demuestra que los arreglos institucionales del federalismo fueron muy diversos, no siempre distinguieron clara y explícitamente en qué instancia residía la soberanía e incluso vincularon, hasta 1918, distintos tipos de regímenes, monárquicos, republicanos y mixtos⁵². Por otro lado, esa distinción sobre la instancia titular del poder soberano no estuvo claramente establecida en la teoría política, puesto que no siempre se adoptó la perspectiva monista de la soberanía, sino que incluso llegó a asumirse que esta podría dividirse o compartirse entre las dos instancias en un arreglo federal. Así mismo, en la línea de reflexión que va de *El federalista* a J. S. Mill, se establecen diferencias entre la Constitución de Estados Unidos y otros tipos de confederación⁵³. No obstante, esas diferencias todavía no se

⁵²Bernd Marquardt, “El Federalismo y el regionalismo en el Constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿Patria Boba o un camino para profundizar la democracia?”, *Pensamiento Jurídico*, n.º 24 (2009): 81-87.

⁵³ Es probable que los neogranadinos no tuvieran acceso a *El federalista* hasta bien avanzado el siglo XIX pues, como demuestra Urueña, inicialmente recibieron la influencia norteamericana mediada por fuentes y referencias francesas. Jaime Urueña Cervera, *Nariño, Torres y la revolución francesa* (Bogotá: Aurora, 2007), 35-41. *El federalista* solo circuló por entregas en el periódico oficial *La Escuela Normal* entre 1872 y 1873, al lado de las lecciones de Santiago Pérez que se convertirían en el *Manual del Ciudadano*. Santiago Pérez, *Manual del ciudadano [1872-1873]* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000). Sin embargo, también es improbable que los neogranadinos no conocieran la obra, aunque fuese de oídas o por referencias secundarias, en virtud del fluido intercambio que tuvieron con Estados Unidos. En 1857, al rechazar una propuesta de reforma, que cambiaba la representación paritaria de los estados en el Senado por una representación proporcional a la población, Mosquera se

organizan claramente en torno al dualismo federación/confederación ni están referidas al titular de la soberanía, como hoy convencionalmente se admite, sino al ejercicio del gobierno, en particular si este tiene potestad sobre los ciudadanos en forma directa o únicamente sobre los estados federales asociados.

Montesquieu se refiere a la “república federativa” como una asociación entre sociedades: “un convenio, según el cual, varios cuerpos políticos consienten convertirse en ciudadanos de un Estado mayor que se proponen formar. Se trata de una sociedad constituida por otras sociedades y susceptible de ir aumentando en virtud de la unión de nuevos asociados”. Ejemplos de esta forma de gobierno se encuentran en Grecia y Roma antiguas, Holanda, Alemania y las ligas suizas. En todo caso, las entidades asociadas conservan su soberanía. Según Montesquieu la república federativa “tiene todas las ventajas interiores del gobierno republicano y la fuerza exterior del monárquico”. Su tamaño le permite defenderse de agresiones externas, mientras que en el interior los estados se controlan entre sí, de forma que “quien pretendiera ser usurpador no estaría igualmente acreditado en todos los estados confederados” y “si se da alguna sedición en cualquiera de los miembros confederados, los demás pueden apaciguarla”. Por eso concluye: “este Estado puede perecer por un lado sin perecer por el otro; la confederación puede ser disuelta sin que por ello los confederados dejen de ser soberanos”⁵⁴.

La distinción entre federación y confederación, al menos por lo que tiene que ver con el titular de la soberanía, tampoco se establece claramente en el debate constitucional estadounidense. Los federalistas defienden la unidad de gobierno entre las antiguas colonias, mientras los antifederalistas se oponen a la unión tratando de salvaguardar la autonomía de los estados⁵⁵. Sin embargo, los autores de *El federalista* asumen la terminología de sus adversarios, de tal manera que distinguen entre “gobiernos federales” y “gobiernos nacionales”. En *El Federalista VIII*, Hamilton cita aprobatoriamente el concepto de Montesquieu, es decir, no es del todo consciente de la novedad de su propuesta, que terminaría creando una forma de gobierno distinta a la que hoy conocemos como confederación. De hecho, afirmaba que la subordinación a un gobierno general y a una soberanía nacional no afectaba el carácter de asociación entre estados, en la

refería a un “comentador de la Constitución federal americana” que a su vez citaba al “célebre estadista Mr. Madison”, para afirmar que la representación igualitaria de los estados en el Senado se debía al reconocimiento de su soberanía. Tomás Cipriano de Mosquera, “Informe de una comisión”, *Gaceta Oficial*, No. 2144, mayo 30 de 1857, 382.

⁵⁴ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (Barcelona: Altaya, 1993), 99-100.

⁵⁵ David F. Epstein, *La teoría política de “El federalista”* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987), 77.

medida en que estos últimos también ejercerían parte de la soberanía nacional: “La Constitución propuesta, lejos de significar la abolición de los gobiernos de los estados, los convierte en partes constituyentes de la soberanía nacional, permitiéndoles estar representados directamente en el Senado, y los deja en posesión de ciertas partes exclusivas e importantísimas del poder soberano”⁵⁶. Sin embargo, en *El federalista XV*, introduce la diferencia fundamental entre dos formas de confederación. Para Hamilton el arreglo institucional basado en los *Artículos de la Confederación* es insuficiente porque tiene como sujeto de gobierno a los estados y no a los individuos: “El gran vicio de raíz que presenta la construcción de la Confederación existente, está en el principio de que se legisle para los estados o los gobiernos, en sus calidades corporativas o colectivas, por oposición a los individuos que los integran”. Eso convertía la Confederación en “una simple alianza ofensiva” dejando a sus asociados “en situación de ser alternativamente amigos y enemigos unos de otros según nos ordenaran nuestras mutuas envidias y rivalidades, alimentadas por las intrigas de las naciones extranjeras”. Para evitar ese desenlace proponía pasar de la liga a un gobierno propiamente dicho, con autoridad sobre los individuos, no solo sobre los estados: “debemos decidimos a incorporar a nuestro plan los elementos que constituyen la diferencia característica entre una liga y un gobierno; debemos extender la autoridad de la Unión a las personas de los ciudadanos, los únicos objetos verdaderos de gobierno”⁵⁷. Esa misma diferencia, entre gobierno federal y nacional, es planteada por Madison en *El federalista XXXIX*:

“La diferencia entre un gobierno federal y otro nacional, en lo que se refiere a la actuación del gobierno, se considera que estriba en que en el primero los poderes actúan sobre los cuerpos políticos que integran la Confederación, en su calidad política; y en el segundo, sobre los ciudadanos individuales que componen la nación, considerados como tales individuos”⁵⁸.

Sin embargo, Madison no argumenta que la Constitución propuesta sea “nacional”, como sostienen los antifederalistas, sino, por el contrario, sostiene que es un híbrido entre ambos tipos de gobierno, federal y nacional, en el cual la soberanía es compartida. Para Madison, el fundamento de la Constitución es federal, pues no será ratificada por el conjunto del pueblo de la Unión, sino por los estados considerados como cuerpos soberanos. No obstante, el origen de los poderes y la reforma constitucional tienen un carácter mixto: mientras la Cámara representa

⁵⁶ Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista* (México: FCE, 2001), 35.

⁵⁷ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 59-60.

⁵⁸ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 162.

proporcionalmente el pueblo de la Unión, el Senado representa los estados. Así mismo, la elección del Presidente combina rasgos tanto de la federación como del gobierno nacional. Además, si bien el gobierno federal tiene potestad sobre los ciudadanos, su jurisdicción está explícitamente señalada, quedando a los estados “una soberanía residual e inviolable sobre todo lo demás”. En fin, la reforma constitucional también reúne características de ambos tipos de gobierno. No es enteramente nacional, porque no reside en la mayoría del pueblo de la Unión; pero tampoco es federal porque no es decisión exclusiva de los estados, puesto que requiere solo el acuerdo de una mayoría de ellos⁵⁹.

Siguiendo de cerca estos planteamientos, Tocqueville concibe al federalismo norteamericano como un tipo de “soberanía compartida”. En efecto, la *Constitución de Filadelfia* organizaba un “gobierno nacional” y no solo una “liga”, como los *Artículos de la Confederación*: “se trataba de compartir la soberanía de tal suerte que los diversos estados que formaban la Unión continuasen gobernándose por sí mismos en todo lo que no concernía sino a su prosperidad interior, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de formar un cuerpo y de proveer a sus necesidades generales”⁶⁰. Eso supuso adoptar “un término medio que conciliaba a la fuerza dos sistemas teóricamente inconciliables”⁶¹. El resultado es singular: “La soberanía, en los Estados Unidos, está dividida entre la Unión y los estados, en tanto que, entre nosotros, es una y compacta; de ahí nace la primera y más grande diferencia que percibo entre el presidente de los Estados Unidos y el rey de Francia... Los norteamericanos tienen un gobierno federal; nosotros tenemos un gobierno nacional”⁶². Así, Tocqueville contrapone el federalismo al centralismo, más que distinguir entre distintas formas de federalismo.

Tocqueville, sin embargo, vio con claridad la innovación, “que debe señalar como un gran descubrimiento la ciencia política de nuestros días”, de la Constitución de Estados Unidos, en comparación con las confederaciones antecedentes: el gobierno tenía potestad para implementar sus disposiciones directamente sobre los ciudadanos, sin recurrir a los estados. No obstante, lo concibió como una mixtura entre gobierno federal y gobierno nacional, “un gobierno nacional incompleto”, sin atreverse a bautizarlo:

⁵⁹ Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 161-163.

⁶⁰ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América* (México: FCE, 1957), 118.

⁶¹ Tocqueville, *La democracia en América*, 121.

⁶² Tocqueville, *La democracia en América*, 125.

“En Norteamérica, la Unión tiene por gobernados, no a estados, sino a simples ciudadanos. Cuando quiere recaudar un impuesto, no se dirige al gobierno de Massachusetts, sino a cada habitante de Massachusetts. Los antiguos gobiernos federales tenían frente a ellos a pueblos; el de la Unión tiene a individuos. No pide prestada su fuerza, la toma por sí mismo. Tiene sus administradores propios, sus tribunales, sus oficiales de justicia y su propio ejército. Aquí el poder central obra sin intermediario sobre los gobernados, los administra y los juzga por sí mismo, como lo hacen los gobiernos nacionales; pero no actúa así sino en el círculo restringido. Evidentemente, no es ya ese un gobierno federal; es un gobierno nacional incompleto. Así se ha encontrado una forma de gobierno que no era precisamente ni nacional ni federal; pero se han detenido allí, y la palabra nueva que debe expresar la cosa nueva no existe todavía”⁶³.

Por último, Mill mantenía igualmente el concepto de Montesquieu, incluso afirmando que el “lazo federativo” era ventajoso para la defensa de agresiones externas y para prevenir guerras entre las entidades asociadas⁶⁴. Al igual que los autores de *El Federalista* y de Tocqueville, tiene en cuenta las diferencias entre tipos de federalismo, pero no llega a organizarlas en torno a los conceptos de federación y confederación:

“Hay dos modos distintos de organizar una federación. Las autoridades federales pueden no representar más que a los gobiernos, y sus actos solo ser obligatorios para los gobiernos como tales; o bien pueden tener el derecho de dictar leyes y órdenes que se dirijan directamente en cada estado a los particulares. El primer sistema fue adoptado por la mal llamada Confederación germánica, y por Suiza hasta 1847, ensayándose también en América durante los primeros años que siguieron a la guerra de la Independencia. El segundo principio es el de la Constitución actual de los Estados Unidos, adoptado a mediados del presente siglo por Suiza”⁶⁵.

De hecho, tal indistinción entre federación y confederación parece persistir hasta bien entrado el siglo XIX en otras líneas argumentales. Así, en el opúsculo que Proudhon dedicó al federalismo, en 1863, fiel a la raíz latina *foedus* definió la federación como un pacto, convenio, contrato o tratado de unión entre jefes de familia, municipios, estados o pueblos. La característica fundamental de la federación es que “tiene por objeto garantizar la soberanía y la autonomía de los pueblos que une”⁶⁶. En esta perspectiva, mientras la federación es el principio de unión, la confederación sería su resultado efectivo. En definitiva, lejos de una clara distinción entre federación y confederación, la soberanía escindida del federalismo fue una anomalía en la teoría política de la época.

⁶³ Tocqueville, *La democracia en América*, 152-153.

⁶⁴ John Stuart Mill, *Del gobierno representativo* (Madrid: Tecnos, 1994 [1861]), 188.

⁶⁵ Mill, *Del gobierno representativo*, 189-190.

⁶⁶ Pierre-Joseph Proudhon, *El principio federativo* (Madrid: Sarpe, 1985 [1863]), 90 y 111.

También en Colombia los actores políticos se apropiaron ambiguamente de ambas categorías, federación y confederación, e incluso era frecuente que en los debates se citaran, junto a Estados Unidos, ejemplos de ligas y pactos de la antigüedad, más propios de convenios anfictionicos que de arreglos federales propiamente dichos⁶⁷. Igualmente, los términos federación y confederación, como sustantivos y verbos, se usan la mayor parte del tiempo en forma indistinta. Las concepciones oscilaron entre una visión de la soberanía indivisible o monista, propia de la nación como un todo, y una concepción de la soberanía compartida o dividida entre la nación y las entidades federales o estados. De ahí que el estatus de los estados soberanos, si constituían comunidades políticas con un pueblo soberano particular o hacían parte del pueblo soberano más amplio, estuviera siempre en discusión. Como se verá en adelante, esta ambigüedad era funcional en las luchas de los actores para, mediante la defensa de la soberanía de sus estados, proyectarse en la lucha por la hegemonía nacional.

En algunos casos se asume la concepción de la soberanía compartida o dividida, de acuerdo a la premisa, pocas veces explícita, de que hay dos tipos de soberanía, “externa” o nacional e “interna” o “transeúnte”, de manera que en el arreglo federal las entidades ligadas solo ceden la primera al gobierno general⁶⁸. No obstante, para los actores de la época la distinción fundamental no era entre federación y confederación sino entre federalismo y régimen unitario o centralismo. Así, mientras en el régimen central se mantiene la soberanía unitaria, esta se divide bajo el federalismo. El constitucionalista Juan Félix de León, por ejemplo, mantenía esa distinción:

“En la república central no hay más entidad que la nación; pues aunque en algunos países las secciones en que se divide tienen a su cargo algunos asuntos locales, esto está subordinado a lo que la nación quiera concederles; no hay más gobierno que el nacional; reside en la nación la administración interna y la representación en el exterior; y las secciones en que se divide el territorio nacional están absolutamente subordinadas a la constitución y los nacionales en todos los ramos de la administración. En las repúblicas federales hay tantas entidades, más una, cuantos son los estados confederados; hay el mismo número de gobiernos que ejercen su acción en asuntos de todo punto diferentes y claramente separados; el gobierno nacional representa a la nación en el extranjero y administra los negocios internos que se refieren a la colectividad de los estados; estos administran la generalidad de los asuntos internos; el gobierno nacional es obra de los estados, quienes le delegan la administración de aquellos asuntos que ellos creen corresponder a la reunión de las entidades confederadas⁶⁹.”

⁶⁷ Germán A. de la Reza, *La invención de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar* (México: Universidad Autónoma Metropolitana-Siglo XXI, 2009).

⁶⁸ Javier Ocampo López, *La independencia de Colombia* (Bogotá: Fica-Cepa, 2009), 112.

⁶⁹ Juan Félix de León, “Lecciones de ciencia constitucional”, en *Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX Tomo III*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998 [1877]), 126.

Igualmente, para el constitucionalista Antonio del Real la diferencia fundamental radicaba en que “las repúblicas centrales son una sola nación, mientras que las federales son la reunión de muchas naciones”. Por esa razón, “en las repúblicas federales el gobierno interior de cada sección corre exclusivamente a cargo de los funcionarios particulares de ella, y los negocios comunes a todas se encargan al gobierno general. Este dirige los asuntos exteriores de modo que para las naciones extranjeras no hay propiamente sino un solo pueblo”⁷⁰.

Finalmente, en términos estrictamente semánticos, los actores del período no parecen ser conscientes de la diferencia que en la actualidad revisten los términos de federación y confederación. La confusión entre ambos conceptos persistió hasta bien entrado el siglo XIX, tanto en textos jurídicos como en los discursos públicos en general. Por ejemplo, la Constitución de 1858, que no reconocía explícitamente la soberanía a los estados, se encuadra mejor bajo el concepto de federalismo, pero en su articulado el país fue designado como “Confederación granadina”. De igual forma, en el *Programa de un liberal*, escrito en París en 1861, José María Samper sostuvo que en las confederaciones la soberanía era compartida entre los estados y el gobierno general, y el vínculo era perpetuo. Pero la Nueva Granada no estaba formada por distintos pueblos y naciones sino por un mismo pueblo y una sola nación. Por lo tanto, el concepto de confederación era inapropiado⁷¹. Sin embargo, siete años más tarde, ampliaría el concepto de confederación para designar la diversidad cultural y natural que caracterizaba las repúblicas hispanoamericanas⁷².

⁷⁰ Del Real consideraba el federalismo como el sistema de gobierno más perfecto porque, atendiendo la opinión popular en los distritos, permitía alcanzar la libertad y la prosperidad. Además, la división del poder entre las secciones y el gobierno federal impedía que este se convirtiera en opresor. No obstante, creía que su eficacia dependía de las características de la nación que lo adoptara. Así, el federalismo era más indicado donde las localidades fueran muy diversas entre sí, de manera que requirieran leyes particulares, pero demandaba gran riqueza e ilustración, al requerir una mayor cantidad de empleados públicos para los gobiernos locales. En contraste, el centralismo era más apropiado para naciones pobres de territorios extensos, que no tuvieran mayor diversidad entre sí y con una población poco ilustrada, porque les permitía gobernar con mayor energía y velocidad sin emplear muchos recursos ni personal. Antonio Del Real, “Elementos de derecho constitucional seguido de un examen crítico de la Constitución Neo-Granadina” [1839], en *Derecho constitucional colombiano. Siglo XIX. Tomo I*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998), 22 y 38-39.

⁷¹ “Entre nosotros no ha habido ni podía haber, por más que se abuse de las palabras, verdadera *confederación*, puesto que no existían *pueblos diversos* que se hayan asociado ocasionalmente. Lo que ha habido y es lo que hay es un *solo* pueblo, una *nacionalidad indivisible*, que ha reformado su organización descentralizando sustancialmente la *administración pública*, y dándole a la nueva forma el nombre de federación o, por abuso, confederación”. José María Samper, *El programa de un liberal* (París, Imprenta de E. Thunot y Cía., 1861), 16-17. En adelante se respetan los destacados de los autores en las citas textuales.

⁷² “Todo en Hispano-Colombia tiene los caracteres y el sello de la *confederación*, palabra profunda que es la síntesis de toda la sociedad y toda la ciencia, puesto que significa asociación de fuerzas libres, diversas pero en escalas

En este contexto, solo hacia 1870 Sergio Arboleda estableció claramente la diferencia analítica entre federación y confederación, del siguiente modo:

“Pueblos que se unen por pactos positivos para uno o más objetos determinados y transitorios, constituyen una *alianza*; y si esta se hace a perpetuidad para objetos de carácter permanente, es ya una *liga*. Estados que se unen para dirigir en común negocios de orden interior o exterior, conservando, no obstante, cada uno de ellos su personalidad ante las demás naciones, se llaman *confederados*; y en fin, los que se juntan para algunos objetos de régimen interior y para todo lo relativo a su política exterior, renunciando a dicha personalidad, se denominan *federados* y a su conjunto *federación* propiamente dicha”⁷³.

La pertinencia de la historia conceptual

La mayor parte de la historiografía sobre la formación del Estado, la hipótesis de las oligarquías y el análisis del tipo de federalismo se basan en categorías externas al entramado de sentido en que se desenvuelven los actores de la época. La historia conceptual no necesariamente anula los hallazgos de estos enfoques, pero puede enriquecer el conocimiento sobre el problema en cuestión, porque permite conocer un punto de vista diferente, el de quienes experimentaron el proceso político, así como enfrentar de una manera distinta el problema del anacronismo y, de esa forma, la posibilidad del conocimiento histórico.

En efecto, reconstruir las disputas por los significados del federalismo implica un trabajo en donde “el objeto mismo de nuestra reflexión interviene en el proceso”⁷⁴, puesto que el lenguaje es al mismo tiempo objeto de estudio y elemento fundamental del procedimiento interpretativo. Plantea la necesidad de asumir la historicidad y la distancia temporal de los lenguajes que allí intervienen, el de los actores del período en cuestión y el que se emplea en el presente para comprender aquel. El punto de partida de la historia conceptual es una “exigencia metodológica mínima”, consistente en “investigar los conflictos políticos y sociales del pasado en medio de la limitación conceptual de su época y en la autocomprensión del uso del lenguaje que hicieron las partes interesadas en el pasado”⁷⁵. De esa forma plantea un doble problema metodológico.

armónicas, superpuestas desde el sedimento social del individuo hasta la gran personalidad compleja de la nación... La naturaleza es allí federalista más que en ninguna otra región del globo: la confederación (separación y unión al mismo tiempo), está en los Andes y las pampas, en los ríos y las altiplanicies, en las zonas climáticas, en la composición y distribución de las razas y castas, en los medios de alimentación, en los elementos de toda producción, en todo lo que puede servir de base a la constitución y conservación de una sociedad”. José María Samper, *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las repúblicas colombianas (Hispano-Americanas)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969 [1861]) 171-172.

⁷³ Sergio Arboleda, *Colección de artículos tomados de “Los principios”* (Cali: Imprenta de Hurtado, 1870), 68-69.

⁷⁴ George Steiner, *Después de Babel. Aspectos del lenguaje y la traducción* (México: FCE, 2001), 40.

⁷⁵ Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993), 111.

Primero, la necesidad de distinguir entre el lenguaje analítico y el lenguaje de los actores del pasado al que tenemos acceso por medio de las fuentes. Koselleck distingue dos planos en los que se desenvuelve la investigación histórica: uno que inquiere por la reconstrucción de realidades pasadas que no fueron articuladas lingüísticamente, pero a las que tenemos acceso por medio de deducciones, modelos, indicios y categorías elaboradas en el presente; y otro que adopta como objeto de investigación los estados de cosas elaborados lingüísticamente en el pasado⁷⁶.

En el primer caso, en que se sitúan las hipótesis presentes en la historiografía anteriormente comentadas, las experiencias del pasado son captadas por las categorías analíticas del presente, las cuales son ajenas a los lenguajes de las fuentes; por ejemplo, se puede estudiar la economía de la antigüedad usando el lenguaje de las modernas ciencias económicas. En el segundo caso, en cambio, se trata de comprender los estados de cosas en función de los conceptos elaborados por los propios actores en una época anterior; el lenguaje analítico del presente tiene el reto de hacer comprensibles los significados del lenguaje usado en el pasado. Por consiguiente, y en la medida en que no se trata únicamente de reproducir el lenguaje de dichos agentes sino de hacer posible la comprensión, es necesario distinguir con claridad el lenguaje de las fuentes, en el que se expresaron y enmarcaron las experiencias en el pasado, del lenguaje analítico cuya razón de ser es posibilitar el entendimiento de esa experiencia en el presente.

Un segundo problema metodológico está referido a la cuestión del anacronismo. Los lenguajes analíticos elaborados en el presente, al igual que los lenguajes de los actores de periodos anteriores, tienen una historicidad. Esto quiere decir que responden a las posibilidades y limitaciones del contexto temporal y del entramado cultural en el que son creados y usados. Sus categorías no son traducibles inmediata o mecánicamente al pasado y no traducen los conceptos del pasado literal ni definitivamente⁷⁷. En consecuencia, si se asume que las categorías de análisis son ahistóricas o universales, se incurre en un problema que en términos analíticos tiene dos caras: el anacronismo y/o la incompreensión. Ambos se producen cuando el historiador no se hace cargo de la distancia temporal en relación con los lenguajes del pasado ni de la historicidad de su propio lenguaje analítico.

⁷⁶ Koselleck, *Futuro pasado*, 124.

⁷⁷ Jesús Izquierdo Martín, “La memoria del historiador y los olvidos de la historia”, en *El fin de los historiadores. Pensar históricamente en el siglo XXI*, editado por Pablo Sánchez León y Jesús Izquierdo Martín (Madrid: Siglo XXI, 2008), 184.

El anacronismo producido por el uso del lenguaje no es un problema nuevo en la historiografía y ha sido advertido por diversos historiadores. Bloch⁷⁸, por ejemplo, llamaba la atención sobre la ambigüedad del lenguaje del historiador, quien “recibe en su mayor parte su vocabulario de la materia misma de su estudio”. Se trata de un vocabulario que se transforma en el tiempo, ya sea por una evolución intrínseca del lenguaje o por las transformaciones en los estados de cosas que pretende designar y que le sirven de referentes, configurando una distancia temporal que debe ser materia de reflexión para evitar el anacronismo.

La incomprensión, otra cara del anacronismo, proviene de una cuestión que condensa Skinner⁷⁹: estudiar el pasado o una cultura ajena implica “poner en juego nuestras propias expectativas y prejuicios” por el hecho de que “debemos de clasificar para entender, y solo podemos clasificar lo que no nos es familiar en términos de lo que es familiar”. Por consiguiente, no es suficiente con asumir la distancia temporal que existe entre el lenguaje de los actores del pasado y el lenguaje analítico que usamos en el presente. También es necesario tomar una distancia del propio marco lingüístico en el que nos movemos, intentar trascender el contexto propio para asumirlo en su historicidad y en su relatividad temporal. De lo contrario, se corre el riesgo de extrapolar los marcos de interpretación, o “paradigmas” como los denomina Skinner, del presente hacia el pasado, lo que termina por proyectar sobre él la experiencia del presente e imposibilitar la comprensión de su otredad.

La distinción entre el lenguaje de los agentes del periodo estudiado y el lenguaje analítico, de un lado, y los problemas del anacronismo y la incomprensión, de otro, plantean la necesidad de algún tipo de traducción entre el presente y el pasado. Como se ha mencionado, una alternativa, no compartida por la historia conceptual, es el enmarcamiento de estados de cosas no articulados lingüísticamente en el pasado con las categorías analíticas del presente. Otra alternativa radica en la identificación de conceptos que, aunque han cambiado en el tiempo, pueden ser equivalentes a la hora de designar un fenómeno. Por ejemplo, Le Goff⁸⁰ se enfrentó al problema del anacronismo cuando se propuso estudiar lo “maravilloso” en la Edad Media occidental. Luego de “cotejar el vocabulario del que nos servimos con el vocabulario de las sociedades históricas que

⁷⁸ Marc Bloch, *Introducción a la historia* (Bogotá: FCE, 1994), 123-124.

⁷⁹ Quentin Skinner, “Significado y comprensión en la historia de las ideas”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo (Madrid: Tecnos, 2007), 65-66.

⁸⁰ Jacques Le Goff, *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval* (Barcelona: Gedisa, 2008), 9.

estudiamos”, el historiador francés encontró una categoría correspondiente en el concepto medieval de “mirabilis”, que le permitía captar de modo aproximado lo que en su presente era designado con el concepto de lo “maravilloso”.

Sin embargo, cualquier tipo de traducción, incluso cuando se trate de encontrar equivalentes entre el pasado y el presente, requiere una serie de supuestos y categorías que, si bien son elaborados desde el presente, contienen una aspiración “metahistórica”. Por esa razón, el capítulo primero de la presente investigación se aboca a la elaboración del marco categorial necesario para interpretar los conflictos en torno al significado del federalismo en los términos de los propios actores protagónicos.

En estricto sentido, no existen categorías “metahistóricas”, es decir, universales o atemporales, puesto que el significado depende del uso del lenguaje y, por lo tanto, está necesariamente vinculado con las condiciones de posibilidad, las limitaciones prácticas y conceptuales de un contexto histórico determinado. No obstante, como todo conocimiento científico, el conocimiento histórico parte de supuestos, principios o axiomas no demostrados, o incluso indemostrables, cuya función es hacer posible el conocer mismo. En este caso, las categorías “metahistóricas” permiten establecer la distancia en relación con los lenguajes objeto de estudio en el pasado, pero también intentan trascender el propio lenguaje analítico para asumirlo en su historicidad. Además, aunque la comprensión hace necesario asumir el lenguaje analítico en su historicidad, existe un límite por el hecho de que no es posible realizar simultáneamente la historia conceptual de los lenguajes del pasado y la historia del lenguaje analítico que posibilita su conocimiento. En palabras de Koselleck, “las categorías mediante las que se adquiere el conocimiento no pueden analizarse con un enfoque histórico conceptual mientras se manejan. Ambas cosas son posibles, pero no a la vez”⁸¹. Por lo tanto, las categorías “metahistóricas” median entre pasado y presente, una condición necesaria para posibilitar el intercambio entre lenguajes del pasado y lenguajes del presente y, por esta vía, la comprensión.

La necesidad de categorías “metahistóricas” para el estudio de los conceptos, discursos o lenguajes políticos del pasado resalta el hecho de que en el proceso interpretativo, en últimas, existe una primacía de la teoría, no solo porque “los hechos solo hablan cuando el historiador

⁸¹ Reinhart Koselleck, *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social* (Madrid: Trotta, 2012), 288.

apela a ellos”⁸², sino sobre todo porque “la teoría no es la fotografía de la realidad, sino el criterio de interpretación de la realidad”⁸³. Como afirma Koselleck, sin teoría, la historia conceptual “no podría concebir lo que hay de común y de diferente en el tiempo”⁸⁴. Sin categorías “metahistóricas”, el estudio de la historia quedaría condenado o bien a un intento de reproducir el lenguaje del pasado en sus propios términos, o bien a proyectar las categorías del presente sobre las experiencias del pasado. Ninguna de estas alternativas, asumir el pasado como una otredad inaccesible o quedar atrapados en el marco lingüístico de nuestro presente, implica comprensión o entendimiento. Así pues, la búsqueda de la comprensión es necesariamente aporética: las categorías “metahistóricas” son imposibles, puesto que al ser creadas en el presente responden a sus limitaciones y posibilidades, pero al mismo tiempo son necesarias para la comprensión, pues sin ellas fracasaría todo intercambio con el pasado. En el mismo sentido, evitar absolutamente el anacronismo, restablecer plenamente el significado de la experiencia de los agentes del pasado, es imposible —y la necesidad de categorías “metahistóricas” es apenas uno de los problemas que demuestra este aserto—, pero tampoco existe comprensión histórica si no se intenta superarlo.

Cuestiones metodológicas

Realizar un análisis histórico-político de los significados del federalismo en Colombia, entre 1853 y 1886, de las relaciones de poder en las que estos se forman y de la manera como esos significados influyeron en los conflictos políticos, con el propósito de aportar a la comprensión de la formación del Estado nación, plantea la necesidad de acotar el material empírico.

La extensión del período se justifica, en primer lugar, por la necesidad de identificar la mayor cantidad de significados y matices en los conceptos de federalismo. Así, un período más corto podría descuidar significados del federalismo y conflictos fundamentales para dicha tarea. Por ejemplo, si el trabajo se concentrara en un período como 1863-1886, correspondiente a la vigencia de la Constitución de Rionegro, se correría el riesgo de perder de vista los significados y los conflictos que se producen en el período comprendido entre 1853 y 1863. En este último tienen lugar los debates que arribaron a las constituciones de 1853 y 1858, la formación de los estados federales y la guerra de 1859 en torno a la disputa por la soberanía. A la inversa, si el

⁸² Edward H. Carr, *¿Qué es la historia?* (Barcelona: Planeta-Agostini, 1985), 15.

⁸³ Benedetto Croce, *La historia como hazaña de la libertad* (México: FCE, 1960), 160.

⁸⁴ Koselleck, *Futuro pasado*, 124.

período de estudio se acotara a 1853-1863, se perdería de vista la posterior crítica al federalismo radical, la discusión en torno a la potestad del gobierno central para intervenir en los estados federales, entre otros aspectos que ponen de manifiesto los argumentos que llevarían a abrazar el centralismo en 1886.

En segundo lugar, mediante el estudio del conflicto en torno a los significados del federalismo, la investigación pretende aportar a la comprensión de la construcción del Estado-nación en Colombia. Esto plantea la necesidad de examinar la evolución en el tiempo de dichos significados, al calor de las disputas entre los actores, para comprender porqué de un modelo de Estado federal que se empieza a delinear en 1853 se arriba a un modelo centralista en 1886. Esta evolución solo puede comprenderse si se estudia el período en su extensión, puesto que los significados no cambian en el corto plazo.

En el mismo sentido, el espacio objeto de estudio, que hoy corresponde a la República de Colombia, se justifica porque permite captar mayor cantidad de matices y significados del federalismo. Si bien reduciendo el espacio de estudio a unas cuantas regiones o estados se ganaría en profundidad en el examen de fuentes primarias, se corre el riesgo de perder en variabilidad, es decir, pasar por alto discursos diversos sobre el federalismo que entran en conflicto. Sin embargo, esta elección metodológica supone necesariamente descuidar discusiones sobre el federalismo que en ciertos momentos tienen lugar en el interior de los estados⁸⁵. Como advierten Moreli y Stoller, una contradicción del período se produjo entre el orden federal, vigente a nivel nacional, y el centralismo napoleónico predominante en los órdenes constitucionales de los estados, lo que necesariamente acarreó discusiones sobre el federalismo en este nivel⁸⁶. Por ejemplo, en Antioquia hacia 1851 los liberales dividieron la provincia en tres. Como reacción, los conservadores, de vuelta al gobierno en 1856, reunificaron el Estado y lo dividieron en departamentos, adecuando las circunscripciones electorales a su dominación partidaria y adoptando un régimen centralista. De ahí que, para los liberales de ese Estado, el conservatismo estableció un “orden sin libertad”⁸⁷.

Por esas razones, la delimitación del material empírico recurrió a tres criterios: enfocar la investigación en el lenguaje constitucional, rastrear coyunturas críticas en las que se hiciera

⁸⁵ Delpar, *Rojos contra azules*, 185.

⁸⁶ Moreli, *La égida*; Stoller, *Ironías*, 13.

⁸⁷ Ortiz, *El federalismo en Antioquia*, 47 y 61.

explícito el conflicto por el significado del federalismo y tomar ese conflicto como un indicador de “saturación”, esto es, como aquello que permite hacer visible la diversidad de los significados de federalismo en un momento determinado.

El lenguaje constitucional puede entenderse como un “juego de lenguaje” en el sentido que a este concepto le confiere Wittgenstein: un entramado delimitado de significados que vincula “al todo formado por el lenguaje con las acciones con las que está entretejido”⁸⁸. Es el lenguaje político por excelencia en los procesos de construcción del Estado-nación durante el siglo XIX y, aunque se vale de su mismo vocabulario, no es idéntico a la teoría constitucional, porque no se refiere únicamente al conjunto de enunciados o textos de este saber sino a la significación que estos adoptan en contextos de acción determinados. Por consiguiente, no siempre obedece a la lógica de tal teoría sino que se rige por la lógica de la lucha política. Por eso, los criterios para la interrogación de este lenguaje tampoco se limitan a los de la teoría constitucional sino que, en este caso, corresponden a los que se plantean en el capítulo primero, la historia política de los conceptos.

Concentrarse en el estudio del lenguaje constitucional implica necesariamente descuidar un conjunto más amplio de articulaciones discursivas del federalismo. En efecto, los discursos sobre el federalismo están articulados a representaciones más amplias sobre las identidades raciales, religiosas o partidistas, los espacios, la geografía y las taxonomías poblacionales⁸⁹. Por ejemplo, en algunos casos el federalismo está relacionado con un fuerte sentimiento regional, como el del caudillo costeño Juan José Nieto⁹⁰. Múnera advierte que las élites decimonónicas, como los hermanos Samper y Camacho Roldán, imaginaban una geografía humana que representaba la

⁸⁸ Ludwig Wittgenstein, *Investigaciones filosóficas* (Barcelona: Crítica, 1988), 25. Así lo define Pocock: “cuando hablamos de ‘lenguajes’ nos referimos generalmente a sublenguajes. Idiomas, retóricas, formas de hablar sobre la política, juegos de lenguaje discernibles que pueden contar cada uno con un vocabulario, unas reglas, unas condiciones previas, unas implicaciones un tono y un estilo propios. Un lenguaje puede contener un número indefinido de ellos que encontramos incluso en un texto ‘monóglota’, pues estas formas de hablar, por mucho que difieran, no suelen excluirse mutuamente”. J. G. A. Pocock, *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método* (Madrid: Akal, 2011), 103.

⁸⁹ Cristina Rojas, *Civilización y violencia. La búsqueda de la identidad en la Colombia del siglo XIX* (Bogotá: Norma-Pontificia Universidad Javeriana, 2001), 217; Julio Arias Vanegas, *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano. Orden nacional, racialismo y taxonomías poblacionales* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2005), 107.

⁹⁰ Eduardo Posada Carbo, “El regionalismo político en la Costa Caribe de Colombia”, en *El rezago de la Costa del Caribe Colombiano*, editado por Haroldo Calvo Stevensson y Adolfo Meisel (Bogotá: Banco de la República, 1999), 332. Ver también Gustavo Bell Lemus, “Una temprana argumentación a favor del federalismo en la Costa Caribe de la Nueva Granada (A propósito de una carta del General Juan José Nieto al General Francisco de Paula Santander) *Huellas*, 19 (1987), 21.

nación en función de un orden jerárquico, descendiendo del centro andino, los climas fríos y las “razas civilizadas”, hacia las tierras bajas, los climas cálidos y las “razas bárbaras”, vistas como el principal obstáculo a la civilización⁹¹. La vinculación entre el federalismo y estas problemáticas no siempre es explícita ni omnipresente, pero tampoco está ausente. Por ejemplo, en 1814 el crítico del federalismo Felipe Fernández, vinculando la reflexión de Montesquieu, reproducía exactamente ese esquema mental:

“El sistema federativo adoptado en los primeros momentos de nuestra transformación, bien lejos de llevarnos a la felicidad, nos conduce como con la mano al precipicio. No todo gobierno es acomodado a todos los pueblos. El clima engendra pasiones en algunos, que casi son desconocidos en otros. La fecundidad de los templados, es un feliz asiento de la democracia; y los abrazadores, piden una mano de hierro, que anime sus espíritus naturalmente perezosos. Las costumbres no tienen poca parte en la elección, pues como dice el autor del espíritu de las leyes, es menester acomodarse a ellas, y procurar su reforma con prudencia para no exasperar los ánimos, y destruir los cimientos de la obra cuando se trata de echarlos”⁹².

El concepto de coyuntura crítica, por su parte, ha sido crecientemente utilizado en estudios históricos comparativos cuyo problema es la explicación del cambio institucional⁹³. Si bien esta investigación no pretende explicar el cambio institucional, como lo hace el modelo de Collier y Collier basado en la coyuntura crítica⁹⁴, algunos de los atributos de este concepto permiten hacer

⁹¹ Alfonso Múnera, *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano* (Bogotá: Planeta, 2005), 106.

⁹² Felipe Fernández, “El explorador No. 1”, Santafé de Bogotá, Imprenta del Estado, 1814. BNC, fpineda_184_pza16.

⁹³ Por ejemplo, el estudio de López-Alves sobre la formación del Estado y la democracia en América Latina, se enfoca en coyunturas críticas como las guerras de independencia (alrededor de 1810), sus resultados (entre los años 1830 y 1860), y el período de consolidación de los estados entre 1880 y 1890. Fernando López-Alves, *La formación del Estado y la democracia en América Latina* (Bogotá: Norma, 2003), 31.

⁹⁴ Ruth Berins Collier y David Collier han propuesto un modelo para el estudio de las coyunturas críticas, mediante el cual examinan la incorporación del movimiento obrero a la arena política en ocho países de América Latina, durante el siglo XX. Este modelo está orientado principalmente a la investigación histórica comparada y pretende encontrar explicaciones causales del cambio. Según ellos, “una coyuntura crítica puede ser definida como un período de cambio significativo, que típicamente ocurre en distintas formas en diferentes países (o en otras unidades de análisis) y la cual hipotéticamente produce distintos legados. Los elementos de esta definición pueden ser ilustrados con un ejemplo: En *Señores y campesinos* de Barrington Moore el período de cambio básico es la comercialización de la agricultura; el contraste involucra el rol variado de diferentes clases y grupos sectoriales en esta transición, particularmente señores y campesinos; y el legado consistente en «diferentes rutas hacia el mundo moderno»: revolución burguesa y democracia occidental, revolución desde arriba y fascismo, y revolución campesina y comunismo. Así, el concepto de coyuntura crítica contiene tres componentes: la afirmación de que un cambio significativo ocurrió dentro de cada caso, la afirmación de que este cambio tiene lugar en distintas formas en diferentes casos y la hipótesis explicativa sobre sus consecuencias. Si la hipótesis explicativa prueba ser falsa —esto es, la hipótesis sobre la coyuntura crítica no conduce al legado— entonces se podría afirmar que no fue, de hecho, una coyuntura crítica”. Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America* (Princeton: Princeton University Press, 1991), 29-30. Traducción libre.

más expedita la búsqueda e identificación de los discursos sobre el federalismo. Así, una coyuntura crítica puede identificarse como un momento de tensión o de conflicto, de discontinuidad, que establece ciertas direcciones de cambio y cierra otras⁹⁵. En el período objeto de estudio es posible identificar coyunturas críticas como los debates constitucionales, los debates de proyectos de reforma de las instituciones en el parlamento, o incluso, los conflictos bélicos, entre otros. Desde luego, el énfasis en las coyunturas críticas no implica un descuido de la evolución de los significados en el tiempo. Por el contrario, se trata de hacer compatible ese concepto, dotado de cierto énfasis sincrónico, con el análisis diacrónico.

Finalmente, los conflictos políticos que se enmarcan con el lenguaje constitucional en dichas coyunturas son agenciados casi exclusivamente por las élites. Salvo la fallida incursión del pueblo en el ámbito político con la revolución del general José María Melo y los artesanos en 1854, la política en el siglo XIX colombiano fue un espacio prácticamente exclusivo de las élites sociales y culturales. Aunque el gobierno de Melo constituya una experiencia fundamental para interrogar las concepciones que sectores distintos de las élites tuvieron acerca de la política en general y del federalismo en particular, y aunque posteriormente el “espectro” del pueblo fuese tenido muy en cuenta por los notables de los partidos, fueron las élites las que se embarcaron en las grandes discusiones y disputas sobre el sentido de la comunidad política.

Reconstruir el significado de un concepto en este contexto puede implicar, al menos teóricamente, dos tipos de estrategia metodológica. Por una parte, identificar el o los significados que se reiteran en las fuentes y fijarlo mediante una estimación subjetiva del momento de “saturación”, esto es, cuando no se encuentran significados distintos o alternativos. En este caso, la estimación es necesariamente subjetiva, pues no es posible aspirar a la completitud estadística en la identificación del conjunto de significados con los que un término es investido en un período específico, dado que las fuentes y vestigios con los que se reconstruye el pasado son apenas una muestra, y no siempre representativa, de la experiencia pasada. Además, como afirma Koselleck, tal investigación excedería cualquier previsión financiera y personal⁹⁶. Sin embargo, existe una estrategia más eficaz o, en última instancia, menos librada al criterio subjetivo, formada por dos procedimientos. Primero, es necesario delimitar instancias y momentos en los

⁹⁵ Collier y Collier, *Shaping the Political Arena*, 27.

⁹⁶ Reinhart Koselleck, “Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”, *Revista Anthropos*, n.º 223 (2009), 101.

que exista más probabilidad de que emerjan los distintos significados del federalismo. En segundo lugar, es preciso tomar el conflicto mismo por el significado como criterio de “saturación”, es decir, como aquello que permite identificar todos los significados en competencia en un momento determinado, siguiendo el marco interpretativo planteado en el capítulo primero. Este procedimiento lleva a privilegiar la discusión constitucional y parlamentaria, sin dejar de prestar atención a las coyunturas bélicas, asumiendo que existen menos probabilidades de que el término federalismo aparezca en actos de habla producidos en instancias o ámbitos distintos. Así las cosas, el hilo conductor de la indagación es el cambio constitucional. En tal contexto, el concepto puede aparecer por la vía de los significados aunque no aparezca explícitamente el término de federalismo (onomasiología) o por la vía del término mismo (semasiología)⁹⁷.

Argumentos principales y estructura

La disputa por el significado del federalismo se desarrolla en una matriz cultural en proceso de transición, desde el entramado simbólico de la Colonia hacia la modernidad republicana. El concepto se transforma en un proceso “trialéctico”, que vincula las constricciones de la matriz cultural, los procesos de recepción de elementos discursivos y las prácticas políticas. Así, el concepto de federalismo es articulado, en redes conceptuales o discursos, con elementos disponibles en la matriz cultural o provenientes de Europa y Estados Unidos, resignificados en función de los intereses y necesidades políticas locales. Por esa razón, el proceso comprende un acceso paradójico y contradictorio a la modernidad política. Para los actores, el horizonte de expectativas está constituido por referentes modernos, una república capaz de garantizar los derechos individuales y conducir al pueblo por la senda del progreso. Pero, para alcanzar ese horizonte, se ven obligados a articular elementos modernos con los que tienen a su disposición en la matriz cultural, que forman parte de la cultura política colonial.

Las coordenadas del conflicto por el significado del federalismo se configuran en torno a dos constantes: la disputa por el titular de la soberanía y el poder constituyente, y el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación. A su alrededor emergen paulatinamente nuevos elementos discursivos, en función de las correlaciones de fuerza entre actores.

⁹⁷ Koselleck, “Introducción”, 101.

El primer eje se forma en gran medida como resultado de las luchas entre intereses e identidades regionales, cuyo momento más álgido es la Primera República (1810-1815). En el contexto de vacancia regia (1808), la lucha por el significado del federalismo se articula a la pugna entre ciudades principales y entidades territoriales subordinadas por la titularidad de la soberanía y el poder constituyente. La ambigüedad del término “pueblo”, alusivo al sujeto que según la doctrina pactista resume la soberanía, permite un uso estratégico para designar “los pueblos”, comunidades territoriales concebidas como partes del cuerpo monárquico, y el pueblo soberano de la nación, entendido en su sentido moderno como la totalidad de ciudadanos que forman la comunidad política. La reivindicación de la soberanía es un recurso de poder, en manos de las élites locales y regionales, en la lucha por la hegemonía entre proyectos antagónicos de Estadonación, cuyo referente de unidad es el territorio de la antigua Audiencia. Por eso, reaparece en los mismos términos una vez consolidada la Independencia. Así, en las guerras de 1839-42 y 1859-62, los caudillos regionales “reasumen” nuevamente la soberanía a nombre de los “pueblos”.

Excepcionalmente, en el período de reformas liberales, entre 1849 y 1854, la emergencia del pueblo como sujeto político y su interpelación por el Partido Liberal permitirán una articulación entre federalismo y soberanía popular. No obstante, después de la revolución del general José María Melo y los artesanos bogotanos (1854), los liberales abandonan la movilización del pueblo y relegan en su discurso la soberanía popular, articulando el federalismo a la soberanía de los estados federales y, por tanto, de “los pueblos” más que del pueblo soberano de la nación.

La reivindicación del federalismo es una constante en regiones con cierta autonomía política y desarrollo socioeconómico propio, pero su establecimiento enfrenta como uno de los principales obstáculos una división territorial centralista. Los intentos de reforma territorial general del gobierno López (1849-53), para fortalecer el poder municipal, fracasaron debido a la oposición de las grandes provincias a su fraccionamiento. Por esa razón, se prefirió una división territorial gradual, fragmentando las provincias de manera individual mediante ley. Sin embargo, esta estrategia se frustró por la carencia de recursos y personal calificado para la administración de las entidades territoriales creadas. En consecuencia, se procedió nuevamente a su reagrupación en grandes provincias y, entre 1855 y 1857, en estados federales. De esa forma se estabiliza la división territorial en estados, cuyas delimitaciones tienden a coincidir con las regiones

geográficas y socioeconómicas. Los intereses e identidades regionales explican en buena medida el consenso sobre el federalismo hasta la Constitución centralista de 1886.

La Constitución de 1863 instituyó una confederación concebida como pacto entre estados soberanos. Durante su vigencia, la disputa se enfocó en la intervención del gobierno de la Unión en las guerras internas de los estados para restablecer el orden público, materia en la cual el texto constitucional fue ambiguo. Los actores opuestos a la intervención buscaron resguardar sus hegemonías regionales en nombre de la soberanía estadual, la soberanía de “los pueblos” antes que del pueblo soberano de la nación. Quienes ejercieron el gobierno federal, con independencia de su facción, partido o región, reivindicaron la intervención para mantener su hegemonía nacional. Así, a la confederación basada en la soberanía estadual se opuso un concepto cercano a lo que hoy se entiende por federación, que no reconoce soberanía a los estados.

Entre 1864 y 1876, el régimen federal se sustentó en una coalición entre los radicales en el gobierno Nacional y los conservadores en el Estado de Antioquia. La alianza permitía a los radicales dividir al partido Conservador, entre Antioquia y Bogotá, y tener respaldo antioqueño para enfrentar el mosquerismo caucano. Por su parte, el conservatismo antioqueño podía afianzar su hegemonía regional sin intervención del gobierno federal. Pero el acuerdo no fue únicamente estratégico. El concepto de confederación como pacto entre estados soberanos y el rechazo a la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados, en que coincidieron los actores coaligados, se desprendían de la concepción que los radicales tenían de la república. En efecto, los radicales trataron de implementar un proyecto de Estado-nación que, sin embargo, prescindía del monopolio de la violencia. En su perspectiva, el gobierno debía sostenerse en la opinión mayoritaria, no en la fuerza, y el pueblo tenía derecho a rebelarse contra gobiernos opresivos. El federalismo basado en la soberanía estadual aseguraría la paz y la unidad nacional, porque permitiría la coexistencia de partidos antagónicos, dominantes en distintos estados, y confinaría la guerra a los espacios estadales, evitando conflagraciones nacionales, sin desconocer el gobierno de la “opinión” y el derecho de rebelión.

El rechazo del federalismo como pacto entre entidades soberanas se asentó en un diagnóstico según el cual esa forma de gobierno conducía a la “anarquía” y a la disolución de la Nación. Este discurso apareció en los congresos de Cúcuta (1821) y Angostura (1828), en las evaluaciones que partidarios del centralismo o de un federalismo moderado hicieron de la Primera República.

El federalismo y las disputas por la soberanía fueron vistos como causantes de la reconquista española, porque impidieron centralizar los recursos y la acción para enfrentar la guerra. El mismo dictamen fue retomado posteriormente por los críticos de la Constitución de Rionegro: las constantes revoluciones en los estados hacían imposible garantizar el orden público, la paz y los derechos individuales. Por lo tanto, era necesario reducir o suprimir la soberanía estadual, autorizando la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados, para restablecer el orden, evitar la “anarquía” y la desintegración de la Nación. Finalmente, estos argumentos se erigieron en pilares discursivos de la Regeneración y fundamentaron el viraje súbito hacia el centralismo propiciado por la guerra de 1885, que modificó las correlaciones de fuerza que sustentaban el federalismo. La Constitución de 1886 terminó definitivamente con la ambigüedad sobre el titular de la soberanía, entre “los pueblos”, desde 1863 asociados a los estados soberanos, y el pueblo. En adelante el poder soberano reside únicamente en la Nación, una entidad jurídica abstracta identificada con el Estado.

El esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación es el otro eje en torno al cual se estructura el debate por el significado del federalismo. En este enfoque, originado en las reflexiones de Montesquieu y Filangieri, la eficacia de las leyes depende de su concordancia con las características físicas y morales del pueblo que las adopta. En el horizonte de expectativas de la época, las leyes serían adecuadas si permitían establecer una república y conducirla hacia el progreso. En consecuencia, la adopción del federalismo siempre implicó una discusión sobre las condiciones que demandaba, en comparación con Estados Unidos y otros casos antiguos y modernos. Así, contrario a lo que sostiene parte de la historiografía, los actores no concibieron el federalismo como un modelo acabado y su adopción no se redujo a un trasplante institucional.

Desde la Primera República, los opositores al federalismo arguyeron que el pueblo colombiano, viciado por la educación y las costumbres que le imprimió el despotismo colonial, carecía de las virtudes, las luces y los recursos que demandaba el sistema federal. Por lo tanto, el país no estaba en las mismas condiciones que las colonias norteamericanas al momento de su independencia, pues estas tenían una larga experiencia en el gobierno representativo y una vida económica independiente que las dotaba de los conocimientos, los recursos y el personal necesario para la administración local. Además, mientras en Estados Unidos el federalismo unió unas colonias independientes y unos pueblos muy distintos, en la Nueva Granada el pueblo tenía una unidad, dada por el gobierno, la lengua, las tradiciones hispánicas y la religión católica, que se

fragmentaría en un régimen federal. En fin, un sistema federal contrario al carácter del pueblo conduciría a la “anarquía”, como había sucedido luego de su adopción en México, Centroamérica y Argentina.

En cambio, los defensores del federalismo sostuvieron que tras la revolución de Independencia las provincias neogranadinas y las colonias norteamericanas se situaban en circunstancias similares y, si bien admitían las carencias, consideraban que la adopción del federalismo permitiría que el pueblo progresara en todos los sentidos, formando las virtudes y procurando los recursos que demandaba el gobierno republicano. Además, el pueblo colombiano se caracterizaba por una diversidad cultural y regional irreductible, producto de las condiciones físicas, geográficas y climáticas del territorio en que se asentaba, de manera que el federalismo era la forma de gobierno que mejor correspondía con esa realidad.

Para desarrollar los argumentos antecedentes, este trabajo se estructura en cinco partes y nueve capítulos. La primera parte, formada por un solo capítulo, presenta el marco interpretativo de la investigación, la historia política de los conceptos, basada en un diálogo crítico entre los principales enfoques de la historia conceptual y el análisis político del discurso. Sostiene que las prácticas políticas constituyen un factor fundamental para explicar la articulación y el cambio en los significados. Así mismo, la consistencia de los discursos no obedece a la lógica formal sino a la lógica política de su articulación. Sin embargo, las prácticas políticas no construyen los discursos de la nada, sino que operan sobre procesos de recepción de elementos provenientes de otros contextos, los cuales se resignifican en función tanto de las “matrices culturales” locales, contenedores de los elementos discursivos disponibles para articular, como de las necesidades políticas. Estos tres factores, articulación política, procesos de recepción y matrices culturales, explican la producción y el cambio en los significados en un proceso “trialéctico”.

La segunda parte examina la matriz cultural en que se despliegan las disputas por el significado del federalismo. El capítulo segundo analiza la emergencia del poder constituyente y la problemática de la soberanía. La reasunción de la soberanía por los pueblos o el pueblo soberano, tras la crisis de la monarquía hispánica (1808), ubica a los actores de cara a la modernidad, porque implica la posibilidad de autoinstitución de la comunidad política. Sin embargo, su experiencia es contradictoria, porque para acceder al horizonte de expectativas moderno, rompiendo con el orden simbólico basado en el origen trascendente del poder político,

se ven obligados a articular elementos de la cultura política colonial. Simultáneamente, se abre una disputa entre provincias, pueblos y ciudades principales por la titularidad de la soberanía y el poder constituyente. Determinar cuáles de estas comunidades tienen legitimidad para asociarse en comunidades políticas mayores será fundamental en la discusión sobre el federalismo. Como consecuencia, emerge una concepción estratégica de la soberanía, reivindicada en nombre de los pueblos, comunidades territoriales particulares de la Colonia, o el pueblo soberano de la nación moderna, la universalidad de los ciudadanos que forman la comunidad política.

El capítulo tercero analiza la lucha por el significado del federalismo durante la primera mitad del siglo XIX, en el marco de la ciencia de la legislación. Este esquema de pensamiento no inquiere por la adecuación de las leyes a principios sino por su eficacia práctica de acuerdo a las condiciones, físicas y morales, del pueblo que las adopta. Así, el federalismo no se concibió como un modelo acabado que pudiera trasplantarse mecánicamente. Por el contrario, buena parte de la discusión se enfocó en las posibilidades de su adecuación. Así mismo, la oposición principal en el debate no fue entre centralismo y federalismo. Si bien el centralismo tuvo partidarios, fue rechazado porque se asoció al despótico gobierno colonial. En cambio, el federalismo se identificó con el gobierno representativo y fue concebido como la única forma de realizar la soberanía popular en un territorio extenso. Por consiguiente, la discusión se enfocó en la mejor forma de alcanzar un equilibrio entre provincias, en términos de recursos y distribución del poder, para enfrentar la reconquista española. Los argumentos enmarcados en la ciencia de la legislación serían una constante en la disputa por el significado del federalismo a lo largo del siglo.

La tercera parte estudia la génesis del federalismo liberal. El capítulo cuarto examina el conflicto alrededor del federalismo en el contexto de las reformas liberales de medio siglo, entre 1849 y 1854. En este período se produce un desplazamiento transitorio en el eje de la discusión, pues la reivindicación de la soberanía territorial, de las provincias o los estados, cede su lugar a la soberanía popular. Entre la Constitución de 1843 y el gobierno de José Hilario López (1849-1853), el naciente Partido Liberal tiene como nodo de su discurso la soberanía popular. Por eso articula al pueblo, representado en los artesanos y las sociedades democráticas, como respaldo para sus iniciativas reformistas. La ambigüedad de la Constitución “centro federal” de 1853 es resultado de la pugna entre quienes prefieren la descentralización y quienes apuestan por el federalismo como vías para realizar la soberanía popular. La discusión también tiene lugar en el

esquema provisto por la ciencia de la legislación, pero se enriquece con nuevos argumentos y ejemplos. Finalmente, el distanciamiento entre los sectores populares y la élite liberal, cuyo desenlace es la revolución del general José María Melo y los artesanos (1854), disloca el discurso liberal. Los liberales no solo renuncian a la movilización del pueblo sino que relegan en su discurso la soberanía popular. Desde entonces el federalismo se articula a la soberanía estadual.

El capítulo quinto traza la genealogía de la soberanía estadual entre 1855 y 1862. El liberalismo radical encontró el fundamento para reivindicar la soberanía seccional en la argumentación de Justo Arosemena a favor de la creación del Estado de Panamá (1855). Para Arosemena, la Nueva Granada no estaba formada por un solo pueblo o nación sino por distintos pueblos y nacionalidades, cuyo vínculo se había establecido mediante la fuerza. Por lo tanto, era necesario rehacer la asociación entre esas entidades en un pacto voluntario, reconociendo su soberanía para que pudieran instituir sus propias leyes según sus necesidades. Entre 1855 y 1857 se crearon otros 7 estados, lo que planteó la necesidad de una reforma constitucional. Aunque la Constitución de 1858 no reconoció explícitamente la soberanía estadual, esta fue el eje del antagonismo. La coalición entre los radicales y el general Mosquera defendió una interpretación de la confederación como pacto entre estados soberanos. En cambio, el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez (1857-61) la concibió como un “gobierno nacional”, sin reconocer la soberanía estadual. La pugna entre las dos concepciones del federalismo llevaría a la guerra (1859-62) y a la victoria del concepto de confederación fundada en la soberanía estadual.

La cuarta parte analiza las discusiones sobre el concepto de federalismo durante la hegemonía radical, entre 1863 y 1880. El capítulo sexto estudia dichos debates en la Convención de Rionegro (febrero-mayo de 1863). Mosqueristas y radicales, triunfantes en la guerra, se enfrentaron por el dominio de la Asamblea. Los radicales temían que Mosquera, quien ejercía como presidente, estableciera un gobierno autoritario. El mosquerismo trató de limitar la Convención, sosteniendo que el poder constituyente residía en los estados. De esa forma esperaba conferir a los estados bajo su dominio un poder de veto. En contraste, los radicales argumentaron que la Convención representaba la Nación, no los estados, y ejercía el poder constituyente en su plenitud. Pese a la discusión, la Constitución de 1863 estableció un régimen federal basado en la soberanía de los estados. Sin embargo, no armonizó del todo la soberanía estadual con la soberanía nacional, porque fue ambigua con respecto a la intervención del

gobierno federal en los problemas de orden público interno de los estados, dejando un amplio margen de interpretación que admitía su autorización y su desaprobación. Tal imprecisión también fue resultado del antagonismo entre Mosquera, favorable a la intervención, y los radicales, renuentes a concederle al gobierno Nacional una facultad contraria al derecho de rebelión.

El capítulo séptimo estudia las disputas sobre el federalismo entre 1863 y 1870. El principal soporte de los radicales en el gobierno Nacional fue su coalición desde 1864 con los conservadores antioqueños. Sin embargo, la alianza experimentó tensiones debido a la intervención del gobierno Nacional en las guerras internas de los estados, prohibida por la Ley de orden público de 1867. La elección del Presidente de la Unión dependía de la mayoría absoluta de votos estatales. Las disputas por el dominio de los estados y sus votos se caracterizaron por el uso permanente de la violencia y la intervención del gobierno de la Unión para favorecer sus copartidarios. Las constantes revoluciones locales impedían que el gobierno federal cumpliera con sus funciones básicas, mantener el orden público y garantizar los derechos individuales. Por eso, todas las facciones que ejercieron el gobierno federal reivindicaron su intervención en los estados para restablecer el orden público. Pero parte de los radicales y el conservatismo antioqueño, privilegiando sus hegemonías regionales, se opusieron a toda reforma que autorizara dicha intervención, arguyendo que vulneraba la soberanía estadual.

El capítulo octavo analiza el declive de la hegemonía radical, entre 1870 y 1876. La coalición radical-conservadora empezó a erosionarse porque el conservatismo concibió la reforma educativa de 1870 como una vulneración a la soberanía estadual y rechazó el proyecto de nación laica en que se inspiraba. Además, los liberales descontentos con el gobierno radical se articularon en la facción del liberalismo independiente. El conservatismo antioqueño vetó la reforma constitucional porque podía limitar la soberanía estadual, lo que dejó como única posibilidad para resolver las tensiones el escenario bélico. Liberales radicales e independientes, se unieron contra los conservadores en la guerra de 1876. La victoria liberal deshizo la coalición entre radicales y conservadores, despojando a estos del Estado de Antioquia. Pero también fortaleció el liberalismo independiente, que llegó al gobierno Nacional con el general Julián Trujillo (1878-80), quien intervino en los estados para despojar a los radicales de sus gobiernos hasta reducirlos a Antioquia. Los independientes consideraban que el federalismo radical basado en la soberanía estadual había conducido el país a la “anarquía” y amenazaba con disolver la

Nación. Por eso, en la discusión de la Ley de orden público solidario, propuesta en la primera administración de Rafael Núñez (1880-82) para habilitar la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados, independientes y conservadores convergieron en la necesidad de erosionar la soberanía estadual, mientras los radicales persistieron en su defensa.

Finalmente, la quinta parte, constituida por el capítulo noveno, examina la transición hacia el centralismo. La Ley de orden público solidario no clausuró la disputa sobre el significado del federalismo, sino que la desplazó hacia la discusión sobre la reforma constitucional. Los radicales se opusieron a cualquier cambio que limitara la soberanía estadual y, por lo tanto, su dominio sobre Antioquia. La coalición regeneradora, de liberales independientes y conservadores, promovió una reforma para reducir o eliminar la soberanía de los estados y fortalecer el gobierno Nacional, pero en principio no rechazó el federalismo. Sin embargo, entre los regeneradores había diferencias. Las tesis del sector ultracatólico, representado por Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro, conducían al centralismo aunque no lo reivindicaron abiertamente. Creían que las instituciones debían expresar la unidad del pueblo, dada por la lengua, las tradiciones hispánicas y la religión católica. Núñez, líder natural de la Regeneración, se aproximó a esa perspectiva, pues también veía el catolicismo como factor de unidad nacional y coincidía en la necesidad de un gobierno central fuerte. La guerra de 1885, ocasionada en parte por la imposibilidad de la reforma constitucional, cambió la correlación de fuerzas que soportaba el consenso sobre el federalismo. Finalmente, el centralismo apareció súbitamente en el proyecto de Constitución presentado por Miguel Antonio Caro al Consejo de Delegatarios, encargado de redactar la nueva Constitución, y terminó imponiéndose. La Constitución de 1886 tuvo como eje central la afirmación de la soberanía nacional, adoptó una visión trascendente del poder político, instituyó un férreo presidencialismo e identificó la unidad nacional con el centralismo.

Primera parte. El marco interpretativo

1. Hacia una historia política de los conceptos

Introducción

“¿Es la política todavía el esqueleto de la historia?”. El interrogante, planteado por Jacques Le Goff⁹⁸, cobraba sentido bajo el predominio de la historia social, que abarcó todos los campos de la historiografía aspirando a una historia total pero relegó a un lugar secundario la historia política. Paradójicamente, sin embargo, la historia social no desarrolló una conceptualización sobre lo “social”, referido genéricamente a un dominio más o menos delimitado de la realidad⁹⁹. De esta falta de teoría sobre lo social se desprende la dificultad para concebir una historia política diferente a la “historia historizante”, la crónica de acontecimientos encerrada en la corta duración¹⁰⁰.

Los distintos enfoques de la historia conceptual, la Escuela de Cambridge, la historia de los conceptos desarrollada por Reinhart Koselleck y la historia conceptual de lo político de Pierre Rosanvallon, han llenado en buena medida ese vacío. Su énfasis está puesto en categorías y herramientas metodológicas para interpretar los lenguajes, conceptos y discursos políticos del pasado, trascendiendo la descripción de los acontecimientos políticos y su explicación por una instancia externa, como la economía. No obstante, presentan un problema análogo a la historia social, pues han descuidado la conceptualización sobre la política. En efecto, la reflexión metodológica ha estado desligada de la teorización sobre la política, también concebida de modo implícito como un ámbito delimitado de la realidad.

Este vacío relativo constituye un problema para estudiar las disputas por el significado del federalismo. De ahí la necesidad de poner en diálogo la historia conceptual con el análisis

⁹⁸ Jacques Le Goff, *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval* (Barcelona: Gedisa, 2008), 217-238.

⁹⁹ Como sostiene Revel, “lo social nunca es objeto de una conceptualización sistemática, articulada: más bien es el sitio de un inventario, siempre abierto, de relaciones que fundan la ‘interdependencia de los fenómenos’”. Jacques Revel, *Las construcciones francesas del pasado* (Buenos Aires: FCE, 2002), 47. El mismo Febvre llegó a afirmar: “Cuando Marc Bloch y yo hicimos imprimir esas dos palabras tradicionales en la portada de los *Annales*, sabíamos perfectamente que lo ‘social’, en particular, es uno de aquellos adjetivos a los que se ha dado tantas significaciones en el transcurso del tiempo que, al final, no quieren decir nada”. Lucien Febvre, *Combates por la historia* (Barcelona: Planeta-Agostini, 1993), 39.

¹⁰⁰ Fernand Braudel, *La historia y las ciencias sociales* (Madrid: Alianza, 1974), 66. En la práctica, la historia social significó una historia “con la política fuera”. Josep Fontana, *Historia. Análisis del pasado y proyecto social* (Barcelona: Crítica, 1982), 171.

político del discurso propuesto por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, en cuya apuesta la política es el factor fundamental para la comprensión de la producción y el cambio en los discursos, los significados y la realidad social. Mientras el análisis político del discurso puede beneficiarse con las herramientas para el estudio del pasado desarrolladas por la historia conceptual, esta puede enriquecerse con la ontología política de lo social expuesta por Laclau y Mouffe, que hace de la política algo más que el “esqueleto de la historia”.

Este capítulo presenta un marco analítico vinculando los dos corpus teóricos. Sostiene que la política es un factor fundamental en la producción y transformación de los significados y discursos que constituyen la realidad social. Sin embargo, estos no se crean de la nada, sino mediante la articulación de elementos disponibles o importados a un contexto determinado. Por lo tanto, la articulación política de los discursos está mediada por matrices culturales preexistentes y procesos de recepción de significados.

En primer lugar, se reconstruyen los supuestos, ontológicos y epistemológicos, y las propuestas metodológicas de la historia conceptual y el análisis político del discurso, resaltando su especificidad en relación con la historia de las ideas, la historia de las mentalidades y el “giro lingüístico”. En la segunda parte, se compara el tratamiento que la historia conceptual y el análisis político del discurso le dan a la política, resaltando la pertinencia de este último para comprender la producción y transformación de los significados. Finalmente, se recogen los elementos puestos en diálogo en un marco analítico propiamente dicho: la “trialectica del concepto”, que vincula la praxis política, las matrices culturales y los procesos de recepción para explicar las luchas por los significados y su transformación.

1.1. Conceptos, lenguajes y discursos

Los enfoques de la historia conceptual y el análisis político del discurso parten de tradiciones intelectuales, supuestos y lenguajes analíticos disímiles. Sin embargo, estudian los significados y sus transformaciones en el tiempo dentro de agregados más amplios como los lenguajes, las redes de conceptos y los discursos, objetos de estudio distintos de las ideas, las mentalidades o las representaciones sociales.

1.1.1. Diferencias con la historia de las ideas

La historia de las ideas es un campo bastante heterogéneo. Por ejemplo, la historia de las ideas del ámbito anglosajón, desarrollada a partir de los años 1940 en la obra de Arthur Lovejoy, cuyos

postulados centrales apuntan al carácter universal e invariable de las ideas, tiene pocos rasgos en común con la historia de las ideas practicada en América Latina por autores como Leopoldo Zea o José Luis Romero¹⁰¹. Sin embargo, en comparación con la historia conceptual, la historia de las ideas privilegia la exégesis de las grandes obras producidas por autores reconocidos como forjadores de una tradición de pensamiento¹⁰².

En contraste, aunque los enfoques de la historia conceptual también son diversos, comparten entre sí y con el análisis político del discurso un objeto de estudio que se extiende más allá de las grandes obras y sus autores. Para la Escuela de Cambridge, Skinner aclara que su objeto de estudio no son las ideas y no se propone hacer una historia basada en autores, sino en los discursos, lenguajes o vocabularios¹⁰³. En sentido estricto, su objeto de estudio son los “actos de habla” y sus efectos performativos en un contexto o “juego de lenguaje” determinado. Así mismo, Pocock se inclina por estudiar “la historia del pensamiento político en tanto que actividad, como si fuera una historia del lenguaje o los lenguajes políticos”¹⁰⁴. La preocupación central en esta perspectiva es explicar la operatividad de los lenguajes políticos, identificando las intenciones y efectos de cada acto de habla.

¹⁰¹ Ver: Arthur O. Lovejoy, *La gran cadena del ser. Historia de una idea* (Barcelona: Icaria, 1983), 11-32. Según Palti, Zea compartía con Lovejoy la concepción de las “ideas-unidad”, aunque las llamaba “filosofemas” y se orientaba al estudio de las “desviaciones” que se producen cuando se trasladan del contexto donde se produjeron, Europa, hacia América Latina. Elías Palti, *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007), 24. Sin embargo, en Zea la historia se subordina a una reflexión filosófica más amplia, influida por el “circunstancialismo” de Ortega y Gasset, y por la filosofía de la historia de Hegel. Para Zea, la historia latinoamericana se caracteriza por el enfrentamiento de las circunstancias históricas sin operar una asunción dialéctica del pasado, lo que conduce a una yuxtaposición de negaciones: en su camino hacia la modernidad, América Latina ha preferido negarse a sí misma imitando a Europa y a EE.UU. que asumir su propio pasado. Santiago Castro-Gómez, *Crítica de la razón latinoamericana* (Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2011), 168-169. Romero, por su parte, es más cercano a la historia de las mentalidades, esas “otras corrientes de opinión mucho menos precisas y sistemáticas, más confusas y casi inasibles, aunque de arraigo mucho más profundo, puesto que más que ideas podrían ser consideradas creencias o actitudes espontáneas frente a experiencias inmediatas de la realidad social y cultural”. José Luis Romero, *Situaciones e ideologías en América Latina* (Medellín: Universidad de Antioquia, 2002), 38.

¹⁰² François Dosse, *La marcha de las ideas. Historia de los intelectuales, historia intelectual* (Valencia: PUV, 2007), 14.

¹⁰³ Quentin Skinner y Enrique Bocardo, “La historia de mi historia. Una entrevista con Quentin Skinner”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo (Madrid: Tecnos, 2007), 52.

¹⁰⁴ Como ejemplos de lenguajes políticos, Pocock alude al lenguaje de los teólogos, la escolástica en la Edad Media y al lenguaje del *common law* en Inglaterra. Estos lenguajes se crean y difunden en gran medida gracias a la autoridad, de lo que el lenguaje teológico es un arquetipo. Pero su historia también es la de las disputas que se producen por su apropiación y/o expropiación, de la manera en que los no autorizados para utilizar estos lenguajes se apropian de ellos y resignifican sus contenidos en función de sus propios intereses. J. G. A. Pocock, *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método* (Madrid: Akal, 2011), 41 y 105.

Skinner rechaza la historia de las ideas, como sucesión de autores y textos canónicos, porque se basa en supuestos ahistóricos: que las ideas y los problemas a los que responden son perennes. La historia de las ideas pretende captar un “significado esencial” que no cambia en el espacio ni en el tiempo. La idea es lo que da unidad a la narración histórica, de forma independiente a los enunciados de los agentes¹⁰⁵. Así, de acuerdo con Skinner, se omite que los significados de los términos cambian, de manera que nuestra materia de estudio puede expresarse en los mismos términos en el pasado y en el presente, pero sus significados se han transformado. En la medida que los términos se abstraen de la situación concreta en que fueron expresados, asociarlos al significado que tienen en el presente puede inducir a un error de interpretación. Además, se descuida que los agentes emplean distintas estrategias retóricas para transmitir lo que desean. Los actos de habla no deben tomarse en sentido literal y su significado solo puede establecerse identificando las convenciones lingüísticas y sociales que harían posible su comprensión en el momento que fueron emitidos¹⁰⁶.

En realidad, para Skinner la “idea” es un supuesto, porque no existe significado esencial ni problemas perennes; por el contrario, hay una pluralidad de enunciados de diversos actores y sus intenciones. Por eso concibe el pensamiento político como actividad, como las demás actividades de que se ocupa la historiografía¹⁰⁷. Esto lo lleva a situarse en una perspectiva pragmática del lenguaje: se reivindica como deudor de Wittgenstein en cuanto el significado de las palabras depende de su uso y adopta el concepto de “actos de habla” de Austin, para “ofrecer una explicación no solo del significado de lo que se dice, sino también de lo que el escritor en cuestión pudo haber querido decir al decir lo que dijo”¹⁰⁸. Así introduce en su perspectiva la cuestión de las intenciones, que no puede resolverse a partir del texto y de su interpretación únicamente.

Las intenciones no se refieren a la mente o la conciencia sino a un problema contextual. Identificarlas supone una hipótesis sobre las relaciones que un acto de habla establece con su contexto o, en términos de la reconstrucción histórica, que un texto establece con otros. Así se puede entender qué es lo que hace un agente cuando dice algo, qué tipo de estrategias utiliza y

¹⁰⁵ Quentin Skinner, “Significado y comprensión en la historia de las ideas”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo (Madrid: Tecnos, 2007), 98.

¹⁰⁶ Skinner, “Significado y comprensión”, 91-92.

¹⁰⁷ Skinner y Bocardo, “La historia”, 47-48.

¹⁰⁸ Skinner, “Significado y comprensión”, 91.

cómo se posiciona en relación con otros textos (crítica, comentario, discusión, burla, sarcasmo, etc.), lo que devela las intenciones con que fue escrito¹⁰⁹. Para Skinner¹¹⁰, es necesario identificar los actos de habla que es posible realizar en la ocasión en que se produce el acto bajo estudio, con arreglo a las convenciones que podrían utilizarse para esa emisión y las relaciones entre el acto de habla y el contexto lingüístico. El contexto social permite ubicar la gama de significados que convencionalmente habría podido utilizar un agente para comunicar lo que desea comunicar.

El enfoque de Koselleck también se distancia de la historia de las ideas, pues estudia las transformaciones de los conceptos en el tiempo para comprender cambios estructurales¹¹¹. A diferencia de las ideas, que en sí mismas no pueden ser objeto de análisis diacrónico porque permanecen iguales con independencia del contexto, los conceptos tienen una historia, actualizan una estructura temporal, articulando lo diacrónico con lo sincrónico, y no tienen un significado unívoco e intemporal sino que son necesariamente polisémicos y cambiantes. Por eso examinar un concepto implica estudiar sus relaciones con otros conceptos, una red conceptual o discurso¹¹². Además, la reconstrucción semántica entra en relación con factores extralingüísticos, aunque no se trata de una representación especular. De ahí el vínculo entre historia conceptual e historia social¹¹³.

Sin embargo, la historia conceptual no se confunde con una historia del lenguaje. Trata de historiar las transformaciones de conceptos relevantes enfocados desde su función sociopolítica, no solo lingüística¹¹⁴. Para Koselleck, todo concepto es una palabra, pero no toda palabra es un concepto¹¹⁵. En términos lingüísticos, el significado de una palabra se puede determinar identificando sus diferencias con otras palabras o los objetos que designa. En cambio, la palabra que constituye un concepto conserva siempre una “equivocidad”, una polisemia inmanente,

¹⁰⁹ Skinner y Bocado, “La historia”, 50-51.

¹¹⁰ Skinner, “Significado y comprensión”, 100-101.

¹¹¹ Reinhart Koselleck, *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos* (Barcelona: Paidós, 1993), 116.

¹¹² Reinhart Koselleck, *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social* (Madrid: Trotta, 2012), 46-47.

¹¹³ Koselleck, *Futuro pasado*, 112.

¹¹⁴ Koselleck, *Futuro pasado*, 106-107.

¹¹⁵ “El significado está unido a la palabra, pero también se alimenta del pensamiento, del contexto escrito o hablado, de la situación social. Una palabra puede llegar a ser unívoca porque es polisémica. Por el contrario, un concepto debe conservar su equivocidad a fin de poder ser concepto. Es verdad que el concepto está unido a la palabra, pero al mismo tiempo es más que la palabra. Una palabra se convierte en concepto —según nuestro método— cuando el conjunto de un contexto de significados sociopolítico [*Bedeutungszusammenhang*] en el que, y para el que, se utiliza una palabra entra todo él a formar parte de esa palabra”. Reinhart Koselleck, “Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”, *Revista Anthropos*, n.º 223 (2009), 101.

porque no hace referencia a una singularidad en el sistema de diferencias que forman el lenguaje o a determinados objetos, sino a un contexto de experiencia. Por ejemplo, el concepto de “Estado” remite necesariamente a una red de significados como territorio, burocracia, ciudadanía, representación, poder, entre otros. Esa red conceptual delimita un contexto de experiencia que no podría comprenderse únicamente con la definición de la palabra, pero que es comprensible reconstruyendo la polisemia del concepto de Estado. Por esa razón, “los significados de las palabras pueden determinarse mediante definiciones, los conceptos solo pueden ser interpretados”¹¹⁶.

Así pues, el objeto de estudio son los “conceptos fundamentales”. Estos tienen múltiples significados, son insustituibles, porque funcionan como condiciones necesarias para la existencia de una comunidad política o lingüística, y polémicos, están cargados con determinaciones potencialmente excluyentes y posibilidades de transformación disputadas¹¹⁷. De hecho, la historia conceptual está articulada al estudio de las estructuras del tiempo histórico porque en tales conceptos “se reúnen experiencias y se engarzan expectativas”¹¹⁸. Los conceptos capturan el “espacio de experiencia”, el pasado que se ha experimentado, y el “horizonte de expectativas”, la gama de posibilidades que delimita un momento presente. Por eso, su historia permite identificar cambios en las estructuras temporales y sociales¹¹⁹. A consecuencia de su carga de experiencias y expectativas, en los conceptos se expresa “la simultaneidad de lo no simultáneo”, la articulación de lo diacrónico y lo sincrónico¹²⁰.

La historia conceptual o filosófica de lo político también toma distancia de la historia de las ideas. Para Rosanvallon: “se trata de tener en cuenta todas las representaciones ‘activas’ que orientan la acción, que limitan el campo de lo posible a través del campo de lo pensable y delimitan el marco de las controversias y los conflictos”¹²¹. Como la historia de las ideas, su propuesta comprende grandes obras del pensamiento pero las interroga “como elementos de un imaginario social más global”, puesto que representaciones e ideas están estrechamente ligadas con la experiencia. Esto implica reconstruir una “cultura política”, indagar sobre las formas de lectura de textos teóricos, la recepción de las obras literarias y la circulación de sus preceptos en

¹¹⁶ Koselleck, “Introducción”, 102.

¹¹⁷ Koselleck, *Historias*, 45-46.

¹¹⁸ Koselleck, *Futuro pasado*, 288.

¹¹⁹ Koselleck, *Futuro pasado*, 106-107.

¹²⁰ Koselleck, “Introducción”, 101.

¹²¹ Pierre Rosanvallon, *Por una historia conceptual de lo político* (Buenos Aires: FCE, 2003), 46-47.

la prensa y la opinión pública. Se trata de “aprehender siempre lo político, en los entrelazamientos de las prácticas y las representaciones”¹²².

En esta perspectiva, la historia es la vía esencial de acceso al pensamiento sobre lo político, el terreno de “puesta a prueba” donde los conceptos experimentan sus limitaciones, aporías y transformaciones¹²³. Así, Rosanvallon rompe con la suposición de que el proceso histórico necesariamente tenía que desembocar en el estado presente. En lo que constituye una “historia retrospectiva”, apuesta por ubicarse en medio de la incertidumbre que caracteriza la institución de lo político y seguir “la concatenación de acontecimientos como un experimento”¹²⁴. Esto no significa necesariamente rechazar la historia social, sino apostar por una interpretación de los datos que esta aporta en el marco de una historia de la cultura política de su tiempo, evitando el anacronismo¹²⁵.

El análisis político del discurso se ha desarrollado más en disciplinas como la ciencia política que en la historia¹²⁶. Por esa razón, no plantea una reflexión explícita sobre cuestiones metodológicas para la interpretación de discursos en épocas antecedentes. Sin embargo, concuerda con las escuelas de la historia conceptual porque se enfoca en el estudio del lenguaje como ruta para la comprensión de los fenómenos políticos. Por lo tanto, también coincide en la toma de distancia de la historia de las ideas, privilegiando el análisis de los discursos en contextos específicos más allá de los autores y obras canónicas.

Su punto de partida es una concepción del lenguaje análoga a la de Saussure, en la cual la significación es posible por el lugar que ocupa un significante en un sistema autorreferente de diferencias. Pero la preocupación de Laclau y Mouffe es identificar cómo en esa serie infinita de

¹²² Rosanvallon, *Por una historia*, 48. En este punto, Rosanvallon desarrolla un postulado central planteado por François Furet en su interpretación de la revolución francesa: “Si se acepta ver en el jacobinismo la forma clásica de la conciencia revolucionaria (que alcanza su máximo esplendor y su máximo poder social), aquél es al mismo tiempo una ideología y un poder: un sistema de representaciones y un sistema de acción. Estos dos niveles de manifestación, diferentes para el análisis, están estrechamente articulados en la realidad histórica, puesto que la elección de la acción es consustancial a este tipo de representaciones y puesto que, precisamente, desde fines del siglo XVIII, está en la naturaleza de la ideología moderna valorizar el compromiso individual y la sanción de la historia”. François Furet, *Pensar la revolución francesa* (Barcelona: Petrel, 1980), 44.

¹²³ Rosanvallon, *Por una historia*, 44-45.

¹²⁴ Pierre Rosanvallon, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia* (México: Instituto Mora, 1999) 17.

¹²⁵ Pierre Rosanvallon, *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia* (México: Instituto Mora, 2004), 316

¹²⁶ David Howarth “La teoría del discurso”, en *Teoría y métodos de la ciencia política* (Madrid: Alianza Universidad, 1995), 125-142.

diferencias entre elementos lingüísticos se constituyen totalidades o “formaciones discursivas”. Este problema los lleva a desplazarse desde la lingüística estructural hacia una perspectiva pragmática cercana a la noción de “juego de lenguaje” de Wittgenstein, “el todo formado por el lenguaje y las acciones con las que está entretejido”¹²⁷. Mientras en Saussure el vínculo entre significado y significante que forma el signo lingüístico es arbitrario, para Laclau y Mouffe es producto de una práctica política: la *articulación*.

Los autores distinguen entre elementos, “toda diferencia que no se articula discursivamente” y momentos, “las posiciones diferenciales, en tanto aparecen articuladas al interior de un discurso”¹²⁸. La articulación transforma los elementos lingüísticos, cuya singularidad está dada por el sistema de diferencias que constituye el lenguaje, en momentos de una totalidad o formación discursiva, confiriéndoles un significado particular. Pero tal articulación solo es posible en la medida en que los elementos vinculados sean equivalentes frente un “Otro”. Por eso esta práctica al mismo tiempo determina los contornos de una formación discursiva: el *antagonismo*, frontera a partir de la cual no es posible la articulación, porque interrumpe la serie infinita de diferencias entre los elementos que forman el lenguaje susceptibles de articularse para constituir un discurso. Así, los discursos adquieren una identidad más o menos estable, ya no solo diferente sino antagónica, en relación con otras formaciones discursivas¹²⁹. Ambas operaciones, la articulación y el antagonismo, requieren que uno de los elementos se desprenda parcialmente de su significado singular para representar la totalidad de los elementos articulados. Esto corresponde, como se explica más adelante, a la *hegemonía*. Así pues, al igual que en la historia conceptual, el estudio de los significados implica analizar las relaciones entre significantes en una red más amplia, un discurso. Sin embargo, el análisis consistirá en identificar la lógica política, las articulaciones, los antagonismos y la hegemonía que da consistencia a ese discurso. Por eso, más que un análisis del discurso político es un análisis político del discurso.

¹²⁷ Ludwig Wittgenstein, *Investigaciones Filosóficas* (Barcelona: Crítica, 1998), 25.

¹²⁸ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una democracia radicalizada y plural* (Madrid: Siglo XXI, 1987), 119.

¹²⁹ Al respecto afirman los autores: “...Esto implica que una formación sólo logra significarse a sí misma —es decir, constituirse como tal— transformando los límites en fronteras, constituyendo una cadena de equivalencias que construye a lo que está más allá de los límites, como aquello que ella no es. Es solo a través de la negatividad, de la división y del antagonismo, que una formación puede constituirse como horizonte totalizante”. Laclau y Mouffe, *Hegemonía*, 165.

1.1.2. Contrastes con la historia de las mentalidades

Como la historia conceptual, la historia de las mentalidades trasciende la preocupación por las grandes obras y los autores, pero su objeto es más difuso que los lenguajes, discursos o conceptos. Según Le Goff, la mentalidad se comprende mejor como “instrumental mental”, del que las ideas son apenas un pequeño componente, el más elaborado pero no necesariamente el más utilizado¹³⁰. Precisarlos, sin embargo, resulta casi imposible. Así, por ejemplo, Revel¹³¹, menciona como sus componentes actitudes, “formas del espíritu”, esquemas, psicología colectiva, expectativas, representaciones colectivas, prácticas, sensibilidades, cultura, entre otros. Para Chartier, las mentalidades también comprenderían “formas de sentir y pensar” que moldean determinadas configuraciones intelectuales¹³². De ahí las dificultades para distinguir las mentalidades de fenómenos como las ideologías, trascender su descripción sincrónica y transitar hacia la explicación de sus orígenes y transformaciones¹³³.

Pese a la amplitud del concepto, la historia de las mentalidades se distingue de la historia de las ideas, la historia conceptual y el análisis político del discurso al menos por dos grandes razones. Primero, las mentalidades hacen referencia a fenómenos colectivos de naturaleza predominantemente inconsciente o estructural, no al resultado del pensamiento individual ni a la operación del lenguaje en contextos específicos¹³⁴. Como anota Chartier, las mentalidades no son fenómenos de la conciencia individual que se puedan asociar a un autor o creador individual, como las ideas y en algunos casos los conceptos: “aunque se enuncien en el modo individual, son en realidad los condicionamientos no conocidos e interiorizados que hacen que un grupo o una sociedad comparta, sin necesidad de que sea explícito, un sistema de representaciones y un sistema de valores”¹³⁵. Por esa razón, en segundo lugar, el estudio de las mentalidades está enfocado en la larga duración, pues se conciben como uno de los elementos que cambia de forma más lenta¹³⁶.

¹³⁰ Le Goff, *Lo maravilloso*, 210.

¹³¹ Jacques Revel, *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social* (Buenos Aires: Manantial, 2005), 92-93.

¹³² Roger Chartier, *El mundo como representación. Estudios sobre historia cultural* (Barcelona: Gedisa, 1992), 19-20.

¹³³ G. E. R. Lloyd, *Las mentalidades y su desenmascaramiento* (Madrid: Siglo XXI, 1997), 135.

¹³⁴ Geof G. Iggers, *La ciencia histórica en el siglo XX* (Barcelona: Idea Books, 1998), 56.

¹³⁵ Chartier, *El mundo*, 23.

¹³⁶ Le Goff, *Lo maravilloso*, 186.

En contraste, la historia conceptual tiene objetos más definidos: lenguajes, discursos, conceptos, los cuales no necesariamente se estudian en un nivel estructural ni en la larga duración, aunque tampoco se descarta esta alternativa en particular en la escuela alemana, que entiende el cambio conceptual como indicador de transformaciones estructurales¹³⁷. Para Pocock, la historia de los lenguajes “es una historia del discurso y de la acción más que de estados de la conciencia (aunque a veces también sea eso)”¹³⁸. Las mentalidades no necesariamente afloran en el discurso ni en contextos lingüísticos y de acción concretos. Estos contextos, como el Renacimiento en la investigación de Pocock, “no son monolíticos sino multilingües”; por eso su indagación se centra en los actos de habla, la *parole* más que en la *langue* en la terminología de la lingüística estructural¹³⁹.

La historia conceptual de lo político también se distingue de la historia de las mentalidades, pero lo conceptual reside, más que en una categoría explícita de concepto, en la forma “filosófica” de interrogar los textos, no sociológica ni con base en la teoría política normativa. Para Rosanvallon, la comprensión de los conceptos políticos siempre debe articularse a su devenir histórico, pues es el entramado de prácticas y representaciones en que se desenvuelve su experimentación o puesta a prueba en donde toman sus perfiles particulares: “Una historia filosófica de lo político implica, por lo tanto, seguir de forma continua el trabajo de las aporías constitutivas de la experiencia moderna. Se trata de retomar el hilo histórico de las perplejidades, las interrogaciones y los tanteos para captar la historia que se está haciendo como una continuación de la experiencia”¹⁴⁰. De ahí que sus investigaciones sobre la democracia no estén centradas en la definición del concepto, porque buena parte de su problema radica en que se resiste a una categorización, sino en las aporías que enfrenta su puesta en práctica, entre procedimientos representativos y soberanía popular, emancipación individual y participación en la gestión de lo colectivo, entre otras¹⁴¹.

El análisis político del discurso sintoniza con la historia conceptual porque asume que los significados dependen tanto del uso del lenguaje como de su inscripción en totalidades más amplias, redes conceptuales o discursos. Como se ha mencionado, los discursos se forman por

¹³⁷ Koselleck, *Futuro pasado*, 116.

¹³⁸ Pocock, *Pensamiento*, 104.

¹³⁹ Pocock, *Pensamiento*, 110.

¹⁴⁰ Rosanvallon, *El pueblo*, 316.

¹⁴¹ Pierre Rosanvallon, *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia* (Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2006), 35.

prácticas de articulación de elementos mediante la construcción del antagonismo y la hegemonía. A diferencia de las mentalidades, los discursos son maleables. Sin embargo, como se explica más adelante, la historia de las mentalidades, por su interés en la larga duración y en los factores culturales que se reproducen de modo inconsciente, puede iluminar el grado de maleabilidad de los discursos y, por ende, las formas en que se produce su cambio en el tiempo. Si bien los discursos se forman de acuerdo a una lógica política, Laclau y Mouffe descuidan que los elementos de que están hechos no son objeto de una invención *ex nihilo*, sino que preexisten en una cultura política o matriz cultural, que puede condicionar el grado en que un elemento articulado en un discurso cambia efectivamente de significado.

1.1.3. Distancias con el giro lingüístico

La etiqueta “giro lingüístico” hace referencia a muy diversas corrientes en la teoría de la historia, posestructuralismo, posmodernismo, giro cultural y teoría cultural, que en términos generales se han concentrado en el la tensión entre representación y realidad, y manifiestan un abandono de las pretensiones de cientificidad en que se inspiró la historia social¹⁴². Se trata de enfoques teóricos con influjo en la historiografía de izquierda, que operan un cambio en los supuestos de la historia social, hacia otros cuyo énfasis está puesto en la construcción discursiva de la realidad y las políticas de la identidad¹⁴³.

Estos enfoques tienen en común un cuestionamiento a los supuestos ontológicos, la existencia de una realidad social externa a los procesos de construcción de significado mediante el lenguaje, y epistemológicos, la posibilidad de acceder a la verdad de lo ocurrido, en los que se basa el trabajo historiográfico¹⁴⁴. Su principal postulado es deudor de la lingüística estructural de Saussure: el lenguaje como sistema autorreferente capaz de crear por sí mismo sentido, sin

¹⁴² Simon Gunn, *Historia y teoría cultural* (Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2011), 11-12.

¹⁴³ Geoff Eley, *Una línea torcida. De la historia cultural a la historia de la sociedad* (Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2008), 187. Según Cabrera, en su origen está el cuestionamiento a la premisa “de que las sociedades humanas están compuestas por una esfera objetiva (identificada, de manera general, con la instancia socioeconómica), que ostenta primacía causal, y por una esfera subjetiva o cultural, que deriva de aquélla, y de que, por consiguiente, la conciencia y las acciones de los individuos están determinadas causalmente por sus condiciones sociales”. Sin embargo, este postulado es problemático puesto que, por una parte, la historia social fue una corriente muy diversa (historia económica, historia desde abajo, historia cultural e incluso historia de las mentalidades), lo que reduce las posibilidades de inferir unos supuestos ontológicos y epistemológicos, o una apuesta por la explicación causal, comunes a todas sus corrientes y, por otra, porque generaliza los supuestos de la versión vulgar del marxismo a toda la historia social. Miguel Ángel Cabrera, *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad* (Valencia: Universitat de València, 2002), 12-13.

¹⁴⁴ Keith Jenkins, *Repensar la historia* (Madrid: Siglo XXI, 2009), 25.

referencia a una realidad externa, reelaborado y radicalizado por las corrientes posestructuralistas y posmodernistas, en particular inspiradas en Derrida¹⁴⁵. Estas rompen con la producción binaria del significado y aceptan la radical contingencia y la imposibilidad de fijación a la que está librado¹⁴⁶. Así, el significado no solo no depende de la referencia a objetos y de las relaciones diferenciales entre significantes, sino que nunca está clausurado, en cada fragmento de texto es posible hallar siempre una multiplicidad de significados¹⁴⁷. Esto se traduce en un profundo cuestionamiento a la confianza en que un trabajo riguroso con fuentes posibilita un conocimiento objetivo y verdadero del pasado. En el extremo, la historiografía está más relacionada con la poesía y la literatura de ficción, porque corresponde a procesos de invención más que de representación de la realidad, que con la ciencia¹⁴⁸.

Las discusiones sobre la influencia de estas corrientes ha sido álgida¹⁴⁹. Para algunos historiadores el giro lingüístico ha enriquecido su trabajo, posibilitando un “repliegue de la crítica sobre sí misma para disolver sus anteriores certidumbres”¹⁵⁰. Otros lo han rechazado por considerar que desconoce la existencia objetiva de la realidad social y del pasado, anulando la posibilidad del conocimiento histórico¹⁵¹. Incluso han sido intensos los debates entre corrientes del giro lingüístico, por ejemplo sobre la obra de Hayden White, pues mientras unos enfatizan su radical escepticismo frente al conocimiento histórico, haciéndolo equivalente a la literatura de ficción¹⁵², otros encuentran un enriquecimiento del mismo basado en el estudio de los tropos y tramas que adoptan las representaciones del pasado¹⁵³.

Los enfoques de la historia conceptual no comparten el escepticismo radical del giro lingüístico. Como sostiene Iggers, en este caso “el concepto de discurso es un medio para acercarse más a la compleja realidad histórica, no para negarla”¹⁵⁴. Los supuestos ontológicos y epistemológicos de

¹⁴⁵ Iggers, *La ciencia*, 98-99.

¹⁴⁶ Gunn, *Historia*, 34.

¹⁴⁷ Joyce Appleby, Lynn Hunt y Margaret Jacob, *La verdad sobre la historia* (Barcelona: Editorial Andrés Bello, 1998), 250.

¹⁴⁸ Gérard Noiriel, *Sobre la crisis de la historia* (Valencia: Cátedra-Universitat de València, 1997), 139-140.

¹⁴⁹ François Cusset, *French Theory. Foucault, Derrida, Deleuze & Cía. y las mutaciones de la vida intelectual en Estados Unidos* (Barcelona: Melusina, 2005).

¹⁵⁰ Elías Palti, *Giro lingüístico e historia intelectual* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2012), 14.

¹⁵¹ Juan María Sánchez-Prieto, “Más allá del ‘giro lingüístico’: Koselleck y los nuevos horizontes de la historia intelectual”, *Revista Anthropos*, 223, (2009), 25.

¹⁵² Keith Jenkins, *¿Por qué la historia?* (México: FCE, 2006), 193-221.

¹⁵³ Gunn, *Historia*, 45-74; Verónica Tozzi, *La historia según la nueva filosofía de la historia* (Buenos Aires: Prometeo, 2009), 126.

¹⁵⁴ Iggers, *La ciencia*, 100.

la historia conceptual están más cerca de enfoques como la historia cultural defendida por Roger Chartier, una perspectiva intermedia entre la concepción del lenguaje como representación de una realidad externa (realismo epistemológico) y la que niega cualquier posibilidad de conocer esa realidad más allá de la mediación lingüística (interpretativismo del giro lingüístico). Chartier formula un distanciamiento del giro lingüístico porque no concibe el lenguaje como un sistema capaz de generar sentido de manera autorreferente, es decir, únicamente mediante las relaciones entre sus signos, y por tanto, tampoco acepta que no exista necesidad de una referencia a la realidad social objetiva o que esta se reduzca a una construcción simbólica¹⁵⁵. La lógica que guía las prácticas sociales, piensa Chartier, no se reduce a la que domina los discursos. La comprensión de la experiencia no se puede reducir a discurso o texto, como suponen los defensores del giro lingüístico¹⁵⁶.

A su modo de ver, es cierto que el lenguaje no representa fielmente la realidad, pero de ello no deduce que esa realidad sea incognoscible y, por tanto, que la historia esté en el mismo registro discursivo que la poesía o la literatura de ficción. Existe, por el contrario, una dialéctica entre elementos objetivos y subjetivos, prácticas y discursos, en los procesos de producción de significado y construcción de la realidad¹⁵⁷. Sin embargo, la historia cultural propuesta por Chartier se distingue de la historia conceptual en dos sentidos. Primero, su objeto de estudio son las representaciones sociales articuladas a ciertas prácticas, es decir, algo más amplio que los discursos o los conceptos. Segundo, estudia los mecanismos de difusión de las representaciones y las formas en que hacen su aparición —por ejemplo, los distintos tipos y estrategias de edición en la historia del libro—, no concebidas como un elemento neutral sino como un ingrediente activo en la producción del sentido¹⁵⁸.

No obstante, la historia de los conceptos de Koselleck coincide, por razones distintas, con las proposiciones que defiende Chartier. En cuanto a la ontología, Koselleck no reduce la realidad extralingüística a lo que puede ser objeto de articulación lingüística. Por eso, en términos de epistemología, tampoco renuncia a la comprensión del ámbito extralingüístico de la realidad por medio de la semántica histórica. Esto, sin embargo, no implica suponer que el lenguaje representa mecánicamente la realidad o que esta se agota en el lenguaje. Su aspiración es romper

¹⁵⁵ Roger Chartier, *La historia o la lectura del tiempo* (Barcelona: Gedisa, 2007), 67.

¹⁵⁶ Roger Chartier, *Escribir las prácticas. Foucault, de Certeau, Marin* (Buenos Aires: Manantial, 1996), 51.

¹⁵⁷ Chartier, *El mundo*, IV.

¹⁵⁸ Chartier, *El mundo*, 19.

“el círculo vicioso entre palabra y cosa, y viceversa”¹⁵⁹. El lenguaje necesariamente hace referencia a lo que se encuentra más allá de él, que le es exterior no lingüístico, pero esa exterioridad solo puede experimentarse mediante conceptos, enmarcada por el lenguaje que le da sentido¹⁶⁰.

Para Koselleck, los conceptos están imbricados en la realidad extralingüística, hacen posible la experiencia, establecen sus límites y posibilidades y, por consiguiente, no tienen un estatus ontológico distinto de los hechos sociales: “Un concepto no es solo indicador de los contextos que engloba, también es un factor suyo. Con cada concepto se establecen determinados horizontes, pero también límites para la experiencia posible y para la teoría concebible”¹⁶¹. No obstante, los hechos sociales no se reducen a conceptos ni pueden ser captados enteramente por ellos. Contienen un exceso de realidad, por llamarlo de algún modo, que escapa a la expresión lingüística y no se puede capturar por el concepto: “en cada acontecimiento entran a *formar* parte numerosos factores extralingüísticos y hay estratos de experiencia que se sustraen a la comprobación lingüística”¹⁶².

Los conceptos, por su parte, no son simples representaciones de la realidad extralingüística. Por el contrario, dado que delimitan el espacio de experiencia y el horizonte de expectativas, siempre conllevan un exceso conceptual. Como en Chartier, no existe una identidad sino una tensión dialógica históricamente cambiante entre situaciones o hechos sociales y usos lingüísticos¹⁶³. Por esa razón, un estado de cosas nunca puede plasmarse definitivamente en un concepto. De ahí la necesidad de dos tipos de aproximación: la onomasiología, “que considera todas las designaciones referidas a un estado de cosas determinado”, y la semasiología, “que tiene en cuenta todos los significados de un término”¹⁶⁴. Así, Koselleck ofrece una alternativa al relativismo del giro lingüístico, según el cual no es posible conocer la realidad social más allá del lenguaje. Los historiadores acceden al pasado mediante el lenguaje y el producto de su conocimiento es, a su vez, una construcción lingüística. Sin embargo, las situaciones o hechos sociales siempre exceden tanto la “autocomprensión lingüística” de la época en cuestión como la que puede realizar el historiador, lo que implica que “la historia no es nunca idéntica a su

¹⁵⁹ Koselleck, *Futuro pasado*, 118.

¹⁶⁰ Koselleck, *Historias*, 31-32.

¹⁶¹ Koselleck, *Futuro pasado*, 118.

¹⁶² Koselleck, *Futuro pasado*, 187.

¹⁶³ Koselleck, *Futuro pasado*, 255.

¹⁶⁴ Koselleck, “Introducción”, 101.

comprensión lingüística y a su experiencia formulada, como se condensa oralmente o por escrito”, pero tampoco es independiente de su articulación lingüística¹⁶⁵.

La Escuela de Cambridge tampoco comparte los supuestos ontológicos y epistemológicos del giro lingüístico. Al igual que la lingüística estructural, la pragmática del lenguaje en que se inspira Skinner rompe con la teoría referencial del sentido, que supone un vínculo necesario entre palabras y cosas. No obstante, a diferencia del planteamiento de Saussure que sirve de base al giro lingüístico, en donde el sentido es producto de las diferencias entre significantes sin referencia a una realidad extralingüística, el enfoque pragmático mantiene tal referencia. El nexo entre significante y significado no es necesario, pero sí se establece mediante el uso del lenguaje, que vincula palabras y hechos. El objetivo de Skinner es entender “lo que el agente ha podido estar haciendo al decir lo que dijo”¹⁶⁶, pero no se trata de una reivindicación del sujeto autoconsciente que critica el posmodernismo, pues la intencionalidad en los actos de habla no se establece por una inmersión en la conciencia —si eso fuera posible—, sino mediante el estudio de lo que significan en un contexto determinado¹⁶⁷. En el mismo sentido, Pocock toma distancia tanto de las perspectivas centradas en el lenguaje como de las enfocadas en la sociedad. Mientras las primeras estudian el lenguaje en forma separada del contexto social, las otras asumen que el lenguaje está determinado por la estructura social. Se trata, por el contrario, de enfocar el ámbito en que lenguaje y relaciones sociales están imbricados, en los juegos de lenguaje: “El truco está en saber discernir cuándo el lenguaje nos dice algo del contexto en el que surgió y cuándo no”¹⁶⁸.

En cuanto al problema ontológico, el análisis político del discurso se ubica más próximo a los supuestos del giro lingüístico, aunque no comparte su escepticismo epistemológico radical, que a la historia conceptual. Koselleck y Chartier se esfuerzan por distinguir entre prácticas y lenguaje, palabras y hechos, para evitar que la realidad social se reduzca a su articulación lingüística. Sin embargo, pierden de vista que también las prácticas y los hechos tienen significado y hacen parte del entramado simbólico de la vida social, incluso aunque no se traduzcan lingüísticamente. En contraste, la discusión de Laclau y Mouffe es próxima a una perspectiva pragmática como la de Skinner, porque se interesa en lo que los agentes hacen al decir, pero también invertida y

¹⁶⁵ Koselleck, *Futuro pasado*, 210.

¹⁶⁶ Skinner y Bocardo, “La historia”, 53-54.

¹⁶⁷ Quentin Skinner, “Interpretación y comprensión en los actos de habla”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo (Madrid: Tecnos, 2007), 145.

¹⁶⁸ Pocock, *Pensamiento*, 123.

complementaria, porque asume que alrededor de los hechos también se produce significado, no solo al decir se hace sino también al hacer se dice, y que las prácticas solo son posibles al enmarcarse en un discurso: “en la medida en que toda acción extralingüística es significativa, ella es también discursiva”¹⁶⁹. Así las cosas, no solo los hechos lingüísticos o articulados lingüísticamente tienen significado, sino todos los hechos o prácticas sociales, puesto que remiten a ese entramado simbólico que establece sus condiciones de posibilidad. Por consiguiente, distinguir prácticas de discursos, como lo hacen Chartier o Koselleck, no es posible; separarlos implicaría además asumir la posibilidad de que existan prácticas sin sentido.

Para enmarcar esta realidad, Laclau y Mouffe acuñan su concepto de discurso¹⁷⁰. Dado que el discurso no se reduce al lenguaje hablado y escrito sino que comprende el entramado de relaciones significativas, es “el terreno primario de constitución de la objetividad”, es decir, del ser de los objetos. Esto, sin embargo, no se traduce en una negación de la realidad extradiscursiva, lo cual diferencia esta propuesta de ciertas perspectivas enmarcadas en el giro lingüístico que niegan la existencia de una realidad objetiva independiente de sus representaciones lingüísticas. Para Laclau y Mouffe el ser de los objetos —articulado en una formación discursiva— es distinto de su existencia¹⁷¹. La realidad extradiscursiva, el mundo físico orgánico e inorgánico, por ejemplo, continúa existiendo aún si no se articula en un discurso, pero únicamente adquiere un “ser”, un significado, y se erige en objeto, en un elemento de la realidad social, como parte de una formación discursiva.

En suma, el análisis político del discurso puede ser complementado por las herramientas metodológicas que ha desarrollado la historia conceptual para el estudio del pasado. Ambos corpus teóricos se distinguen de la historia de las ideas porque privilegian el estudio del lenguaje usado en contextos específicos y cambiantes en el tiempo, más que problemas perennes, autores u obras canónicas, y de la historia de las mentalidades porque su objeto de estudio, lenguajes, conceptos y discursos, es más preciso que las mentalidades y pone en primer plano a los actores

¹⁶⁹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, “Posmarxismo sin pedido de disculpas”, en *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo* (Buenos Aires: Nueva Visión, 1993), 111-145.

¹⁷⁰ “[El] término discurso lo usamos para subrayar el hecho de que toda configuración social es una configuración significativa. Si pateo un objeto esférico en la calle o si pateo una pelota en un partido de fútbol, el hecho físico es el mismo, pero su *significado* es diferente. El objeto es una pelota de fútbol sólo en la medida en que él establece un sistema de relaciones con otros objetos, y estas relaciones no están dadas por la mera referencia material de los objetos sino que son, por el contrario, socialmente construidas. Este conjunto sistemático de relaciones es lo que llamamos discurso”. Laclau y Mouffe, “Postmarxismo”, 114-115.

¹⁷¹ Laclau y Mouffe, “Postmarxismo”, 123.

en su producción y transformación. Así mismo, aunque no compartan supuestos ontológicos, concuerdan en el estudio de los significados en redes más amplias de conceptos, lenguajes o discursos.

1.2. La política del significado: ontología, política y discurso

En el análisis político del discurso la práctica política de la articulación tiene una primacía en la producción de los discursos, los significados y la realidad social. En contraste, la historia conceptual carece de una teorización sobre la política, asumida de manera implícita como un ámbito dado de dicha realidad. Según Skinner, la propia actividad política establece los problemas para quien estudia el pensamiento político¹⁷². Pocock señala que el uso del lenguaje es un hecho de poder, porque todo acto de habla está investido de una fuerza ilocucionaria con consecuencias sobre los oyentes¹⁷³. Koselleck, por su parte, sostiene que existe una “lucha semántica”, agudizada en épocas de crisis, en la cual el significado de los conceptos es tanto objeto como instrumento; por eso el recurso al sufijo “ismo” característico de la modernidad, que constituye conceptos de movimiento para “activar y reorganizar a las masas, permanentemente desarticuladas”¹⁷⁴. Sin embargo, en ningún caso existe un criterio explícito para establecer por qué un concepto, lenguaje o discurso se considera político.

El enfoque que más se aproxima a esta cuestión es el de Rosanvallon, que concibe lo político como lo que funda una comunidad, designando “a la vez a un campo y a un trabajo”. En el primer sentido, es un lugar de articulación de la experiencia como “totalidad provista de sentido”, en el cual se desarrollan las acciones y los discursos. Como trabajo, refiere el proceso necesariamente conflictivo de construcción de las reglas que sigue un grupo para adoptar la forma de una comunidad. Lo político, entonces, comprende los procesos de institución de lo social en el ámbito de lo simbólico, porque allí se articulan como totalidad los sistemas de acción social, económico, cultural, etc.¹⁷⁵. Por esa razón, Rosanvallon se enfoca en la intersección entre la acción y la representación propia de la actividad política, “el lugar de trabajo de la sociedad sobre sí misma”, metodología pertinente porque responde a la esencia de lo político, que

¹⁷² Skinner, “Interpretación y comprensión”, 143.

¹⁷³ Pocock, *Pensamiento*, 82.

¹⁷⁴ Koselleck, *Futuro pasado*, 111.

¹⁷⁵ Rosanvallon, *Por una historia*, 16-17.

entrelaza lo filosófico y lo fáctico, lo social y lo conceptual, “en una tentativa permanente de inventar el futuro disociando lo viejo de lo nuevo”¹⁷⁶.

Así pues, para Rosanvallon lo político corresponde a “todo aquello que constituye a la *polis* más allá del tiempo inmediato de la competencia partidaria por el ejercicio del poder, de la acción gubernamental del día a día y de la vida ordinaria de las instituciones”¹⁷⁷. Hacer la historia de la política implica estudiar las relaciones entre actores, la toma de decisiones públicas y las instituciones. La historia de lo político es distinta. Comprende la historia de la política, que hace posible lo político, pero no se reduce a ella, sino que trata de captar la contingencia en que se desenvuelven los intentos de instituir una comunidad en el tiempo¹⁷⁸.

Esta distinción entre la política y lo político coincide con el análisis político del discurso. Laclau y Mouffe proponen una ontología política de lo social, porque es un proceso político el que instituye la objetividad, la realidad social: la disputa en torno a significados establece el entramado de relaciones significativas en que los objetos adquieren su “ser”. En términos exclusivamente semánticos es imposible delimitar una identidad, puesto que los elementos que forman el lenguaje constituyen un conjunto infinito de diferencias y la vinculación entre significantes y significados es arbitraria. Al predominar esa lógica de la diferencia no es posible establecer el límite de una totalidad discursiva, pues a una diferencia le seguirá necesariamente otra. Por consiguiente, la tarea de establecer dichos contornos corresponde a la política, como el intento siempre incierto de delimitar totalidades discursivas. La política, por tanto, tendrá lugar como un esfuerzo permanente y nunca terminado por instituir lo social.

Como se mencionó anteriormente, el proceso puede desglosarse analíticamente en tres momentos que, no obstante, tienen lugar de forma simultánea. La práctica política por excelencia es la *articulación*, la vinculación de significantes o elementos por relaciones de equivalencia, formando “cadenas de equivalencia” que modifican su significado¹⁷⁹. Pero, para que la articulación sea posible, es necesario algún tipo de frontera que interrumpa la lógica de la diferencia que caracteriza el lenguaje y permita dotar a los elementos articulados de una identidad, aunque esta sea siempre precaria. Lo que permite establecer esa frontera es un

¹⁷⁶ Rosanvallon, *La consagración*, 15-18.

¹⁷⁷ Rosanvallon, *Por una historia*, 20.

¹⁷⁸ Rosanvallon, *Por una historia*, 30-31.

¹⁷⁹ Laclau y Mouffe, *Hegemonía*, 119

antagonismo: los elementos articulados son equivalentes entre sí en relación con un “Otro” que no solo es diferente sino que no puede ser articulado en un discurso¹⁸⁰.

El antagonismo es entonces lo que permite definir un límite a la lógica de la diferencia, dotando de identidad a una formación discursiva; pero, al mismo tiempo, constituye también aquello que le impide cerrarse sobre sí misma, alcanzar una identidad plena: “La presencia del Otro me impide ser totalmente yo mismo, la relación no surge de identidades plenas, sino de la imposibilidad de constitución de las mismas”¹⁸¹. De manera paradójica, el antagonismo es tanto la condición de posibilidad para la constitución de una formación discursiva como lo que le impide ser idéntica a sí misma. De ahí que “ninguna totalidad discursiva es enteramente autocontenida —que siempre habrá un exterior que la distorsiona y le impide constituirse enteramente a sí misma”¹⁸². El antagonismo supone la imposibilidad de una sutura última a la que se enfrenta toda identidad, que siempre será precaria, sujeta a una transformación política y parcialmente abierta.

Ahora bien, para que sean posibles tanto la articulación como el antagonismo, unificando los elementos en un discurso, es necesario que uno de los elementos insertos en la cadena equivalencial pierda parcialmente su significado particular y pase a representar la totalidad de los elementos articulados frente al “Otro” antagónico. Esto es lo que los autores denominan *hegemonía*. Según la reelaboración de Laclau¹⁸³, es esta operación la que permite hacer frente a la tensión irresoluble entre la “lógica de la equivalencia” y la “lógica de la diferencia”. Si predominara la lógica diferencial no habría manera de delimitar una formación discursiva, los elementos o significantes no tendrían nada en común y las diferencias se reproducirían sin límite. Si predominara la lógica de la equivalencia tampoco habría articulación posible porque entre los elementos habría una identidad total. Es la tensión entre las dos lógicas lo que hace posible la política, entendida como las prácticas articularias que buscan la hegemonía, esto es, la representación de la totalidad de elementos articulados.

Mientras más amplia sea la cadena de equivalencias entre significantes o elementos articulados, el que representa el todo va a tender a desprenderse más de su significado particular,

¹⁸⁰ Laclau y Mouffe, *Hegemonía*, 165.

¹⁸¹ Laclau y Mouffe, *Hegemonía*, 145.

¹⁸² Laclau y Mouffe, “Postmarxismo”, 123.

¹⁸³ Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires. FCE, 2005), 103-105.

configurando un “significante vacío” necesario para representar esa totalidad que le es inconmensurable. Sin embargo, tal totalidad es al mismo tiempo imposible y necesaria, pues en el lugar en que tiene lugar su representación, el lugar del significante vacío, se expresa la insalvable tensión entre las lógicas de la equivalencia y de la diferencia: “en el *locus* de la totalidad hallamos solamente esa tensión. Lo que tenemos, en última instancia, es una totalidad fallida, el sitio de una plenitud inalcanzable”¹⁸⁴.

Así se introduce la distinción, cercana a la de Rosanvallon, entre la política y lo político. Dado que toda identidad, aún la de un discurso, es precaria y parcialmente abierta, lo que existe son diversos intentos, prácticas políticas articuladoras, en disputa por instituir la realidad social, por representar el fundamento de lo social. Sin embargo, esos empeños siempre sucumben ante la imposibilidad de una conciliación definitiva de lo social consigo mismo, ante el antagonismo. La totalidad es al mismo tiempo imposible, porque la frontera que le permite constituirse es también la que le impide cerrarse sobre sí misma, y necesaria, porque los intentos de constituir esa totalidad, encarnados en prácticas políticas, son los que instituyen la realidad social.

Lo político, en definitiva, corresponde a ese fundamento ausente de lo social. Esto no implica una negación del fundamento, sino la aceptación de que su existencia, como ausencia, es lo que hace posible que los objetos meramente existentes se constituyan en seres con significado al articularse políticamente en un discurso. Siguiendo la interpretación de Critchley y Marchart¹⁸⁵, lo político se ubicaría en un nivel ontológico, que está más allá de determinaciones y donde operan los distintos intentos de dotar de fundamento o instituir lo social, mientras que la política se ubicaría en el nivel de lo óntico, los intentos determinados de institución de lo social, el sistema político, los partidos, los movimientos sociales, etc. La política se concibe como una lucha entre distintas prácticas articuladoras, sentidos parciales y particulares, por la representación del fundamento ausente de lo social, es decir, por la hegemonía.

En suma, esta perspectiva permite hacer una historia política de los conceptos precisamente porque el significado depende de luchas por la hegemonía. Por lo tanto, no es posible examinar los discursos al margen de las luchas que se producen para constituirlos. La política está inserta no solo en la disputa por la representación de la totalidad en el lugar del “significante vacío”,

¹⁸⁴ Laclau, *La razón*, 93-95.

¹⁸⁵ Simon Critchley y Oliver Marchart, “Introducción”, en *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, editado por Simon Critchley y Oliver Marchart (Buenos Aires: FCE, 2008), 15-29.

sino igualmente en la práctica de articulación de elementos disponibles, llamados por Laclau y Mouffe “significantes flotantes”. Estos significantes flotantes, en nuestro caso el de federalismo, no se convierten en conjunciones de significado o conceptos sino cuando son parte de un discurso, un entramado de significados más global, como puede ser el liberal, el conservador, el progreso, la civilización, entre otros.

Los discursos no necesariamente son coherentes en términos de lógica formal, incluso pueden irrespetar sus normas (identidad, no contradicción, tercero excluido, etc.), porque su lógica de articulación es política. Pueden existir incoherencias lógicas en un discurso que no necesariamente lo son desde un punto de vista político. Además, en esta perspectiva no existe contradicción entre prácticas y discursos, puesto que no es posible separarlos porque tanto las palabras como las acciones son significativas. Por ejemplo, la contradicción frecuente en el siglo XIX entre un discurso republicano respetuoso de las instituciones y la práctica de violencia política y manipulación de las elecciones no se concibe como una incoherencia entre prácticas y discursos sino como una inconsistencia interna a un discurso debida a posicionamientos políticos.

Por otra parte, la política, como práctica y concepto, también tiene una historicidad. No existen estudios específicos sobre sus transformaciones en la actual Colombia en el tránsito de la Colonia a la República¹⁸⁶. Sin embargo, en términos generales presenta los rasgos de la política “moderna”, como una lucha en torno al sentido de la comunidad política y, por lo tanto, coincide con el concepto de Laclau y Mouffe. En efecto, su noción de política como lucha hegemónica emerge en el marco de la “revolución democrática”, a partir de la Revolución Francesa. En este proceso los espacios políticos se tornan inestables y las identidades de las fuerzas en disputa

¹⁸⁶ De acuerdo con F. X. Guerra, en el tránsito hacia la república la política no deja de ser concebida como conflicto, pero se transforma el marco representacional que fija sus condiciones de posibilidad. Los actores de la sociedad colonial deben su estructuración a la sociedad, concebida como un inmenso organismo en el que cada componente cumple una finalidad prefijada por la tradición. El vínculo que los aglutina no es, por consiguiente, la asociación individual, sino la estructura social y los imaginarios que la legitiman. Las luchas se producen en un marco delimitado por las posibilidades que brinda la organización social, principalmente alrededor de los privilegios (jurisdicciones, títulos nobiliarios, liberaciones comerciales) entre cuerpos o actores colectivos (pueblos, villas, ciudades, provincias). Pero la política no tiene un ámbito propio independiente del papel (social, económico, religioso, etc.) que juegan los actores colectivos como partes del cuerpo social. Los actores de tipo “moderno”, en contraste, pugnan por el sentido de la vida colectiva, por encarnar el interés o la voluntad general, están en posibilidad de definir por sí mismos los fines de su acción y se especializan en dicha tarea, son propiamente políticos. Sus vínculos están basados en la asociación, entendida como suma de individuos, con un lazo voluntario, igualitario y revocable. François-Xavier Guerra, “Hacia una nueva historia política: actores sociales y actores políticos” en *Figuras de la modernidad. Hispanoamérica siglos XIX-XX*, compilado por Annick Lampérrière y Georges Lomné (Bogotá: Universidad Externado-IFEATaurus, 2012), 33-37.

están sometidas a una continua redefinición por efecto de la propia lucha¹⁸⁷. Esta concepción de la política comprende la violencia, bajo la forma de guerra civil o revolución. Como afirma Sábato¹⁸⁸, la centralidad de la violencia en el siglo XIX latinoamericano no implica necesariamente una concepción premoderna o arcaica de la política, puesto que las disputas violentas estaban orientadas a instituir la comunidad política republicana de la mano con los idearios de civilización y progreso.

En síntesis, en la historia conceptual el concepto de política no es suficientemente problematizado y se asume implícitamente como un ámbito dado de la realidad social. En cambio, el enfoque de Laclau y Mouffe puede leerse como una ontología política de lo social, puesto que las prácticas articuladoras constituyen el elemento fundamental en la formación de los significados, los discursos y, por ende, la realidad social. Así, mientras el análisis político del discurso puede complementarse con las herramientas metodológicas para el estudio de la historia, la historia conceptual puede enriquecerse con la vinculación explícita entre política y lenguaje que el análisis político del discurso propone.

1.3. La dialéctica del concepto

La política es una variable central para comprender la formación y transformación de los discursos. Sin embargo, opera sobre procesos de recepción de elementos discursivos provenientes de otros contextos y matrices culturales preexistentes, en donde esos elementos se atemperan a la realidad ambiente y se resignifican tanto en función del “*stock*” de elementos disponibles para articular como de las necesidades políticas. Estos factores, *política, procesos de recepción y matrices culturales*, forman una “dialéctica”, es decir, ninguno predomina, los tres interactúan, se actualizan y se reproducen en el uso de los conceptos, lenguajes o discursos.

1.3.1. La centralidad de la política y el cambio conceptual

Al ubicar la política como factor central en la formación de los discursos, el enfoque de Laclau y Mouffe responde por qué cambian los significados en el tiempo, preocupación de vieja data en la

¹⁸⁷ Así advierten: “en rigor, la oposición pueblo/Antiguo Régimen fue el último momento en el que los límites antagonicos entre dos formas de sociedad se presentaron —con la salvedad señalada— bajo la forma de líneas de demarcación claras y empíricamente dadas. A partir de entonces, la línea demarcatoria entre lo interno y lo externo, la divisoria a partir de la cual el antagonismo se constituye bajo la forma de dos sistemas opuestos de equivalencias, se tornó crecientemente frágil y ambigua, y la construcción de la misma pasó a ser el primero de los problemas políticos. Es decir, que de ahí en más ya no hubo política sin hegemonía”. Laclau y Mouffe, *Hegemonía*, 169.

¹⁸⁸ Hilda Sábato, “El experimento republicano en Hispanoamérica. Un ejercicio de síntesis”, en *Mito y realidad de la cultura política latinoamericana*, editado por Elías Palti (Buenos Aires: Prometeo, 2010), 221.

historiografía. Las reflexiones de Bloch sobre el anacronismo, por ejemplo, resaltaban la dificultad de rastrear las transformaciones de un concepto en la historia: los nombres y las cosas que designan no cambian simultáneamente, sino que tienen ritmos distintos. Generalmente, el lenguaje cambia menos y varía independientemente de las cosas. Así, para el historiador que reconstruye el pasado con base en vestigios articulados lingüísticamente, es complicado componer la unidad de significación¹⁸⁹. Por esta razón, se ha privilegiado el estudio sincrónico de los discursos sobre los mecanismos que explican su génesis y transformaciones¹⁹⁰.

La historia conceptual enfatiza en la descripción del cambio, relegando su explicación. Para Koselleck, “la articulación diacrónica profunda de un concepto descubre, principalmente, variaciones de estructuras a largo plazo”¹⁹¹. Así, la historia de los conceptos permite identificar cambios estructurales más generales. El énfasis está puesto en la descripción y reconstrucción de los conceptos en una perspectiva diacrónica y en función de la relación dialógica entre las palabras y los hechos sociales¹⁹². Los significados de los conceptos siempre exceden aquello que designan y, en sentido inverso, los estados de cosas nunca se agotan en un concepto. Por tanto, el cambio conceptual puede producirse tanto por las transformaciones que experimenta el lenguaje como por los cambios en los estados de cosas. De ahí la preocupación de Koselleck por la articulación entre historia conceptual e historia social. Siguiendo a Heiner Schutz, plantea cuatro alternativas para el cambio conceptual: primero, tanto el significado de un término como el estado de cosas se mantienen iguales; segundo, el significado se mantiene pero el estado de cosas cambia; tercero, el significado cambia y la realidad de referencia permanece igual; y cuarto, cambian tanto el significado como el estado de cosas¹⁹³. No obstante, la pregunta por lo que explica el cambio conceptual queda abierta.

El enfoque de Skinner presenta un problema similar. Como anteriormente se advirtió, se distingue de la historia de las ideas porque abandona la creencia en problemas e ideas perennes. Es necesario examinar las respuestas a problemas particulares en contextos específicos para comprender el sentido y la intención de un enunciado en el momento en que se produce, puesto que “está relacionado con su contexto de tal manera que resultaría ingenuo pretender

¹⁸⁹ Marc Bloch, *Introducción a la historia* (Bogotá: FCE, 1994), 124-125.

¹⁹⁰ Cabrera, *Historia*, 68.

¹⁹¹ Koselleck, *Futuro Pasado*, 114.

¹⁹² Koselleck, *Historias*, 38.

¹⁹³ Koselleck, *Historias*, 32.

trascenderlo”¹⁹⁴. Esto implica una ruptura con la continuidad, a su juicio ahistórica, con que la historia de las ideas confiere identidad a una idea¹⁹⁵. Sin embargo, aunque no niega que puedan existir continuidades, Skinner no ofrece herramientas para explicar cómo se introducen discontinuidades en los discursos, ni qué tipo de relación se establece entre los distintos juegos de lenguaje que van teniendo lugar en la historia, más allá de la continuidad o discontinuidad. De ahí que tanto Skinner como Pocock¹⁹⁶ privilegien en sus estudios la corta y la mediana duración. El problema es que, si no existe un suelo común o trascendente a los distintos contextos sincrónicos bajo estudio, un cambio en los significados necesariamente será un cambio en el contexto. Habría así distintos contextos superpuestos diacrónicamente, independientes unos de otros, pero no sería el mismo concepto o lenguaje el que experimentaría el cambio.

Sin embargo, Skinner ha indagado sobre el cambio conceptual a partir de la resignificación que operan ciertos “ideólogos innovadores”, mediante estrategias retóricas como la paradiástole, para dotar de una valoración moral positiva aquello que se rechaza. Por ejemplo, ahondando en la hipótesis weberiana, la reforma protestante concedió un sentido positivo a ciertas prácticas y normas que en el imaginario medieval se consideraban negativas, pero que resultaron ser afines al desarrollo del capitalismo¹⁹⁷. Así, el cambio tiene lugar porque, aunque el contexto lingüístico define las convenciones que hacen posible la enunciación, no determina por completo las intenciones ni las conductas. La transformación de un lenguaje anida en la posibilidad que tienen los agentes de negarse a reproducir las convenciones lingüísticas en uso e inventar otras formas de enunciar.

En fin, el enfoque de Rosanvallon tampoco provee una explicación general para el cambio de los conceptos. Su preocupación no está en las transformaciones de los significados propiamente dichos, sino en la puesta en juego de los distintos presentes por los que transcurre la institución de la sociedad con el objeto de iluminar o reformular los problemas actuales: “el objetivo es rehacer la genealogía extensa de las cuestiones políticas contemporáneas para que resulten totalmente inteligibles. La historia no consiste solamente en apreciar el peso de las herencias, en ‘esclarecer’

¹⁹⁴ Skinner, “Significado y comprensión”, 102.

¹⁹⁵ Skinner, “Significado y comprensión”, 99.

¹⁹⁶ Pocock, *Pensamiento*, 104.

¹⁹⁷ Quentin Skinner, “Moral principles and social change”, en *Vision of Politics Volume I. Regarding Method* (New York: Cambridge University Press, 2002), 145-157.

simplemente el presente a partir del pasado, sino que intenta hacer revivir la sucesión de presentes tomándolos como otras experiencias que informan sobre la nuestra”¹⁹⁸.

En contraste con estas perspectivas, en el enfoque de Laclau y Mouffe el cambio en el significado se explica por la política. Como se ha mencionado, la transformación en los discursos no se produce por un agotamiento de su coherencia lógica o su eficacia práctica y simbólica, sino fundamentalmente por la disputa y la institución de hegemonías. No es una fractura entre los significantes y los significados, sea porque se producen cambios en uno o en otro, lo que provoca el cambio. Los discursos, que aúnan prácticas lingüísticas y extralingüísticas, son construidos por prácticas de articulación en busca de la hegemonía. Así, las prácticas políticas instituyen la realidad social, el entramado de significados que da sentido a las relaciones sociales. Por consiguiente, existe una lucha sin cuartel por los significados, por la institución de esa realidad, que hace que los discursos estén permanentemente en transformación.

1.3.2. Las matrices culturales

Estas transformaciones en los significados y discursos hegemónicos pueden situarse tanto en la corta duración, por ejemplo el cambio en el discurso del liberalismo radical a la Regeneración en el siglo XIX colombiano, como en la larga duración, como puede ser la hegemonía del liberalismo desde las llamadas revoluciones burguesas. Sin embargo, la hegemonía implica siempre una articulación de distintos elementos o significantes previamente hegemónicos. Por lo tanto, el cambio no será intempestivo, los discursos estarán compuestos siempre por elementos “viejos” y “nuevos”.

Como se argumentó al comparar la historia de las mentalidades con el análisis político del discurso, Laclau y Mouffe parecen suponer que los discursos son enteramente maleables, que bastan las prácticas políticas para dotar de nuevos significados a los elementos articulados en una formación discursiva. Sin embargo, los elementos de que están hechos tales discursos no se crean de la nada y, por consiguiente, las posibilidades de resignificación mediante su articulación política tienen límites. De hecho, aunque los autores no lo desarrollan, los discursos hegemónicos tienen un efecto inercial sobre las posibilidades de articulación, porque necesariamente se debe disputar la dislocación y articulación de elementos hegemónicos, y no solo de significantes flotantes o no articulados. Ese conjunto de elementos, que no siempre ni

¹⁹⁸ Rosanvallon, *Por una historia*, 25-26.

necesariamente son “nuevos” y ejercen un efecto inercial sobre las prácticas articuladoras, constituye una matriz cultural: un entramado de significados que establece las condiciones de posibilidad y las limitaciones de lo que es pensable, deseable, perceptible y comprensible en un momento dado.

La matriz cultural está compuesta, primero, por el “*stock*” disponible de elementos para articular discursos, significantes flotantes o articulados en discursos hegemónicos: tradiciones, memoria colectiva, sentido común, símbolos, jergas, reglas de conducta, sistemas de expectativas y de afectos, esquemas de pensamiento o marcos de sentido total o parcialmente inconscientes, entre otros. Segundo, forma parte de la matriz cultural el entramado de relaciones sociales que determina el acceso a los recursos mencionados, en función de diferencias y jerarquías de clase, de género, étnicas o geográficas, profesionales, de formación intelectual, etc. Se trata, por tanto, de recursos cuya disponibilidad y acceso son desiguales y varían.

Desde la perspectiva del análisis político del discurso, esos elementos susceptibles de articulación han sido instituidos como tales en medio de luchas hegemónicas en el pasado, pero han sufrido un proceso de “sedimentación”, que implica olvidar su origen político y convertirlos en rutinarios¹⁹⁹. Por esa razón, aunque la transformación de los discursos depende fundamentalmente de luchas políticas por la hegemonía, no necesariamente esto implica que sean enteramente maleables. La hegemonía misma se traduce en la institución de formas de ser dominantes que adquieren estabilidad y limitan el margen de maniobra para las prácticas articuladoras. Los discursos hegemónicos establecen constricciones a las posibilidades de articulación y a las luchas por la construcción de la objetividad de lo social.

En la larga duración habrá entonces un dominio “estructural”, del que los agentes no necesariamente son conscientes, que ejercerá también un efecto inercial sobre el cambio en los significados y discursos y, de modo fundamental, limitará los efectos transformadores de la política. Este dominio no es teorizado con suficiencia por Laclau y Mouffe, pero razonablemente podría decirse, acudiendo a la elaboración del tiempo histórico de Braudel²⁰⁰, que la política tiene un efecto sobre el cambio conceptual mayor en las duraciones corta y mediana que en la

¹⁹⁹ Oliver Marchart, *El pensamiento político posfundacional* (México: FCE, 2009), 185.

²⁰⁰ Braudel, *La historia*, 74-75.

larga, aunque los objetos que forman la larga duración también han sido instituidos políticamente.

1.3.3. El problema de la recepción: más allá de los modelos y las desviaciones

La historia política de los conceptos permite responder de una manera distinta a la interpretación basada en los modelos y las desviaciones, enraizada en la historia de las ideas en América Latina por los problemas que ocasiona el “trasplante” de las ideas desde el contexto europeo²⁰¹. Este enfoque asumió las ideas como tipos ideales y su estudio como el cotejo de las refracciones que sufrían al ser puestas en la realidad latinoamericana, reduciendo la experiencia local a desviación o a combinación entre lo propio y lo ajeno. Más que una preocupación por los aportes de la región al pensamiento universal o a los problemas locales, la historia de las ideas se centró en descubrir los “yerros” en que se incurría cada vez que se apelaba a “modelos” de pensamiento contruidos a partir de la realidad europea y concebidos como coherentes, consistentes y lógicamente articulados²⁰².

El tipo ideal más utilizado es aquél que contrapone tradición y modernidad en una perspectiva teleológica. De ahí la crítica que Palti²⁰³ formula a F. X. Guerra, cuya interpretación de la ruptura revolucionaria entre 1808 y 1810, aunque trate de ubicarla en un plano histórico, contingente y abierto, se ve desfigurada por la presuposición de un marco de evolución que se asume como necesario, basado en el tránsito desde la sociedad tradicional hacia la modernidad. El esquema admite distintas alternativas para llegar a la modernidad, pero esta siempre constituye el punto de llegada fijado *a priori*, el fin en el que desemboca necesariamente el proceso histórico: una sociedad democrática producto de la asociación individual, contrapuesta a la antigua sociedad tradicional basada en vínculos orgánicos y en el autoritarismo.

Palti²⁰⁴ plantea dos movimientos necesarios para salir de este marco dicotómico y teleológico. Primero, desarticular la correspondencia entre modernidad, individualismo y democracia, por un lado, y sociedad tradicional, organicismo y autoritarismo, por otro. La modernidad puede producir mentalidades organicistas que no necesariamente implican un retorno a los marcos de la sociedad tradicional. De esa manera se introduce cierta indeterminación en el esquema de

²⁰¹ Palti, *El tiempo*, 23-24.

²⁰² Palti, *El tiempo*, 38.

²⁰³ Palti, *El tiempo*, 49-51.

²⁰⁴ Palti, *El tiempo*, 51-52.

análisis y se complejiza el punto de llegada del proceso, puesto que habría varias combinaciones posibles concebidas todas como modernas. El otro paso es romper la articulación entre organicismo y autoritarismo, y entre atomismo y democracia, para asumir que no existe un vínculo lógico y necesario entre ellos. No obstante, según Palti, estas dos desarticulaciones complejizan el teleologismo del esquema, pero no afectan en lo sustancial sus premisas, puesto que si bien hay distintas combinaciones en el proceso de modernización, el resultado final sigue siendo la modernidad.

La alternativa que propone consiste en poner en discusión los supuestos del tipo ideal mismo y no solo las condiciones en que podría aplicarse a la realidad local. En su perspectiva, todo sistema conceptual se basa en un “principio de incompletud constitutiva”, es aporético, posee unas tensiones irresolubles y unas inconsistencias que explican la posibilidad de su transformación en el tiempo. Por lo tanto, la historia de los lenguajes debe “retrotraer los postulados ideológicos de un modelo a sus premisas discursivas, *para descubrir allí sus puntos ciegos inherentes*, aquellos presupuestos implícitos en él pero cuya exposición, sin embargo sería destructiva para éste”²⁰⁵. Revelando esos “puntos ciegos inherentes” se fractura el supuesto fundante del esquema basado en modelos y desviaciones, que asume los tipos ideales como consistentes y racionales. Al contrario, la historia de los lenguajes que Palti propone propugna por asumirlos en su historicidad y contingencia:

“Los lenguajes, a diferencia de los ‘sistemas de pensamiento’, no son entidades autocontenidas y lógicamente integradas, sino solo histórica y precariamente articuladas. Se fundan en premisas contingentes; no solo en el sentido de que no se sostienen en la pura razón sino en presupuestos eventualmente contestables, sino también en el sentido de que ninguna formación discursiva es consistente en sus propios términos, se encuentra siempre dislocada respecto de sí misma; en fin, que la temporalidad (historicidad) no es una dimensión externa a estas, algo que les viene a ellas desde fuera (de su ‘contexto exterior’), sino inherente, que las habita en su interior”²⁰⁶.

Resumiendo, Palti sostiene que los lenguajes políticos son necesariamente inconsistentes y que, para no caer en los problemas de la historiografía teleológica basada en los tipos ideales, es necesario descubrir su carácter esencialmente precario. Esto significa instituir la contingencia en el interior de los lenguajes y ya no en su contexto externo, de manera que la precariedad de su significado es un rasgo inmanente de los mismos, que son en esencia refutables y es esto lo que asegura su transformación en el tiempo: “su contenido semántico no es nunca perfectamente

²⁰⁵ Palti, *El tiempo*, 54-55.

²⁰⁶ Palti, *El tiempo*, 56-57.

autoconsistente, lógicamente integrado, sino algo contingente y precariamente articulado”²⁰⁷. Descubrir esta inestabilidad inherente al significado implica necesariamente ir desde la historia de las ideas hacia la de los lenguajes políticos de forma que “reconstruir un lenguaje político supone no sólo observar cómo el significado de los conceptos cambió a lo largo del tiempo, sino también, y fundamentalmente, *qué impedía a éstos alcanzar su plenitud semántica*”²⁰⁸.

Este postulado, sin embargo, es problemático. Primero porque, paradójicamente, supone que los lenguajes políticos tienen una lógica propia en función de la cual es posible diagnosticar su carácter precario. Es decir, solo es posible identificar la precaria articulación de un lenguaje, los fundamentos que al mismo tiempo le impiden alcanzar su plenitud, asumiendo que hay algún tipo de lógica inmanente al lenguaje en cuestión, que en algún momento se revelará y provocará el cambio conceptual. En últimas, mientras la historia de las ideas supone que los sistemas de pensamiento son totalidades lógicamente articuladas y consistentes, la propuesta de Palti apunta, en el sentido contrario, a develar sus aporías. Además, es problemático asumir que la consistencia o inconsistencia de los lenguajes políticos puede identificarse con independencia de su dimensión pragmática, de su uso en un “contexto”, el cual aparentemente no interferiría en el cambio conceptual. Los discursos o lenguajes parecen asumirse como producciones intelectuales y sacar a la luz sus contradicciones internas termina siendo una operación intelectual, una radicalización de la crítica que se elabora desde el presente.

Segundo, porque sostiene un supuesto ahistórico similar al tipo ideal que critica en la historia de las ideas. Mientras la historia de las ideas asumía un tipo ideal que se tomaba como baremo para diagnosticar el grado de desviación en que se había incurrido al trasladar un sistema de pensamiento al contexto local, ahora el supuesto de partida es que necesariamente todo lenguaje político es aporético, precario o inconsistente. En consecuencia, mientras el historiador de las ideas se enfocaba en leer la incoherencia de un sistema de pensamiento en relación con el modelo, el historiador de los lenguajes políticos se convierte en un cazador de aporías, cuyo esfuerzo se orienta a visibilizar los puntos ciegos para los propios lenguajes, los fundamentos que al mismo tiempo le impiden alcanzar su plenitud semántica.

²⁰⁷ Palti, *El tiempo*, 250.

²⁰⁸ Palti, *El tiempo*, 251.

En contraste, en el análisis político del discurso la historicidad de los discursos, su carácter contingente y abierto, solo puede concebirse si se pone en primer plano el uso que de ellos se hace, las prácticas articuladoras que construyen significado. Y dado que estas prácticas, que constituyen la objetividad de lo social, son principalmente políticas, la historicidad de los discursos solo es comprensible si se ubica la política en primer plano. Esto no quiere decir que lo que motiva el cambio en los discursos es algo externo a ellos pues, como se ha mencionado, el concepto de discurso no trabaja con la distinción entre práctica lingüística y extralingüística, como parece hacerlo Palti. En otros términos, el “contexto” es constitutivo de los discursos, no es algo externo a ellos, puesto que son las prácticas articuladoras las que crean y dan forma a un discurso político. Desde esta perspectiva, los discursos tienen una lógica inmanente con variable grado de consistencia e inconsistencia, pero tal lógica es política, lo que quiere decir que sus inconsistencias no necesariamente se descubren al radicalizar la crítica desde el punto de vista de la lógica formal. Sus contradicciones inmanentes solo salen a la luz como resultado de disputas políticas, prácticas articuladoras, antagonismos y hegemonías, alrededor de los significados de los que están hechos. En vez de suponer la consistencia o inconsistencia de un discurso político apelando a su lógica intrínseca o a la lógica formal tomada como presupuesto universal, lo que procede es examinar la lógica política de su constitución y de su transformación en un momento determinado. Es de esta manera como el discurso puede historizarse, en vez de asumir que basta partir de una crítica inmanente que revele su carácter precario y contingente, al margen de la manera como operó tal discurso en concreto. No obstante, tanto la historia política de los conceptos como el enfoque propuesto por Palti, postulan que el hecho de poner la política en primer plano implica un abandono de las interpretaciones teleológicas de la historia que examinan la historia latinoamericana según matrices preestablecidas a las que, se supone, han debido adecuarse²⁰⁹.

Ahora bien, en la historiografía latinoamericana de las ideas el problema de la “recepción” se ha enfocado bajo el supuesto de que las doctrinas en las que comúnmente se enmarcan los discursos de los agentes en el siglo XIX (liberalismo, conservatismo, romanticismo, positivismo, etc.) fueron, primero, recibidas de modo más o menos pasivo y, segundo, concebidas por esos agentes como modelos acabados. En la perspectiva que aquí se propone, los discursos políticos son un

²⁰⁹ Elías Palti, *La invención de una legitimidad. Razón y retórica en el pensamiento mexicano del siglo XIX. (Un estudio sobre las formas del discurso político)* (México: FCE, 2005), 34.

material distinto tanto de las doctrinas como de las teorías políticas, pues no se articulan en términos de la lógica formal sino de acuerdo a la lógica política de la hegemonía planteada por Laclau y Mouffe. Por consiguiente, en términos lógicos los discursos políticos pueden ser incoherentes. Además, siempre van a estar compuestos de materiales, elementos o significantes, provenientes de distintas fuentes, entre las que pueden estar ciertas doctrinas o teorías políticas, pero no se agotan en ellas. Sin embargo, examinar la articulación política de un discurso también pasa por identificar de dónde provienen los elementos que lo componen. Por esta razón, el problema de la recepción, puede ser visto bajo una perspectiva distinta: desde el punto de vista de la formación del discurso tal recepción nunca es pasiva, siempre implica un proceso de resignificación debido precisamente a su articulación con otros elementos en el marco de una matriz interpretativa y en función de intereses y necesidades políticas.

Conclusión

La historia conceptual aporta un instrumental metodológico original para el estudio de los lenguajes, discursos y conceptos políticos. Sus distintos enfoques se desarrollaron en un diálogo crítico con la historia de las ideas, que rechazan por la ausencia de perspectiva histórica, al asumir que las ideas son perennes. En contraste, la historia conceptual trata de ir más allá de la interpretación de las grandes obras y sus autores para enfatizar la dimensión pragmática y contextual del lenguaje (Escuela de Cambridge), la conjunción de distintos estratos temporales en los conceptos (Koselleck) o el análisis de las aporías que enfrenta la institucionalización de lo político, mediante el vínculo entre prácticas y representaciones, en la historia (Rosanvallon). A diferencia de las mentalidades, los conceptos, lenguajes y discursos son objetos de estudio delimitados y referidos a la acción, no solo a la dimensión estructural e inconsciente. En fin, los enfoques de la historia conceptual, aunque van más allá de una concepción del lenguaje como reflejo de la realidad, no comparten el relativismo epistemológico radical del giro lingüístico.

El análisis político del discurso no cuenta con un desarrollo metodológico, aplicado a la investigación del pasado, como la historia conceptual. Sin embargo, coincide en estudiar los significados en conjunciones de elementos lingüísticos más amplias o discursos, análogos a las redes conceptuales y los lenguajes políticos que estudia la historia conceptual. Su pertinencia en la presente investigación radica en la posibilidad de esclarecer el vínculo entre lenguaje y política, relegado en las reflexiones de la historia conceptual, con el fin de hacer más expedito el

estudio de las luchas por el significado del federalismo. Laclau y Mouffe desarrollan una ontología política de lo social: los significados hegemónicos que dan sentido a la configuración de las relaciones sociales en un momento determinado fueron objeto previo de una disputa política. De esa manera vinculan las prácticas y las relaciones concretas de los agentes con el dominio de la objetividad social, en términos de la historia social: lo coyuntural con lo estructural, lo social con lo político.

El diálogo entre ambos enfoques, historia conceptual y análisis político del discurso, permite formular un marco analítico para comprender las luchas por el significado del federalismo, vinculando tres grandes factores que interactúan en una “trialectica”: la política, las matrices culturales y los procesos de recepción. En primer lugar, el cambio conceptual tiene una explicación fundamentalmente política. Los significados no cambian principalmente por su inadecuación entre el lenguaje y los estados de cosas, por la transformación independiente de uno y otro, sino por las luchas de las que son objeto, que al mismo tiempo son disputas por el elusivo fundamento de la realidad.

En segundo lugar, la producción y transformación de discursos no acaecen en el vacío. La realidad social ha sido instituida en el pasado por discursos hegemónicos que, sin embargo, han sufrido un proceso de sedimentación que ha rutinizado ciertas prácticas y significados y ha hecho “olvidar” su origen político, formando un “*stock*” de elementos disponibles para la articulación: una matriz cultural. Por consiguiente, las condiciones de posibilidad de las prácticas articulatorias, aquello que es pensable, deseable e inteligible para ser articulado, están en parte definidas por ese ámbito objetivo, aunque en sí mismas estén libradas a la contingencia.

Finalmente, los conceptos producidos en otros contextos se refractan y resignifican en la realidad ambiente, al articularse con los elementos disponibles en la matriz cultural, en función de las limitaciones y posibilidades que ofrece, y de las necesidades políticas. Esto es posible porque la consistencia de los discursos no está dada por la coherencia lógica, sino por una lógica política que, por lo mismo, puede ser incoherente desde un punto de vista lógico. Un discurso no necesariamente coincide con una doctrina política, un modelo o un marco teórico coherente, sino que obedece a la lógica política que hace posible la construcción de cadenas de equivalencia entre elementos disímiles en función del antagonismo y la representación de esas totalidades por uno de sus elementos, la hegemonía propiamente dicha.

Segunda parte. Una matriz cultural en transición

2. Soberanía y poder constituyente en un contexto de transición

Introducción

Durante buena parte del siglo XIX, la lucha por el significado del federalismo estuvo signada por las posibilidades y limitaciones que se establecieron en el tránsito desde régimen colonial hacia el republicano. La matriz cultural a disposición de los actores se transformó en medio de la lucha por la hegemonía entre distintos proyectos de Estado-nación, cuyos discursos políticos articularon tanto elementos propios de la cultura política y las tradiciones de pensamiento coloniales como los nuevos elementos creados en las revoluciones norteamericana y francesa, resignificados en función de sus intereses y necesidades políticas. Por consiguiente, la comprensión de este proceso no se puede escindir de la discusión sobre la modernidad.

En este contexto, una de las disputas fundamentales es sobre el titular de la soberanía y el poder constituyente. La crisis de la monarquía hispánica (1808) da lugar a una discusión sobre el sujeto de la soberanía, que se identificará con las comunidades territoriales, especialmente las provincias nucleadas por las ciudades principales que formaban el Virreinato de la Nueva Granada. La reivindicación de la soberanía establece una jerarquía entre esas comunidades y define cuáles ostentan el poder constituyente, es decir, cuáles están legitimadas para asociarse y crear comunidades políticas mayores. El reconocimiento de la soberanía y del poder constituyente dependerá de las correlaciones de fuerza entre quienes los reivindican. Por esa razón, el problema cobra gran relevancia, particularmente en los proyectos de Estado-nación basados en el federalismo, inicialmente concebido como una asociación de provincias que disputan tanto su propio estatus soberano como sus prerrogativas en un gobierno común también soberano.

En el proceso de Independencia se establecen algunos perfiles característicos en el significado tanto de la soberanía como del poder constituyente, que se mantendrían en experiencias subsiguientes y son fundamentales para la comprensión de la disputa por el federalismo a lo largo del siglo. Tales significados se enriquecerán con otros matices, la recepción de elementos discursivos y formas elaboradas de conocimiento en derecho constitucional, geografía, ciencias

administrativas, historia y población, entre otros. Este capítulo examina estos significados en la primera mitad del siglo XIX, enfatizando en la impronta que sobre la matriz cultural dejan las disputas de la Primera República.

La reasunción de la soberanía desde 1810 posibilita también la emergencia paulatina del poder constituyente, ante la necesidad inédita de constituir un nuevo orden social y político a medida que se avanza en el proceso independentista. Este hecho ubica a los actores de cara a la modernidad política, una experiencia que solo puede ser contradictoria porque sus discursos necesariamente deben articular significados de la cultura política colonial con elementos del horizonte de expectativas moderno disponibles en la matriz cultural. De ahí la ambigüedad semántica a la hora de determinar el sujeto titular de la soberanía y el poder constituyente, entre los pueblos, cuerpos territoriales en el orden colonial, y el pueblo soberano de la nación, concebido como la totalidad de ciudadanos que forman la comunidad política, dando lugar a una concepción estratégica de la soberanía que se proyecta en coyunturas posteriores en la lucha entre proyectos de Estado-nación antagónicos.

La primera parte plantea una lectura de la discusión sobre la modernidad política desde la perspectiva del poder constituyente. La segunda interpreta la ambigüedad semántica sobre el titular de la soberanía como producto de los elementos discursivos a disposición de los actores y de sus necesidades políticas. Finalmente, se analiza la concepción estratégica de la soberanía.

2.1. La ineludible modernidad política: la emergencia del poder constituyente

La reasunción de la soberanía por los pueblos o el pueblo soberano, que abre los procesos de transformación cuyo desenlace es la Independencia, implica la emergencia paulatina del poder constituyente. De esa manera, contrario a la tesis de la modernidad postergada, la necesidad de instituir un orden político y social desde cero ubica los actores de cara a la experiencia de la modernidad. En ese empeño, que da sentido a la praxis política en buena parte del siglo XIX, echan mano de los elementos discursivos a su disposición en la matriz cultural. Por lo tanto, experimentan la modernidad política de modo contradictorio, articulando elementos de la cultura política colonial, provenientes de tradiciones de pensamiento como el pactismo, con significados del horizonte de expectativas moderno conocidos desde el siglo XVIII.

El enfoque teleológico y normativo sobre la modernidad percibe el problema como una transición truncada desde la sociedad tradicional a la moderna. Según la tesis de la modernidad

postergada, la sociedad que se instaura luego de la Independencia no desarrolla las características propias de la modernidad, una cultura secular, individualista, donde prime la racionalidad, entre otras cosas²¹⁰. Su premisa es que existen, al menos, dos tipos de sociedades: tradicionales y modernas, cada uno con características específicas, siendo el fin necesario y deseable la sociedad moderna. Una variante de este enfoque plantea cierta coexistencia de lo tradicional con lo moderno. Por ejemplo, según Guerra²¹¹, en el México decimonónico las élites abanderan una retórica política y unos modelos institucionales modernos, pero la sociedad reproduce formas corporativas de sociabilidad y prácticas coloniales como el caciquismo. Esta perspectiva está presente en la historiografía colombiana e identifica la modernidad con el liberalismo y lo tradicional con sus adversarios. Por ejemplo, el radicalismo, el utilitarismo y la Constitución de Rionegro (1863) como lo moderno, *versus* el conservatismo o la Regeneración, la neoescolástica y el *Syllabus* de Pío IX como lo premoderno²¹².

Así, un proceso histórico complejo es interpretado desde su adecuación a un modelo. Como sostiene Aguilar en su crítica a Guerra, tal “modelo” no es preciso históricamente, no fue concebido así por los actores de la época. Así mismo, el aparente rezago de las sociedades latinoamericanas respecto del modelo admite muchos matices. En todo el siglo XIX no existieron ciudadanos libres e iguales en ninguna parte del mundo, salvo como proyecto, enfrentando diversos obstáculos, en América y Europa²¹³. Además, de acuerdo con Vanegas, la coexistencia de rasgos “modernos” y “tradicionales” no es privativa de América hispánica, pues es problemática incluso en el caso francés, que inspira la obra de Guerra²¹⁴. En fin, la perspectiva

²¹⁰ Para Jaramillo, en la historia colombiana hay una “disimultaneidad de lo simultáneo”, una tensión entre lo moderno y lo premoderno que se manifiesta “en la coexistencia de formas de experiencia y comportamiento anacrónicos e incluso contradictorios con los patrones de la modernidad”. Particularmente, un “sincretismo” que opone la “modernización en contra de la modernidad”, lo que explica la convivencia entre cierto avance “en el terreno infraestructural” (urbanización, desarrollo económico, industrialización, etc.), sin transformar en lo sustancial “la concepción tradicionalista” del mundo. Rubén Jaramillo Vélez, *Colombia*, vi y 52.

²¹¹ François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la revolución I* (México: FCE, 1991), 208.

²¹² Gloria Mercedes Arango y Carlos Arboleda, “La Constitución de Rionegro y el *Syllabus* como dos símbolos de nación y dos banderas de guerra”, en *Ganarse el cielo defendiendo la religión. Guerras Civiles en Colombia, 1840-1902*, editado por Luis Javier Ortiz Mesa (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005), 111–149.

²¹³ José Antonio Aguilar Rivera, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (México: FCE-CIDE, 2000), 28-30.

²¹⁴ Isidro Vanegas, *La revolución neogranadina* (Bogotá: Plural, 2013), 16-18. El autor que inspira buena parte de la indagación de Guerra, Alexis de Tocqueville, señaló las continuidades entre el antiguo régimen y el régimen posterior a la revolución. La transición es interpretada como parte de un proceso más amplio, la “revolución democrática”, que designa la progresiva institucionalización de principios democráticos como la “igualdad de condiciones”, destacando como obstáculo en el proceso democratizador la tendencia a la centralización política.

teleológica y normativa conduce a negar cualquier aporte de la experiencia local a la que se supone universal, las teorías y modelos del gobierno representativo: los actores se habrían dedicado a aplicar a medias un modelo que se asume como algo ya dado²¹⁵. Por ejemplo, el papel que Rafael Núñez le asignó a la religión y la Iglesia católicas como herramientas de progreso es visto como una razón que impide considerarlo un positivista plenamente “moderno”²¹⁶.

Dicho enfoque no concuerda con la perspectiva interpretativa de esta investigación. Es un análisis externo a los entramados simbólicos que enmarcan la experiencia de los actores. Estos se plantearon formas de organización social inspiradas en la Ilustración²¹⁷. Sin embargo, sus proyectos no revisten la nitidez del modelo de modernidad establecido como canon²¹⁸. Igualmente, tal enfoque distingue entre discursos (modernos) y prácticas (tradicionales), o entre corpus teóricos modernos como el utilitarismo y no modernos como la escolástica. No obstante, como se argumentó en el capítulo primero, el discurso es un entramado de significado compuesto tanto de prácticas lingüísticas como extralingüísticas. Por consiguiente, las contradicciones no son entre prácticas y discursos sino internas a una formación discursiva. Además, dado que discurso no es igual a teoría, son contradicciones de la lógica política articuladora, no necesariamente de lógica formal.

En consecuencia, en un momento de disputa hegemónica como la Independencia necesariamente todos los discursos, por más innovadores que sean, articularán elementos convencionalmente concebidos como modernos con elementos de la cultura política colonial, presentes todos en la matriz cultural. De ahí la necesidad de captar en su singularidad el proceso, más que verificar si se adecúa al modelo. Los actores experimentaron la Independencia como una ruptura²¹⁹ y se plantearon proyectos que coinciden con la modernidad occidental, pero lo hicieron desde la matriz cultural a su disposición, el “*stock*” de elementos discursivos susceptibles de articular.

Tocqueville afirma: “por radical que haya sido la Revolución, innovó mucho menos de lo que en general se supone”. Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la revolución* (México: FCE, 1996), 105.

²¹⁵ Aguilar, *En pos*, 19.

²¹⁶ Manuel Guillermo Rodríguez Valbuena, *La filosofía en Colombia. Modernidad y conflicto* (Rosario: Laborde, 2003), 129-134.

²¹⁷ Germán Marquín Argote, “Filosofía de la Ilustración”, en *La filosofía en Colombia. Historia de las ideas*. (Bogotá: El Búho, 1988), 135.

²¹⁸ Si bien desde el siglo XVIII se empezó a hablar de un “tiempo moderno”, el concepto de modernidad solo hace aparición hacia 1870. Koselleck, *Futuro Pasado*, 289-190.

²¹⁹ La Independencia motivó un cambio fundamental en la estructura social: nuevas formas de participación política, cambios legales, en la política educativa y los imaginarios sociales, la emergencia de la prensa y la opinión pública. Steinar A. Saether, *Identidades e independencia en Santa Marta y Riohacha, 1750-1850* (Bogotá: ICANH, 2005), 232-239.

Allí tenían conceptos coloniales y otros que hoy tipificamos como modernos, recibidos de otros contextos y resignificados en función de sus intereses y necesidades. Así pues, lo que desde el punto de vista actual aparece como una mixtura contradictoria entre lo tradicional y lo moderno, se ofrecía a ojos de los actores como la posibilidad de plantearse proyectos y articular discursos que hoy enmarcamos en la modernidad con los materiales que tenían a disposición.

Esa articulación contradictoria entre elementos coloniales y modernos está presente en la concepción del poder constituyente. La cautividad de Fernando VII y las abdicaciones de Bayona (mayo de 1808) fueron vistas por los criollos americanos como una vacancia real. Dado que los pueblos estaban unidos en virtud de un pacto con el monarca, no con la nación española, tal situación los llevó a reasumir su soberanía de modo provisional²²⁰. En efecto, el 20 de julio de 1810 el pueblo santafereño reasumió la soberanía transfiriendo el poder a la Junta Suprema, sin desconocer al Supremo Consejo de Regencia ni la lealtad a Fernando VII. De acuerdo con Martínez, la Junta se estructuró en 6 secciones, cada una para un tema específico, pero un solo poder, dando continuidad a la estructura colonial de gobierno. Así se prolongó hasta el 7 de febrero de 1811, cuando se instala en Cundinamarca el Colegio Constituyente y Electoral, que deja cesante a la Junta Suprema. Otras juntas, como la de Cartagena, instalada el 14 de agosto de 1810, se organizaron de entrada dividiendo en términos modernos el poder en ejecutivo, legislativo y judicial²²¹. Así, al momento de reasunción de la soberanía no existía un derrotero político plenamente moderno, se mantenía la fidelidad al Rey bajo argumentaciones pactistas.

Sin embargo, en el horizonte de expectativas se abrió una ambigüedad en torno a dos posibilidades: crear una comunidad política o conservar la existente. Así, a medida que se consolida la Independencia, emerge paulatinamente el poder constituyente, ubicando de facto a los actores en la contradictoria experiencia de la modernidad política. Como sostuvo Nieto Arteta, la reasunción de la soberanía ubicará el poder constituyente en primer plano, puesto que a la par de un cambio del titular de la soberanía se abre paso una reconstitución de la forma jurídico-política en que se basa su ejercicio, es decir, la creación de una comunidad política distinta de la monarquía hispánica²²². En las posteriores discusiones sobre la confederación, provincias y estados reivindican simultáneamente la soberanía y el poder constituyente. Sin

²²⁰ Javier Ocampo López, *La independencia de Colombia* (Bogotá: Fica-Cepa, 2009), 96.

²²¹ Martínez, *El legado*, 163-166.

²²² Nieto, *Economía*, 43-44.

embargo, se trata de conceptos distintos. La soberanía designa el poder de darse una ley propia, lo que presupone el ejercicio de un poder constituido. Por el contrario, el poder constituyente es anterior a los poderes constituidos, es su condición de posibilidad y, por consiguiente, excede a la soberanía.

La discusión sobre el poder constituyente nace durante la revolución francesa. En 1789, tras la convocatoria de los Estados Generales, Sieyès identifica al Tercer Estado con la nación, concebida como “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura”. Excluye a la nobleza porque sus privilegios son contrarios a esa ley común, “vive al margen de la nación por su principio, ya que su misión no procede del pueblo, y por su objeto, pues este consiste en defender no el interés general, sino el interés particular”. Así, para Sieyès la nación es el titular del poder constituyente, “si no tenemos constitución, hay que hacer una; solamente la nación tiene derecho a hacerla”, y fuente de todo derecho positivo, “existe antes que nada, de ella emerge todo”, principalmente las normas fundamentales que “determinan la organización y las funciones de los diferentes cuerpos activos”²²³. Por tanto, la nación es titular tanto del poder constituyente como de la soberanía. Para Antonio Negri, la tensión entre estos conceptos define la crisis de la modernidad política en Occidente. El poder constituyente corresponde a una fuente de derecho pero también al sujeto del mismo, es fundante, inmanente e ilimitado, mientras que la soberanía, como ejercicio de los poderes constituidos, producidos por y derivados del poder constituyente, es una limitación trascendente de ese poder en el tiempo y en el espacio²²⁴.

El poder constituyente es un concepto ajeno al pactismo en nombre del cual se reasume la soberanía, pues es inmanente a la nación o pueblo soberano, entendidos como la totalidad de los ciudadanos libres e iguales que forman la comunidad política, en términos de Sieyès, bajo una “ley común”. En contraste, en la tradición pactista el poder para instituir el orden político no es inmanente, proviene de Dios y se distribuye entre los sujetos del pacto, el pueblo y el rey²²⁵. En el marco pactista es inconcebible una comunidad política autoinstituida, prescindiendo del fundamento divino del poder político. Además, la soberanía del pueblo es subsidiaria —se ejerce ante la ausencia del rey o como derecho de resistencia—, y negativa —se ejerce como limitación

²²³ Emmanuel Sieyès, *¿Qué es el Tercer Estado?* (Barcelona: Edicomunicación, 2003), 24, 79 y 84.

²²⁴ Antonio Negri, *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad* (Madrid: Libertarias-Prodhufi, 1994), 31-32.

²²⁵ Calderón y Thibaud, *La majestad*, 175-176.

al poder del monarca—, no es positiva como la soberanía popular moderna, articulada al concepto de voluntad general²²⁶.

Sin embargo, en la práctica el marco de sentido pactista y el concepto de poder constituyente se articularon de manera contradictoria. Con la revolución de independencia, el principio de legitimación del poder tiende a desplazarse, desde la dinastía del derecho divino, apuntalada en la última fase de la dominación borbónica, hacia la soberanía popular²²⁷. No obstante, como se ha mencionado, el concepto de poder constituyente no apareció claramente desde el principio, puesto que las manifestaciones iniciales de los cabildos no tenían más alternativa legítima que defender la religión y el rey²²⁸. Reivindicar otro principio de legitimidad implicaba enfrentarse con el orden simbólico en decadencia y los actores que lo sostenían, ciertas fracciones de la élite y la Iglesia. Como sostienen Calderón y Thibaud, la autoinstitución de la sociedad no se verifica plenamente en los 17 textos constitucionales creados entre 1811 y 1815, pues si bien remiten la legitimidad política a la soberanía popular, conservan la alusión al origen divino del poder político²²⁹. De hecho, el principio inmanente de fundación del orden político no terminaría por afirmarse en todo el siglo XIX y buena parte del XX. Por lo tanto, las tensiones resultantes entre el marco pactista y el concepto de poder constituyente en buena medida se explican por los imperativos políticos del momento.

El caso de Camilo Torres ejemplifica esa articulación contradictoria. Urueña resalta el influjo de la teoría del poder constituyente, presente en la carta a su tío, el Oidor de Quito, Ignacio Tenorio (mayo de 1810)²³⁰, pero el mismo documento permite observar su articulación contradictoria con la tradición pactista. El Oidor cree que las leyes de partidas forman una constitución que une la Nueva Granada a la Corona española, con base en la cual se puede fundar un gobierno de regencia. En cambio, Torres cree que no. Primero, porque históricamente nunca hubo un pacto

²²⁶ El interés de las teorías políticas medievales será limitar el poder del príncipe, estableciendo como consecuencia una soberanía popular pasiva: “Cumple una función principalmente crítica: denunciar el absolutismo, la intolerancia religiosa y los abusos del poder del rey. Al contrario de Rousseau, no concibe el contrato como creador de un hecho social. El contrato entre el pueblo y el rey no adquiere sentido más que en relación con un contrato original entre Dios, el rey y el pueblo. La sociedad sigue entendiéndose como dotada de una consistencia propia y natural, una existencia anterior a la del príncipe”. Rosanvallon, *La consagración*, 23.

²²⁷ Hans-Joachim König, *En el camino hacia la nación: nacionalismo en el proceso de formación del estado y de la nación de la Nueva Granada, 1750 a 1856* (Bogotá: Banco de la República, 1994), 195.

²²⁸ Francisco Alberto Ortega, “El hilo de Ariadna. El concepto de constitución durante la primera república neogranadina”, en *Independencia: historia diversa*, editado por Bernardo Tovar Zambrano (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012), 129.

²²⁹ Calderón y Thibaud, *La majestad*, 35-36.

²³⁰ Jaime Urueña Cervera, *Nariño, Torres y la revolución francesa* (Bogotá: Aurora, 2007), 96-98.

entre la Corona y el pueblo; por tanto, la dominación española es producto de la fuerza, no del derecho, y se rompe con la desaparición del monarca, siendo la independencia igualmente una situación de facto y no un hecho jurídico. Segundo, en términos próximos a Sieyès, porque una constitución no es un pacto sino un acto unilateral de la nación como titular del poder constituyente²³¹.

Sin embargo, en el texto también está presente la interpretación pactista, que resalta la “reasunción de la soberanía”. Torres al mismo tiempo supone que la soberanía es una creación de la nación, lo que es coherente con el concepto de poder constituyente, y que la nación ha reasumido esa soberanía, lo que proviene de la doctrina pactista: “En este caso la soberanía que reside esencialmente en la masa de la nación la ha reasumido ella y puede depositarla en quien quiera, y administrarla como mejor acomode a sus grandes intereses”²³². Esto demuestra que el “viejo” material disponible en la matriz cultural en que opera Torres, el pactismo, se pone al servicio del horizonte de expectativas moderno, la teoría del poder constituyente y la autoinstitución política, algo “nuevo” en esa matriz²³³.

Además de la vinculación explícita de Sieyès, la omnipresencia del concepto de constitución evidencia la emergencia del poder constituyente. Antes de la revolución de Independencia la constitución designaba un orden trascendente, dominado por la metáfora del cuerpo político y la descripción de su estado físico²³⁴. Pero tras la crisis de la monarquía surge una vigorosa discusión sobre el concepto, enmarcando la construcción de un nuevo orden político. De ahí la recurrencia del ejemplo norteamericano, puesto que Estados Unidos se concebía como el

²³¹ El pasaje más revelador que sustenta esta interpretación en la Carta de Torres dice: “Sobre todo la ley de partida en que se quiere fundar el gobierno de Regencia para la América, o fue hecha por algunos de los antiguos reyes sin consentimiento de la nación, y entonces ella no es ley fundamental del Estado, o fue hecha por la misma nación, y entonces ésta puede revocarla si trata de reformar su constitución o de establecer otro orden de cosas con que creía conseguir más fácilmente las ventajas que se propone toda sociedad política en su establecimiento. Las naciones, los pueblos libres, tienen derecho a todo aquello que es necesario a su conservación y perfección, y en virtud de este derecho pueden mudar el gobierno y reformar la constitución siempre que de estas reformas y mutaciones resulte su felicidad”. Camilo Torres, “Carta de Camilo Torres a Don Ignacio Tenorio, Oidor de Quito. 29 de mayo de 1810”, en *Proceso histórico del 20 de julio de 1810. Documentos* (Bogotá: Banco de la República, 1960), 60.

²³² Torres, “Carta”, 60.

²³³ “No hay, pues, remedio; —perdida la España, disuelta la monarquía, rotos los vínculos políticos que la unían con las Américas, y destruido el Gobierno que había organizado la Nación para que la rigiese en medio de la borrasca, y mientras tenía esperanzas de salvarse—; no hay remedio. Los reinos y provincias que componen estos vastos dominios, son libres e independientes y ellos no pueden ni deben reconocer otro gobierno ni otros gobernantes que los que los mismos reinos y provincias se nombren y se den libre y espontáneamente según sus necesidades, sus deseos, su situación, sus miras políticas, sus grandes intereses y según el genio, carácter y costumbres de sus habitantes...”. Torres, “Carta”, 66.

²³⁴ Vanegas, *La revolución*, 288; Ortega, “El hilo”, 121.

arquetipo del pueblo constituido a sí mismo. No obstante, las constituciones no eran simples copias de Estados Unidos, Cádiz o Francia; no podían serlo porque se ubicaban en una matriz cultural distinta. Los actores no eran receptores pasivos, como sostiene la perspectiva difusionista, sino seguían un proceso conciente de invención de la comunidad política²³⁵.

Así las cosas, en el intrincado proceso de Independencia los actores experimentaron un contexto moderno en el sentido de que podían crear por sí mismos el orden político, incluso aunque articulasen elementos de la cultura colonial. Como expectativa, en términos de Koselleck, este ambiente estaba inscrito en la matriz cultural desde el siglo XVIII. Ciertos cambios que motivarían esa percepción se iniciaron ya en la Colonia, con la apertura hacia nuevas corrientes de pensamiento y la introducción de las ciencias naturales bajo las reformas borbónicas, en cierto sentido orientadas hacia una forma de organización social basada en “individuos iguales”²³⁶. Inicia así un proceso de realinderamiento de lo sagrado con lo profano tendiente a la secularización, que pone en cuestión aunque no anula la representación de la sociedad como un orden trascendente y el origen divino del poder político²³⁷.

La resultante tensión entre los dos principios de legitimación del poder político, trascendente e inmanente, se expresa de distintas formas en el proceso de formación del Estado-nación. Por ejemplo, en el campo del derecho público el recurso a la teoría del Estado y la legislación de Bentham obedece a las crecientes necesidades de las élites para reorganizar el Estado con una legislación racional y una burocracia técnica²³⁸. Satisfizo una búsqueda, prolongada desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta las reformas educativas de 1826 y 1842, de saberes jurídicos alternativos a la escolástica, que en cierta medida reproducía un marco de pensamiento basado en el principio trascendente, estructurado en jerarquías y legitimado en autoridades. En la Colonia el sistema jurídico era casuista, no universalista: el derecho mediaba entre los cuerpos y sus prerrogativas, no se trataba de aplicar una ley universal. Por eso existían distintas fuentes de

²³⁵ Isidro Vanegas, *El constitucionalismo fundacional* (Bogotá: Plural, 2012), 8; Leopoldo Múnera Ruíz, “Imaginarios del Estado en la construcción de la nación en la Nueva Granada entre 1810 y 1819”, *Anuario de estudios políticos latinoamericanos*, n.º 1. (2013): 41.

²³⁶ Renán Silva, *Los ilustrados de Nueva Granada, 1760-1808. Genealogía de una comunidad de interpretación* (Medellín: EAFIT-Banco de la República, 2002), 17.

²³⁷ Renán Silva, *La Ilustración en el Virreinato de la Nueva Granada. Estudios de historia social* (Medellín: La Carreta, 2005), 16-20.

²³⁸ Jaramillo, *El pensamiento*, 120.

derecho, teniendo cada cuerpo la suya, mientras el monarca era articulador de ellas²³⁹. En el horizonte de expectativas de las élites criollas ese sistema de fuentes difuso, que dependía de la selección por parte del jurista de los tópicos retóricos adecuados, debía abandonarse en favor de un sistema en donde el Estado sería la única fuente de derecho, que establecía restricciones interpretativas al operador jurídico, cuyo razonamiento era predominantemente lógico-matemático más que retórico²⁴⁰. Sin embargo, las tensiones entre los dos principios se mantendrían, siendo las expresiones políticas del conservatismo las principales abanderadas del principio de legitimación trascendente, que retornará con fuerza durante el período de la Regeneración.

En suma, desde el punto de vista de la emergencia del poder constituyente, la experiencia de la modernidad política fue para los actores ineludible pero contradictoria. Los obligó a instituir un orden social por sí mismos, algo solo conocido como posibilidad teórica y por tanto inédito en su espacio de experiencia, siguiendo un horizonte de expectativas ilustrado que conocían recientemente, con los elementos discursivos que tenían a su disposición en la matriz cultural y que incluían, como no podía ser de otro modo, elementos de la cultura política colonial. Como consecuencia, las concepciones modernas de soberanía y poder constituyente, fundadas en el principio de legitimación inmanente, se articulan política y estratégicamente de forma contradictoria con la tradición pactista, manteniendo una referencia a la legitimidad trascendente basada en el origen divino del poder político.

2.2. El titular de la soberanía y del poder constituyente: la ambigüedad semántica pueblos/pueblo

Hasta bien avanzado el siglo XIX tuvo lugar una inestabilidad semántica, caracterizada por la vinculación de significados viejos con nuevos términos y de viejas palabras con significados nuevos. Por ejemplo, “libertad” designó alternativamente las “libertades”, entendidas como los fueros de los cuerpos coloniales, y la libertad individual establecida desde la Revolución francesa, y “derechos” significó la forma universal abstracta, pero también los privilegios

²³⁹ Elías J. Palti, “Joaquín de Finestrada y el problema de los ‘orígenes ideológicos’ de la Revolución”, en *Conceptos fundamentales de la cultura política de la independencia*, editado por Francisco A. Ortega Martínez y Yobenj Aucardo Chicangana Bayona (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012), 39-40.

²⁴⁰ Julio Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2002), 60-61.

coloniales²⁴¹. Así también se instaura una ambigüedad sobre el titular de la soberanía, y por extensión del poder constituyente, que oscila entre los pueblos, comunidades territorializadas particulares de la Colonia, y el pueblo soberano o nación moderna, la universalidad de los ciudadanos que forman la comunidad política.

Las dos interpretaciones principales de la retroversión de la soberanía, la que enfatiza en la preponderancia de los argumentos neoescolásticos y la que favorece el predominio de las ideas ilustradas, reducen el proceso a la recepción pasiva de idearios foráneos. Según Jaramillo Uribe, los precursores recibieron ideas como soberanía popular, poder limitado por normas jurídicas y elección de gobernantes por el pueblo, más por vía del pensamiento escolástico español y el derecho natural estudiados en universidades coloniales desde el siglo XVII que por el pensamiento inglés o francés del XVIII²⁴². Igualmente, en la perspectiva de Gómez Hoyos, elementos de la Ilustración, como la declaración de derechos humanos, fueron vistos por los patriotas como consecuencia lógica de la doctrina de Suárez y el derecho natural²⁴³. En contraste, Ocampo resalta la influencia de la revolución francesa y del proceso constitucional en Estados Unidos sobre el ideario independentista²⁴⁴. En la misma senda, Urueña sostiene que los argumentos de Antonio Nariño, Camilo Torres y Miguel de Pombo, provenían de la cultura ilustrada laica, del diálogo entre las tradiciones francesa y norteamericana, más que de la neoescolástica española²⁴⁵.

Las dos interpretaciones tienen asidero en los discursos del momento, porque estos articulan de manera contradictoria distintos conceptos y lenguajes en función de las necesidades políticas y del horizonte de expectativas moderno. Argumentos pactistas, iusnaturalistas e ilustrados, se encuentran en el Acta de Constitución del Estado libre e independiente del Socorro (agosto 15 de 1810), reputada como una de las más modernas²⁴⁶. Por un lado, reivindica los “derechos naturales e imprescriptibles” del pueblo, enfatizando la institución inmanente del orden político: “a cada pueblo compete por derecho natural determinar la clase de gobierno que más le

²⁴¹ Renán Silva, *A la sombra de Clío. Diez ensayos sobre historia e historiografía* (Medellín: La Carreta, 2007), 256.

²⁴² Jaramillo, *El pensamiento*, 90.

²⁴³ Rafael Gómez Hoyos, *La revolución granadina de 1810. Ideario de una generación y de una época. 1781-1821. Tomo I* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1982), 32.

²⁴⁴ Javier Ocampo López, *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1980).

²⁴⁵ Urueña, *Nariño*, 13.

²⁴⁶ Safford y Palacios, *Colombia*, 207-208.

acomode”. Pero, por otro, comparte la tesis pactista de reasunción de la soberanía, aceptando un origen divino del poder político: “No habiendo reconocido el Cabildo del Socorro al Consejo de Regencia, hallándose ausente su legítimo Soberano el señor don Fernando Séptimo... reasume por ahora todos esos derechos”²⁴⁷. De hecho, no solo estas tradiciones aparecen en los discursos. Como en la revoluciones norteamericana y francesa, las referencias a la antigüedad greco-romana estuvieron presentes²⁴⁸. De acuerdo con Ortega, “resulta evidente que es un momento de convergencia -conflictiva e incluso caótica, pero sin duda eficaz- de argumentos procedentes de la escolástica neotomista (en particular de Suárez), las tesis contractualistas del iusnaturalismo contractualista (Locke y Puffendorf) y las tesis constituyentes de la tradición francesa (en particular, Sieyès)”²⁴⁹.

De forma análoga, el proceso subsiguiente a la retroversión de la soberanía descubrió la ambigüedad entre dos significados de pueblo, planteando un problema sobre el sujeto titular de la soberanía que se prolongaría, como se verá en el caso colombiano, en el siglo XIX²⁵⁰. De un lado, la concepción moderna de la revolución francesa, de pueblo o nación soberana como conjunto de ciudadanos abstractos libres e iguales asociados por contrato racional y voluntario. De otro, el concepto de pueblos como entidades territoriales heterogéneas y concretas producto de la historia y la costumbre²⁵¹. Este problema no es privativo de América, sino expresión de una indefinición en el pensamiento liberal de la época²⁵², y más en general, del hiato insalvable entre el pueblo soberano abstracto, identificado con la totalidad de la comunidad política o nación, y su concreción en quienes reivindican su representación política, historiado por Rosanvallon como ejemplo de las antinomias de la democracia moderna²⁵³.

²⁴⁷ Horacio Rodríguez Plata, *La antigua provincia del Socorro y la Independencia* (Bogotá: Publicaciones Editoriales, 1963), 49.

²⁴⁸ Ricardo Del Molino García, *Griegos y Romanos en la primera república colombiana* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2007).

²⁴⁹ Ortega, “El hilo”, 135.

²⁵⁰ Antonio Annino, *Silencios y disputas en la historia de Hispanoamérica* (Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2014), 15.

²⁵¹ François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas* (Madrid: Encuentro, 2009), 47.

²⁵² Aguilar, *En pos*, 22.

²⁵³ Rosanvallon, *La democracia*, 198; Rosanvallon, *El pueblo*, 13.

En el lenguaje jurídico colonial “pueblo” designaba ciudades, villas y lugares²⁵⁴, de manera que inicialmente la soberanía fue asumida por las ciudades con cabildo, pero la amplitud del concepto dejó abierta la posibilidad para que otras entidades territoriales, mayores y menores, la reclamaran. Así pues, desde el punto de vista de los actores ambos conceptos de pueblo podrían ser equivalentes, puesto que el pueblo soberano se identificaba con el pueblo concreto de la provincia o de la entidad territorial, incluso aunque esto no cancelara toda perspectiva de unidad en una entidad más amplia o nación. El término “nación” también reviste significados distintos. La sinonimia entre el pueblo soberano y la nación es frecuente para connotar la totalidad de ciudadanos de la comunidad política, significado originado en la Revolución Francesa²⁵⁵. Pero este concepto de nación no se confunde con las alusiones a la nación española, que en algunos casos se define por la Corona para hacer referencia al Imperio en su totalidad, incluyendo a las provincias y sus pueblos, y en otros casos como sinónimo de “patria”, en el sentido de país y territorio²⁵⁶. Así, “nación” en el sentido moderno es sinónimo de pueblo soberano, mientras que la referencia a “los pueblos” alude a un concepto de nación colonial como un todo no formado por individuos sino por cuerpos y comunidades territoriales.

Hay grandes diferencias entre la reasunción de la soberanía por los pueblos de la neoescolástica y por el pueblo soberano moderno. Mientras la referencia a los pueblos se inscribe en el orden simbólico colonial y, por consiguiente, en la afirmación del origen divino y del principio de legitimación trascendente del poder político, la referencia al pueblo soberano y a la nación apunta a un origen inmanente. De ahí las alusiones explícitas a la “voluntad general” o al “contrato social” en varios textos constitucionales de la época. Que el mismo término “pueblo” fuera investido con un significado tradicional o moderno se explica por la fuerza de la matriz cultural colonial, pero también por las resignificaciones estratégicas, los intereses y necesidades políticas de los actores. En algunos casos, el predominio de las consideraciones estratégicas en el uso de la retórica es claro. Así, el Acta del 20 de julio al manifestar sumisión a Fernando VII, siempre y cuando viniera a gobernar a la Nueva Granada, impone una condición imposible de

²⁵⁴ El término “pueblo” tenía varios significados: conjunto de habitantes de un lugar, parte de los habitantes de un lugar, sinónimo de “el común”, sinónimo de gente pobre o “plebe”. Magali Carrillo, (2009) “El pueblo neogranadino antes de la crisis monárquica de 1808-1809”, en *La sociedad monárquica en la América Hispánica*, compilado por Magali Carrillo e Isidro Vanegas (Bogotá: Plural, 2009), 182-207.

²⁵⁵ Dominique Schnapper, *La comunidad de ciudadanos. Acerca de la idea moderna de la nación* (Madrid: Alianza, 2001), 15-24.

²⁵⁶ Sobre esta problemática ver: Carlos Vladimir Villamizar Duarte, *La felicidad del Nuevo Reyno de Granada. El lenguaje patriótico en Santafé (1791-1797)* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012).

cumplir para escamotear el apoyo popular que suscitó la cautividad del rey a manos de los franceses²⁵⁷. Esa misma ambigüedad está presente cuando se trata del poder constituyente. La mayoría de las veces “el imperativo de constitucionarse” provino del cabildo, única autoridad colonial con visos de gobierno representativo, o de grupos de notables en nombre del pueblo²⁵⁸. Así, la disputa emergente por quién es el sujeto titular del poder constituyente oscila, al igual que la soberanía, entre los pueblos, comunidades territoriales representadas por las élites de cada comarca, y el pueblo soberano o nación moderna²⁵⁹.

Esta tensión está presente, por ejemplo, en el Memorial de Agravios. Por un lado, la reivindicación de representación incluso proporcional para los criollos no es la representación moderna de individuos sino de “pueblos”, como partes de la nación española. Por eso se concibe mediante mandato imperativo en nombre de las provincias, excluyendo el mandato libre característico de la representación moderna, necesario para reconocer una voluntad general distinta a la suma de voluntades particulares²⁶⁰. Por otro lado, sin embargo, alude a la ley como manifestación de la “voluntad general” representada por las Cortes en nombre, ya no de los pueblos provinciales, sino del pueblo soberano o nación, la universalidad de los ciudadanos: “La ley es la expresión de la voluntad general, y es preciso que el pueblo la manifieste. Este es el objeto de las Cortes; ellas son el órgano de esta voz general”²⁶¹.

Así mismo, la articulación contradictoria entre los dos significados de pueblo se encuentra en algunos textos constitucionales. Por ejemplo, la Constitución de Antioquia (1812) en su preámbulo hace referencia al mismo tiempo a la reasunción de la soberanía por los pueblos, recogiendo la tradición pactista, y al “contrato social” y la nación de cuño ilustrado: “devueltas a los españoles de ambos hemisferios las prerrogativas de su libre naturaleza, y a los pueblos las del Contrato Social, todos los de la nación, y entre ellos el de la Provincia de Antioquia,

²⁵⁷ Ocampo, *La Independencia*, 102; Múnera, “Génesis”, 63; Marquínez, “Filosofía”, 174; Tascón, *Historia*, 10.

²⁵⁸ Vanegas, *El constitucionalismo*, 13.

²⁵⁹ Ortega, “El hilo”, 126.

²⁶⁰ Torres demandaba: “Representación justa y competente de sus pueblos, sin ninguna diferencia entre súbditos que no la tienen por sus leyes, por sus costumbres, por su origen, y por sus derechos: Juntas preventivas en que se discutan, se examine y se sostengan éstos contra los atentados y la usurpación de la autoridad, y en que se den los debidos poderes e instrucciones a los representantes en las Cortes nacionales, bien sea las Generales de España, bien las particulares de América que se llevan propuestas. Todo lo demás es precario”. Camilo Torres, “Memorial de Agravios. Representación del Cabildo de Santafé, capital del Nuevo Reino de Granada, a la Suprema Junta Central de España, en el año de 1809”, en *Proceso histórico del 20 de julio de 1810. Documentos* (Bogotá: Banco de la República, 1960), 108.

²⁶¹ Torres, “Memorial”, 100.

reasumieron la soberanía y recobraron sus derechos”. Igualmente, la Constitución de Cartagena (1812) en su preámbulo refiere el contrato rousseauniano: “El cuerpo político se forma por la voluntaria asociación de los individuos; es un pacto social en que la totalidad del pueblo estipula con cada ciudadano, y cada ciudadano con la totalidad del pueblo, que todo será gobernado por ciertas leyes para el bien común”. No obstante, en el articulado abandona la concepción de un pacto entre ciudadanos en favor de un pacto entre pueblos, concebidos como poder constituyente: “Residiendo todo el poder en los pueblos que componen el Estado y derivándose de ellos los diversos magistrados y oficiales del Gobierno, investidos con alguna autoridad, son sus meros agentes y sustitutos y en todo tiempo les son responsables” (Tít. I. Art. 10).

Esa ambigüedad estaría presente siempre que se intentó implantar el federalismo en el resto del siglo, desde el Acta de federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (noviembre 27 de 1811). El documento fue redactado por Camilo Torres, comisionado por el Congreso de las Provincias desde octubre de 1811, y firmado por los delegados de Antioquia, Cartagena, Neiva, Tunja y Pamplona, pero no por los de Cundinamarca y Chocó²⁶². El Acta desconoce todas las autoridades españolas (Rey, Regencia, Cortes de Cádiz) y está inspirada en los Artículos de la Confederación de Norteamérica, pero es un pacto entre representantes de las provincias, es decir, el poder constituyente son los pueblos de esas provincias, como dice su preámbulo, no el pueblo soberano de la nación que se quiere formar: “Nada de lo contenido en esta acta podrá revocarse sin expresa determinación de las provincias” (art. 74). Por tal razón, los delegados al Congreso eran concebidos como agentes diplomáticos de las provincias, no como representantes del pueblo soberano. Así, la reivindicación de la soberanía se vinculó con una resistencia a la representación moderna y el entendimiento entre entidades soberanas en términos diplomáticos, con mandato imperativo, instrucciones precisas y funcionarios especializados²⁶³. Pese a la insistencia de Cartagena en que la representación fuera proporcional a la población, los representantes no fueron elegidos popularmente sino designados por los gobiernos provinciales; no representaron el pueblo soberano de la Confederación sino los pueblos de las provincias y, por eso, la

²⁶² Gilmore, *El federalismo T. I*, 17-18.

²⁶³ Daniel Gutiérrez Ardila, *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia en el interregno en Nueva Granada (1808-1816)* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 49-56. Por eso, en la Primera República las anexiones de pueblos a provincias se hacían en forma de tratado conforme al derecho internacional. Ver, por ejemplo, el Tratado de Guadalupe, que selló la anexión de la Provincia del Socorro al Estado de Cundinamarca, firmado por plenipotenciarios el 17 de febrero de 1812 o el Tratado de Santa Rosa, para terminar la guerra entre Tunja y Cundinamarca, el 20 de julio de 1812. Velandia, *Las guerras*, 170-173 y 217-221.

representación fue inicialmente igualitaria. Provincias con poca población como Nóvita o Pamplona, tenían igual derecho que Cartagena o Antioquia. Sin embargo, en el Acta se estableció que el Congreso representaba a toda la Nación, no a las provincias, y en el futuro la representación debía ajustarse al criterio demográfico (art. 10). Así mismo, el Acta admite la existencia de un “gran pueblo” del que forman parte todas las provincias y manifiesta la voluntad de formar un solo “cuerpo de nación” con soberanía e independencia para las provincias en lo que no sea de interés común (Preámbulo).

La ambigüedad entre los conceptos, el pueblo de la nación o los pueblos, como titulares de la soberanía y del poder constituyente, se mantendrá en coyunturas posteriores. Durante la unión entre la Nueva Granada, Ecuador y Venezuela “pueblos” alude a las poblaciones de sus tres parcialidades, a entidades territoriales menores y al pueblo soberano de la nación que formarían. Así, por ejemplo, en su preámbulo la Constitución de Cúcuta (1821) decía: “nos los representantes de los pueblos de Colombia, reunidos en Congreso general”. En el proyecto de Constitución que Nariño presentó al Congreso de Cúcuta subsiste la ambigüedad desde el preámbulo: “Nos, los representantes del pueblo de los Estados Equinocciales de la República de Colombia, elegidos por la libre voluntad de los pueblos que la componen...”. Sin embargo, en el articulado plantea un concepto de soberanía monista que recuerda la tradición jacobina: “La soberanía es, pues, por su esencia, por su misma naturaleza, y sin que pueda ser de otro modo, el producto de la voluntad general: ella no puede residir sino en la nación” (Capítulo II, art. 1). Por eso se manifiesta contra el mandato imperativo: “Los representantes de la nación no podrán recibir más instrucciones ni poderes, que la facultad de obrar el bien conforme a la voluntad general y a los principios de la moral universal”²⁶⁴

En la Convención de Ocaña (1828) subsistió la ambigüedad. La crítica que hizo Santander al proyecto de constitución centralista presentado por Castillo y Rada permite inferir que el término “pueblos” se refería al mismo tiempo a los tres departamentos, Venezuela, Cundinamarca y Quito, y a los pueblos en el sentido de comunidades territoriales que formaban cada una de esas secciones. Decía Santander, en la primera acepción: “Una serie casi no interrumpida de hechos desde 1810 me manifiesta que los pueblos de Colombia han tenido el conato de establecer

²⁶⁴ Antonio Nariño, “Introducción al proyecto de Constitución para las repúblicas equinocciales de Colombia” [1821], en Hernán Alejandro Olano García, *El Constitucionalista Antonio Nariño* (Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010), 153 y 164-165.

gobiernos propios... Venezuela, Cundinamarca y Quito, desde el momento de su revolución política adoptaron este género de administración”. Inmediatamente, retomaba el segundo significado: “Los pueblos de Venezuela, al unirse en 1821 perdiendo aquella soberanía de que disfrutaron bajo el gobierno republicano, perdieron no solo el prestigio de una República independiente y la prerrogativa de la capitalidad concedida a Caracas, sino que hicieron la pérdida real de una administración interior que les facilitase los medios de conservarse y perfeccionarse”²⁶⁵.

No obstante, los diputados a la Convención se conciben a sí mismos como representantes de la Nación, ya no de una fracción territorial ni investidos con un mandato imperativo. Por ejemplo, el 30 de mayo, Juan de Francisco Martín deja constancia de la parcialidad del presidente Soto, al no tomar en cuenta su moción para considerar el proyecto de Constitución de Castillo y Rada, afirmando haber sido despojado de “la libertad que un representante de la Nación debe tener para someter sus ideas y opiniones a la deliberación y juicio de los demás representantes, reunidos para acordar las reformas que se crean más ventajosas para Colombia”²⁶⁶. Así mismo, en el documento con que los seguidores de Bolívar justificaron su retiro, el 2 de junio, se concebían como representantes de la Nación y del pueblo: “Los infrascritos representantes de la Nación en esta Asamblea hacemos presente a los demás señores miembros de ella las poderosas razones que nos obligan a retirarnos a nuestras respectivas Provincias, para devolver al pueblo los poderes con que hemos sido honrados, y que creemos que no nos es posible desempeñar”²⁶⁷.

En la Convención Constituyente de 1830, las intervenciones de José Félix de Restrepo, influido por Rousseau, muestran hasta qué punto los lenguajes políticos se presentaban en una sola amalgama, de manera que los actores aludían a los pueblos, al pueblo soberano y a la nación como sinónimos, y al mismo tiempo se referían a la necesidad de forjar un “contrato social” que expresara la “voluntad general”:

“Acerca de la clase de gobierno que deba establecerse me ocurre una observación, que si no es justa a lo menos no carece de fundamento. Se trata de hacer una Constitución que sea conforme a la voluntad general de la Nación. No hay cosa más justa. Si queremos un gobierno estable y duradero es indispensable que sea querido, llamado de los pueblos. De lo

²⁶⁵ Santander Francisco de Paula, “Proyecto de Constitución del 28 de mayo de 1828”, en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, compilado por Luis Javier Caicedo, Alicia Trujillo de Eps y María Victoria Anzola de Pineda (Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1993), 195-204.

²⁶⁶ José Joaquín Guerra, *La convención de Ocaña* (Cali: Banco Popular, 1978), 404.

²⁶⁷ Guerra, *La convención*, 415.

contrario, en lugar de sostenerlo, se empeñarán en destruirlo... Se trata de hacer un contrato, el más sagrado, el más augusto y el más santo que pueda hacerse entre los hombres: el contrato social”²⁶⁸.

En la Constitución de 1830 también está presente la ambigüedad: el poder constituyente reside en “los pueblos”: “Nosotros los Representantes de Colombia, reunidos en Congreso, en uso de los poderes que hemos recibido de los pueblos para constituirla...”; pero forman una nación soberana: “La Nación Colombiana es la reunión de todos los colombianos bajo un mismo pacto político” (art. 1). Una vez disuelta la Gran Colombia, la Ley fundamental del Estado de la Nueva Granada (noviembre 17 de 1831), vuelve a asumir que el poder constituyente es de “las provincias del centro” y de “los pueblos de la antigua Nueva Granada” (Preámbulo). Solo desde la Constitución de 1832 se rompe formalmente la ambigüedad, al asumir un concepto de pueblo moderno: “Nosotros los representantes de la Nueva Granada reunidos en Convención, deseando corresponder a las esperanzas del pueblo nuestro comitente”. De hecho, el Estado ya no estará formado de pueblos o provincias: “se compone de todos los granadinos reunidos bajo de un mismo pacto de asociación política para su común utilidad” (art. 1). Esta misma concepción se mantiene en la Constitución de 1843: “La República de la Nueva Granada se compone de todos los granadinos unidos en cuerpo de nación, bajo un pacto de asociación política para su común utilidad” (art. 1). Sin embargo, probablemente esta última declaración era producto de la derrota del federalismo en la Guerra de los Supremos, cuando también emergió la ambigüedad semántica pueblos/pueblo y, como se verá más adelante, la reivindicación de la soberanía.

En definitiva, los actores articularon elementos discursivos del pactismo y de doctrinas modernas para justificar la reasunción de la soberanía, dando lugar a una tensión sobre el titular de la soberanía y el poder constituyente. La misma palabra, “pueblo”, designaba simultáneamente, en un entramado de sentido colonial, las comunidades territoriales que formaban partes del cuerpo político monárquico, y, en el horizonte de expectativas moderno, al pueblo soberano y la nación como fuentes instituyentes de la comunidad política. Esa ambigüedad semántica será estratégicamente utilizada al momento de reivindicar la soberanía.

2.3. La soberanía estratégica

Los conflictos por el reconocimiento de la soberanía, entre provincias y otras entidades territoriales, son disputas por la hegemonía entre distintos proyectos de Estado-nación

²⁶⁸ José Félix Restrepo, *Obras Completas* (Medellín: Ediciones Académicas, 1961), 241-242.

agenciados por élites regionales, marcan la formación del Estado colombiano y reaparecen en distintos momentos a lo largo del siglo XIX²⁶⁹. La reivindicación de la soberanía, sobre todo durante la Primera República, se confunde con los privilegios de cuerpo o fueros ostentados por los pueblos en el régimen colonial. Por esa razón, el consentimiento, que en el imaginario republicano se refiere a la legitimación del poder por el pueblo soberano o la nación, la universalidad de los ciudadanos que forman la comunidad política, se confunde con el consentimiento de los pueblos, como entidades territoriales, para ligarse entre sí.

La administración colonial se asentaba en una jerarquía de territorios (ciudades, villas, pueblos de indios, lugares, parroquias) en función de los privilegios originados en la conquista, más tarde potestad de los cabildos y las oligarquías que dominaban las ciudades principales y las entidades subordinadas. Muchas veces los conflictos se producían por la consecución de autonomía frente a la entidad más cercana. Por ejemplo, los pueblos de indios pugnaban por el grado de parroquia para librarse de una parroquia o las villas por el estatus de ciudad para librarse de una ciudad próxima²⁷⁰. Buena parte de la actividad política en la Colonia se desarrollaba alrededor de ese tipo de conflictos²⁷¹.

Ese ordenamiento se puso en cuestión con la guerra de Independencia, que debilitó las jerarquías territoriales²⁷². La fragmentación de los virreinos se explica en gran medida por la autonomía que tenían las autoridades de las distintas demarcaciones territoriales: presidencias, capitanías, gobernaciones, dependían directamente de la Corona pese a la subordinación nominal al virrey²⁷³. Tras la Independencia, las luchas por la hegemonía a nivel nacional se producen tanto entre provincias como entre estas y las poblaciones de su interior que aspiraban al mismo

²⁶⁹ Múnera, *Génesis*, 52.

²⁷⁰ Germán Colmenares, “La economía y la sociedad coloniales”, en *Varia. Selección de Textos* (Bogotá: TM Editores-Universidad del Valle-Banco de la República-Colciencias, 1998), 59.

²⁷¹ Anthony McFarlane, *Colombia antes de la Independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio borbón* (Bogotá: El Áncora-Banco de la República, 1997), 50; Renée Soulodre-La France, *Región e imperio. El Tolima Grande y las Reformas Borbónicas en el siglo XVIII* (Bogotá: ICANH, 2004), 155-179; Margarita Garrido, *Reclamos y representaciones: Variaciones sobre la política en el nuevo reino de Granada, 1770-1815* (Bogotá: Banco de la República, 1993), 190-228.

²⁷² Annick Lampérière, “Revolución y Estado en América Hispánica”, en *Las revoluciones en el mundo atlántico*, compilado por María Teresa Calderón y Clément Thibaud (Bogotá: Taurus-Universidad Externado, 2006), 59.

²⁷³ José María Ots Capdequí, *El estado español en las Indias* (México: FCE, 1941), 183.

estatus²⁷⁴. Los actores eran conscientes de la transformación en curso y las ventajas que a ese respecto tenía la república²⁷⁵.

Parte de la ambigüedad semántica entre los pueblos y el pueblo soberano se explica porque fue políticamente funcional a los actores. Para rechazar los proyectos centralizantes de las grandes capitales, las élites de las provincias, ciudades y pueblos, reivindicaron su soberanía y la necesidad de su consentimiento como criterio legitimador de un eventual gobierno nacional²⁷⁶. Así, la apelación a la soberanía no necesariamente implicaba la renuncia a la conformación de entidades políticas y territoriales más amplias, ni la formación de un gobierno independiente. La soberanía se esgrimía como un recurso de poder en la lucha por la hegemonía para formar dichas entidades frente a las demás provincias o pueblos, era una reivindicación estratégica en la construcción del Estado-nación²⁷⁷.

La historiografía contemporánea ha resaltado que tras la crisis monárquica de 1808 los actores tenían distintos cursos de acción posibles, no necesariamente la independencia ni la formación de una nación²⁷⁸. El virreinato de la Nueva Granada estaba desarticulado en términos geográficos y económicos, con poderosas élites e intereses regionales²⁷⁹. No existía una nación como experiencia, en términos de Koselleck, aunque sí había un “patriotismo” que desde fines del siglo XVIII tendió a desplazarse de la monarquía, como elemento aglutinante, hacia el territorio²⁸⁰. Sin

²⁷⁴ Guerra, *Modernidad*, 97.

²⁷⁵ Por ejemplo, en enero de 1811, informando sobre la conversión en villas de diversas poblaciones de Cundinamarca se afirmaba: “La geografía política del Reino va a sufrir una considerable alteración. Bajo el antiguo Gobierno tenían los vecindarios que hacer costos inmensos para conseguir el privilegio de erigirse en villas o ciudades. Era necesario hacer un recurso difícil y penoso hasta la Corte de Madrid, saciar la avaricia de sus agentes, para obtener una Real Cédula en que se permitiese a los lugares tener dentro de sí los recursos de la justicia. Esta es una de las mayores ventajas que nos debe proporcionar la nueva Constitución, que nos liberta de semejantes depredaciones. Ya no se necesita surcar los mares ni permanecer en expectación 10 o 20 años para conseguir de gracia lo que no es sino un derecho natural de los pueblos. La Junta Suprema de esta capital, establecida sobre los más sanos principios, ha erigido en villas los lugares siguientes, que merecen este título por el aumento considerable de su población, sin que hayan tenido que erogar cantidad ninguna para conseguirlo”. “Noticia, Diario Político n.º 41” [enero 15 de 1811], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 97.

²⁷⁶ Chiaramonte, *Raíces*, 38.

²⁷⁷ Martínez, *El legado*, 106.

²⁷⁸ Chiaramonte, *Raíces*, 75.

²⁷⁹ Adelaida Sourdis de la Vega, *Cartagena de Indias durante al primera república 1810-1815* (Bogotá: Banco de la República, 1998), 31-32; Alfonso Múnera, *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)* (Bogotá: Planeta, 2008), 25.

²⁸⁰ Villamizar Duarte, *La felicidad*. Frutos Joaquín Gutiérrez, en discurso pronunciado en la Junta de Santafé el 13 de octubre de 1810 dice: “Yo no llamo patria el lugar de mi nacimiento ni el departamento o provincia al que pertenece. Acaso en este solo punto consiste el estado paralítico en que nos hallamos y del que ya es tiempo de salir, si queremos librarnos de los males terribles que nos amenazan. El hijo de Cartagena, el del Socorro, el de Pamplona,

embargo, el horizonte de expectativas de los actores comprendía una entidad nacional, “un reino”, no como algo preexistente sino como un proyecto a realizarse en el futuro, cuyo referente de unidad era el territorio de la Audiencia²⁸¹. Esa expectativa tenía consecuencias sobre la conducta de los actores, hasta el punto de que entre el Congreso de las Provincias Unidas y Santafé había un consenso tácito en torno a la unidad territorial que debía constituirse en República²⁸².

Varios ejemplos ilustran tal consenso tácito. Un llamado del *Diario Político* a la unidad, en agosto de 1810, asumía la existencia de “un cuerpo de nación” que designaba el territorio de la Audiencia²⁸³. Así mismo, uno de los reparos de Santafé al Acta de Confederación era que de adoptarse en algunas regiones habría “guerra civil”, es decir, concebía las partes en contienda como una misma comunidad política²⁸⁴. La disputa en torno a la Casa de Moneda de Santafé plantea una situación análoga, pues Camilo Torres en representación del Congreso argumentó frente a Nariño que el soberano y, por lo tanto, el único que podía decidir sobre la moneda, era el pueblo de la Nueva Granada en su totalidad, no el de Cundinamarca: “Santafé no puede sellar moneda de ninguna especie porque este es un atributo de la soberanía, y la soberanía no reside sino en la totalidad del pueblo de la Nueva Granada”²⁸⁵.

En este contexto, mientras el federalismo fue esgrimido para defender la soberanía provincial, especialmente frente a Santafé, el centralismo le permitió a ciertas entidades locales subordinadas reivindicar su autonomía frente a las ciudades dominantes de su provincia²⁸⁶. Un ejemplo de este fenómeno es el conflicto de las ciudades confederadas del Valle del Cauca

y tal vez el de Popayán, no ha mirado como límites de su patria los del Nuevo Reino de Granada, sino que ha contraído sus miras a la provincia o acaso al lugar donde vio la luz”. Velandia, *Las guerras*, 57.

²⁸¹ Ots, *El Estado*, 185; König, *En el camino*, 61; Múnera, “Génesis”, 40-41.

²⁸² Guillermo Sosa Abella, *Representación e Independencia, 1810-1816* (Bogotá: ICANH, 2006), 249.

²⁸³ “...debemos obrar todos de concierto, reuniendo las luces en la Asamblea general a que se ha invitado, donde se deliberará sobre la forma de gobierno que convenga adoptar a todas y a cada una de ellas en particular. Somos un cuerpo de nación; los fondos, los intereses son comunes; unas mismas las leyes que nos gobiernan, la religión que dirige nuestras acciones. Sería un procedimiento el más impolítico romper estos vínculos sagrados, separarnos cuando nos debemos reunir más estrechamente, tomar caminos diversos cuando debemos concurrir a un solo punto...” (“Suplemento al Diario Político No. 1 [agosto 27 de 1810]. Reflexiones sobre el modo como se deben conducir las provincias del Reino en las actuales circunstancias”, en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 36.

²⁸⁴ “Análisis del Acta de federación” [Marzo 5 de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III. 1809-1812*, compilado por Guillermo Hernández de Alba (Bogotá: Presidencia de la República, 1990), 149-150.

²⁸⁵ “Oficios cruzados entre el presidente del Congreso y el de Cundinamarca”, en *Archivo Nariño Tomo III*, 360.

²⁸⁶ Múnera, “Génesis”, 48.

contra Popayán, en 1811. La élite de Cali era renuente al federalismo, arguyendo que no existían los recursos necesarios para ponerlo en funcionamiento. En verdad, su preferencia por el centralismo se explica mejor porque el federalismo le conferiría la hegemonía regional a Popayán. Por el contrario, un régimen central alejaría el gobierno y podría darle a Cali el mismo estatus que a Popayán en lugar de subordinarse a ella²⁸⁷.

El conflicto entre Cartagena y Santafé, por su parte, hunde sus raíces cuando menos en el último siglo de la Colonia. Desde 1719, cuando llegaron noticias de que se crearía el Virreinato, Cartagena pidió ser la capital, esgrimiendo una mejor posición geopolítica para la defensa del Imperio en el Caribe²⁸⁸. Aunque formalmente la capital fue Santafé, hubo de hecho dos capitales: allí se asentaban las instituciones educativas, administrativas y judiciales, mientras Cartagena era el puerto y aduana más importante, sede del Tribunal de la Inquisición y concentraba buena parte del ejército²⁸⁹. Santafé estaba subordinada a la Audiencia, pero el gobierno de Cartagena era nombrado directamente por el rey²⁹⁰. Como muestra Múnera, la disputa expresaba la competencia entre las élites regionales por posicionar sus intereses económicos²⁹¹.

Sin embargo, también se enfrentaban proyectos de Estado-nación antagónicos. En esa disputa la reivindicación de la soberanía y del consentimiento recíproco entre las entidades territoriales, como criterio para legitimar la formación de entidades superiores, fue un recurso de poder tanto en manos de las grandes provincias como de los pueblos a ellas subordinados. Por ejemplo, el Congreso de las Provincias, reunido el 22 de diciembre de 1810 en Santafé, admitió también las villas de Sogamoso y Mompo, que proclamaron su independencia de Tunja y Cartagena respectivamente, generando descontento. Aunque la Junta Suprema de Santafé se comprometió a no admitir diputados de pueblos separados de sus provincias, su diputado Manuel Bernardo Álvarez y el secretario Antonio Nariño apoyaron y admitieron al diputado de Sogamoso, lo que

²⁸⁷ Gilmore, *El federalismo T. I*, 13. Otro ejemplo es la disputa entre Medellín, Antioquia y Rionegro por la capital de la provincia. Renzo Ramírez Bacca y Marta Ospina Echeverri, *Cabildo, política y sociedad, 1810-1821. El caso de la provincia de Antioquia* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 52. También en México la reivindicación del centralismo en el interior de las provincias se explica por el intento de los pueblos de liberarse del gobierno cercano de su ciudad capital. Josefina Zoraida Vásquez, “El federalismo mexicano 1823-1847”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, coordinado por Marcelo Carmagnani (México: FCE, 1993), 17.

²⁸⁸ Germán Colmenares, “Factores de la vida política colonial: el Nuevo Reino de Granada en el siglo XVIII (1713-1740)”, en *Varia. Selección de Textos* (Bogotá: TM Editores-Universidad del Valle-Banco de la República-Colciencias, 1998), 89-90.

²⁸⁹ Safford y Palacios, *Colombia*, 147.

²⁹⁰ McFarlane, *Colombia*, 50.

²⁹¹ Múnera, *El fracaso*, 178.

motivó la separación del diputado de Tunja, Joaquín Camacho. La provincia de Cartagena instó mediante una circular a respetar las soberanías provinciales²⁹².

Las luchas entre provincias por mantener las entidades territoriales subordinadas fueron permanentes. En enero de 1811, la Junta de Antioquia manifestaba a la de Bogotá su complacencia por impedir que la ciudad de Zaragoza se uniera a Santafé: “se han cortado de raíz los males que sufrían e iban a experimentar las Provincias con sus divisiones intestinas y con la funesta anarquía que cundía rápidamente, pues no había población que no quisiese ser independiente y tener una representación legal, confiada en que sería admitida y ayudada por esa Junta Suprema”²⁹³. El temor a la “anarquía” de los representantes antioqueños era comprensible. En las disputas entre las grandes provincias, los pueblos o villas trataban de resguardar sus propios intereses, reivindicando para sí mismos el derecho que se habían abrogado las provincias para unirse o separarse entre sí. Por ejemplo, la manifestación del cabildo abierto que el 11 de junio de 1811 agregó la villa de Timaná a Santafé, separándose de Neiva, decía: “Porque así como Neiva tiene libertad para separarse de Santafé, también Timaná en Garzón la tiene para separarse de Neiva”²⁹⁴.

En estas disputas la reivindicación de la soberanía fue fundamentalmente estratégica. No existió un criterio claro para determinar el estatus de provincia soberana, sino que dependió de estrategias políticas y relaciones de poder. El Congreso de las Provincias Unidas sostenía que el estatus de soberano se desprendía del reconocimiento que las provincias habían tenido como tales desde la Colonia. Pero, como se ha visto a propósito de la Casa de la Moneda, también reivindicaba la soberanía nacional representada en el Congreso, es decir, la soberanía del pueblo soberano o nación moderna frente a la soberanía provincial, de los pueblos como entidades territoriales. Cundinamarca, por su parte, reconocía como provincias soberanas a Santafé y Quito, que tuvieron estatus de audiencia bajo el régimen colonial, concibiendo las demás como divisiones administrativas. En algunos casos, Cundinamarca reivindicó la capacidad material para ejercer gobierno, en términos de personal y recursos administrativos, como rasero para reconocer soberanía. Pero, al mismo tiempo, reconoció la libertad en que habían quedado los

²⁹² Armando Martínez Garnica, “El movimiento histórico de las provincias neogranadinas”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 6, n.º 1 (2001): 12.

²⁹³ “Oficio de la Junta Superior de la Provincia de Antioquia a la Suprema de esta capital. Diario Político No. 43” [enero 22 de 1811], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 308.

²⁹⁴ Velandia, *Las guerras*, 116.

pueblos, no solo las provincias, tras la caída del gobierno monárquico. De ahí que argumentara que podía admitir pueblos separados de otras provincias porque ellos lo habían elegido libremente.

Por ejemplo, hacia noviembre de 1811, Joaquín Camacho, representante de Tunja ante el Congreso, manifestaba su desacuerdo con que Muzo y Chiquinquirá concurrieran como pueblos de Cundinamarca al Colegio Electoral del 20 de noviembre de 1811, argumentando que para desmembrar una provincia debía consultarse la “voluntad general”:

“Ni Muzo ni Chiquinquirá, ni ningún otro lugar se puede separar de su antigua provincia sin expreso consentimiento de todos los pueblos de la Nueva Granada que han proclamado el sistema de federación de todas las provincias conocidas al tiempo de la revolución. Por la misma razón se deben aislar estas provincias, hasta que se consulte la voluntad general sobre hacer nuevas demarcaciones en que se atienda al bien de todas las provincias, y no al de una provincia en particular”²⁹⁵.

Nariño, por su parte, le responde preguntando por el dominio soberano en virtud del cual Tunja reclama la pertenencia de esos pueblos y recalando que estos se habían adherido libremente a Cundinamarca. Así, blande una concepción de la soberanía que favorece a “los pueblos”, entidades territoriales, más que al pueblo soberano representado en el Congreso: “Entre tanto que vuestra señoría no diga por qué especie de derecho de gentes se deriva al gobierno de Tunja su comitente la suprema potestad y dominio soberano que quiere ejercer sobre los pueblos de Chiquinquirá y Muzo contra su libre voluntad, o no se acredite que es falsa esta voluntad expresada tan repetidas veces por dichos pueblos, no puede este gobierno acceder a la revocatoria de su decreto de 13 de este mes, que vuestra señoría solicita”²⁹⁶.

De hecho, la negativa de Cundinamarca a ratificar el Acta de Federación (noviembre 27 de 1811) se explica porque no estaba dispuesta a abandonar el dominio sobre los pueblos que libremente se le habían incorporado, mientras Cartagena había anexado por la fuerza a Mompo y Antioquia a Zaragoza²⁹⁷. Manuel Bernardo Álvarez, diputado de Cundinamarca en el Congreso, presentó previamente al presidente Nariño un informe desaconsejando la adopción del Acta, que sintetiza los argumentos de la provincia. Como se afirmó anteriormente, solo concebía como provincias que habían reasumido su soberanía a Santafé y Quito, las demás eran consideradas subdivisiones

²⁹⁵ “Oficio de Joaquín Camacho, representante de Tunja, al presidente del Estado de Cundinamarca, Antonio Nariño” [Noviembre 25 de 1811], en *Archivo Nariño Tomo III*, 39-40.

²⁹⁶ “Oficio de Joaquín Camacho, representante de Tunja, al presidente del Estado de Cundinamarca, Antonio Nariño” [Noviembre 25 de 1811], en *Archivo Nariño Tomo III*, 41.

²⁹⁷ Llano, *Centralismo y federalismo*, 115

administrativas. Pensaba que no se podía garantizar la integridad territorial de las provincias desmembradas, pues los pueblos se habían separado y anexado libremente a Cundinamarca. Consideraba la Casa de la Moneda de Santafé como propiedad de Cundinamarca y creía que la potestad del Congreso sobre las relaciones exteriores era contraria a la Constitución de su provincia. En fin, reivindicaba el consentimiento de los pueblos como principio de legitimidad del Congreso y criticaba que tuviera por base gobiernos provinciales que menospreciaban la voluntad de las entidades subordinadas²⁹⁸. Además, Cundinamarca cuestionó lo que consideraba una desigualdad del acuerdo federal, pues teniendo los medios para ejercer su soberanía debía dividirlos y ponerlos a disposición de provincias que no los tenían, lo cual podría ser contraproducente a la hora de defender el reino. Así adoptó un concepto de soberanía de facto: soberano sería quien tuviera los medios para ejercer su soberanía²⁹⁹.

Ese concepto de soberanía fáctica está presente en otras actuaciones de Cundinamarca. En un oficio a Baraya, Nariño aludía a “la quimera de unas soberanías” cuyo único medio para ejercerlas era la retórica jurídica³⁰⁰. En el mismo sentido, Nariño dice que Pore o Casanare no es soberana porque carece de recursos para ejercer la soberanía: “¡Pero querer persuadirme que Pore es una Provincia que debe figurar al lado de Quito, de Popayán y de Cartagena, es una cosa que no he podido reducirme... dígaseme ¿cuáles son los fondos, las armas, las tropas, las luces que pondrá Pore en esta compañía o federación de las Provincias?”³⁰¹.

También los pueblos, no solo las provincias, reivindicaban la soberanía de manera implícita, como la libertad en que habían quedado tras la vacancia del monarca, cuando las élites o un

²⁹⁸ “Oficio de Manuel Bernardo Álvarez al Gobierno de Cundinamarca” [Febrero 24 de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III*, 112-113.

²⁹⁹ “El acta de federación presenta una injusticia tan notoria en la repartición de las cargas que se imponen a las provincias, que es necesario cerrar los ojos a la razón para no conocerla. A Cundinamarca se la despoja de sus armas y de sus rentas, no tanto para defender la libertad del reino, cuanto para sostener la soberanía parcial de las provincias menores, que carecen de recursos y que solo pueden figurar con los de la capital. Si las armas de Cundinamarca son las únicas que se pueden emplear para la defensa del reino, supuesto que ni Pore, ni Neiva, ni Tunja ni Pamplona las tienen, claro está que la idea de los representantes de estas provincias en su citada acta, no es otra que la de sostener sus representaciones con las fuerzas de Cundinamarca. La cuestión queda reducida a saber si las fuerzas y recursos de Santafé salvarán mejor el reino, puestos en las manos de los cinco diputados o en las de su propio gobierno, y si Cundinamarca, teniendo actualmente proporciones para hacerse un lugar entre las demás provincias mayores, debe quedar limitada a su distrito capitular, solamente para dar gusto a aquellos diputados que quieren que sus corregimientos figuren como provincias mayores”. “Análisis del Acta de federación” [Marzo 5 de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III*, 152.

³⁰⁰ “Oficio a Baraya y comunicado del presidente de Tunja al de Cundinamarca” [Junio de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III*, 209-210.

³⁰¹ Antonio Nariño, *Manifiesto al público de Cundinamarca* (Santafé de Bogotá: Imprenta de Bruno Espinosa, 1812), BNC, fqijjano_254_pza100.

sector de ellas veían la oportunidad de obtener mayores ventajas, económicas, de representación política y seguridad, de pertenecer a una u otra provincia³⁰². De esa manera participaban, directa o indirectamente, en la disputa por la hegemonía de un proyecto de Estado-nación. Por ejemplo, Martínez compara las ventajas que reportaba para San Gil anexarse a Cundinamarca en comparación con la opción de permanecer en el Socorro³⁰³. Si se anexaba a Cundinamarca, como lo hizo el 7 de diciembre de 1811, tendría un funcionario llamado subpresidente escogido por una terna propuesta por el cabildo; los demás cargos los ocupaban naturales del cantón y conservaba la renta del estanco de aguardiente, mientras la defensa militar corría por cuenta de Cundinamarca³⁰⁴. En cambio, si se quedaba en el Socorro recibía un representante vocal en el Colegio Electoral y perdía las parroquias de Vara Florida y Moniquirá, que se habían erigido en villas anexas a Socorro³⁰⁵.

Así pues, tanto para las grandes provincias como para los pueblos subordinados la segregación, y por consiguiente la reivindicación de la soberanía, era un recurso estratégico. Esta concepción de la soberanía se mantendría posteriormente. La coyuntura en que mejor se puede apreciar es la Guerra de los Supremos³⁰⁶. A tres décadas de la Primera República, el federalismo recobró aliento en las provincias de la Costa, que se declararon Estados federales en noviembre y diciembre de 1840 bajo liderazgo del general venezolano Francisco Carmona³⁰⁷. Así mismo, en su proclama de julio 16 de ese año, José María Obando lamentó que en 1832, con su derrota electoral en cabeza de José Ignacio de Márquez, se hubiera impedido “el renacimiento de

³⁰² Sosa, *Representación*, 54.

³⁰³ Martínez, *El legado*, 61-62.

³⁰⁴ “Acuerdo del cabildo de San Gil” [Enero 4 de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III*, 75-76.

³⁰⁵ “Conflicto entre el Socorro y San Gil” [Enero 7 de 1812], en *Archivo Nariño Tomo III*, 91-94.

³⁰⁶ La historiografía tradicional interpretó la Guerra de los Supremos como consecuencia del juicio contra Obando y el federalismo solo como “el pretexto que él y sus secuaces en la Nueva Granada esgrimieron”. Roberto M. Tisnés, *María Martínez de Nisser y la revolución de los supremos* (Bogotá: Banco Popular, 1983), 41. La historiografía moderna no ha abordado el problema del federalismo, aunque estudios como los de González y Uribe-Urán han resaltado las disputas entre élites de localidades principales y secundarias, o “entre las élites provinciana y aristocrática”. González, *Para leer II*, 83-61; Víctor Manuel Uribe Urán, *Vidas honorables. Abogados, familia y política en Colombia 1780-1850* (Medellín: EAFIT-Banco de la República, 2008), 269. Para Fals Borda, “el conflicto de 1840 más bien encubrió una rapiña en la clase social dominante por el control de los mecanismos económicos concretos del intercambio comercial a nivel regional, que era donde contaban, sin interferir los modos básicos de producción señorial que venían de la colonia. De allí la formal traducción del conflicto, en simples términos políticos, a federalismo contra centralismo, como es su interpretación más extendida”. Orlando Fals Borda, *El presidente Nieto. Historia doble de la Costa 2* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Banco de la República-El Áncora, 2002), 65B.

³⁰⁷ Gustavo Bell Lemus, “La costa caribe de Colombia: una geografía falseada”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997), 209-226.

Colombia, bajo un sistema federal”³⁰⁸. En ese contexto reapareció la concepción estratégica de la soberanía, incluso planteada en términos de reasunción. Por ejemplo, el decreto del 20 de abril de 1841 expedido por Obando incluía entre sus considerandos: “Que los pueblos de las provincias del sur han reasumido su soberanía para salvarse de los horrores de la anarquía y de la guerra civil”³⁰⁹.

Esa reivindicación de la soberanía no se inscribía en un proyecto de secesión sino, por el contrario, era invocada estratégicamente, como se había usado en la Primera República, en la disputa entre proyectos de Estado-nación antagónicos. En septiembre 22 de 1840, en el Socorro el coronel Manuel González proclama el Estado federal, que incluye Pamplona, Socorro, Casanare, Tunja y Vélez. Su intención no era separatista, sostenía que la guerra promovida por el gobierno central hacía imposible pagar la deuda externa con Gran Bretaña y descuidaba la defensa nacional, lo que lo ubicaba en un marco nacional: “está amenazada la integridad del territorio, y se tienen fundadas sospechas de que el Poder Ejecutivo si no lo consiente o favorece, por lo menos lo tolerará contra una de las bases constitucionales y faltando a uno de sus más sagrados deberes”. El pronunciamiento se hacía en nombre de “los pueblos”, afirmando: “las reformas tan deseadas en la Constitución, como demandadas por las necesidades de los pueblos, y aconsejadas por la experiencia no pueden realizarse de la manera conveniente por los aviesos manejos de los actuales mandatarios”. Sin embargo, el abandono de la asociación era provisional, conservando las leyes vigentes y a la espera de una convención constituyente³¹⁰.

³⁰⁸ José María Obando, “República de Colombia. Religión y libertad” [Julio 16 de 1840], en *José María Obando. Obras selectas. Escritos civiles y militares*, compilado por Gerardo Andrade (Bogotá: Cámara de Representantes, 1979), 92.

³⁰⁹ José María Obando, *José María Obando, general de los ejércitos de la República, Supremo Director civil y militar de las provincias del sur de la Nueva Granada* (Popayán: Imprenta de la Universidad por Juan M. Morales, abril 30 de 1841).

³¹⁰ “1. La provincia del Socorro se segrega de la asociación de que hasta ahora ha hecho parte, llamada República de Nueva Granada, y se constituye provisionalmente en Estado independiente con el nombre de Estado del Socorro, siendo su capital por ahora la villa del mismo nombre a reserva de variarse por el jefe del Estado según las circunstancias... 4. Continuarán en estricta observancia todas las leyes y disposiciones vigentes en cuanto no embarquen de modo alguno las operaciones o procedimientos del jefe superior para la organización del Estado y para conservarlo por el tiempo que convenga. 5. El Estado del Socorro queda solemnemente comprometido a enviar sus respectivos diputados a la convención o corporación que oportunamente se convoque para reorganizar la República bajo los auspicios y garantías que al intento se requieren; y desde ahora protesta someterse a la Constitución que se acuerde, consultando las verdaderas necesidades de los pueblos y el crédito nacional siempre que el gobierno que se establezca sea republicano y responsable”. Manuel González, *Pronunciamiento del Socorro* (Bogotá: Imprenta de Nicolás Gómez, 1840). BNC, fpineda_470_fol58_59.

Tras la derrota de sus tropas, en octubre de 1840, el gobierno Nacional envió una comisión de paz a González, que rechazó el armisticio y respondió con un oficio de 8 puntos, exigiendo la rendición de su adversario. Así reiteró la concepción estratégica de la soberanía, que se reivindicaba no para separarse de la comunidad política sino en la lucha por la hegemonía dentro de ella: “2ª Que se respete la independencia del Estado libre del Socorro, que han proclamado los pueblos que lo componen en ejercicio de su soberanía, como también a la primera autoridad que con el título de Jefe Superior, han puesto a la cabeza de su gobierno provincial, hasta tanto que reunida la Convención granadina decida sobre la reforma que haya de hacerse en las actuales instituciones de la República”³¹¹.

Uribe y López afirman que los proyectos de los “supremos” de cada región eran diferentes y en la Costa Atlántica “tenían en el horizonte una guerra de secesión”³¹². Sin embargo, la lectura de algunos documentos centrales al inicio de la contienda no apoya esa conclusión sino, por el contrario, la reivindicación estratégica de la soberanía. Las provincias de Cartagena y Mompós se declararon estados soberanos en 1840, considerando disuelta la República. El pronunciamiento de los padres de familia en Cartagena sostenía la separación pero aclaraba que era temporal, hasta la reunión de una convención constituyente³¹³. El mismo discurso se encuentra en el pronunciamiento de Mompós, el 22 de octubre de 1840, estableciendo “un Gobierno Provisorio que provea a su propia conservación y les asegure todas las garantías individuales hasta tanto que reunida una Convención general se sancione la mejor forma de Gobierno que pueda convenir a la Nueva Granada”³¹⁴. Igualmente, un decreto del Consejo Gubernativo del Estado de Cartagena ilustra la misma concepción estratégica de la soberanía, que busca modificar la correlación de fuerzas sin perder el horizonte de la república como un

³¹¹ Joaquín Posada Gutiérrez, *Memorias histórico-políticas Tomo V* (Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951 [1863]), 179.

³¹² María Teresa Uribe de Hincapié y Liliana María López Lopera, *Las palabras de la guerra* (Medellín: La Carreta-Universidad de Antioquia, 2006), 82.

³¹³ “1. La Provincia de Cartagena se declara desde hoy separada del Gobierno de la Nueva Granada. 2. Esta separación no tiene el carácter de perpetua: ella solo durará mientras uniformadas las demás Provincias se reúnan en Gran Convención nacional, para la cual Cartagena ofrece enviar sus Diputados y someterse al Gobierno que ella elija, con tal que sea republicano, popular, electivo y responsable...”. “Pronunciamiento de los padres de familia de la Ciudad de Cartagena, por el que se desconoce la Administración Ejecutiva de la Nueva Granada, y se declara la Provincia de Cartagena en Estado Soberano”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo III*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 353-354.

³¹⁴ “Pronunciamiento de los padres de familia de la ciudad de Mompox desconociendo la actual administración en la Nueva Granada y declarando la Provincia en Estado Soberano”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo III*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 358-359.

todo. De hecho, demanda el establecimiento de un gobierno federal en donde, nuevamente, el poder constituyente residiría en “los pueblos” de las provincias y no en el pueblo soberano de la nación, amenazando con la separación definitiva en caso de no llegar a un acuerdo con las demás provincias³¹⁵.

Incluso en el caso de Panamá es difícil concluir que se buscaba una separación. Ante la guerra, el 18 de noviembre de 1840, Panamá reasume su soberanía³¹⁶. Las operaciones militares no se extendieron hasta territorio panameño, pero el presidente, Tomás Herrera, creía que a causa de la guerra el vínculo con las demás provincias se había roto y Panamá ejercía plenamente su soberanía: “Tal era en resumen el estado político y militar de la Nueva Granada en noviembre de 1840; el pacto social de 1832 estaba roto y destruido: para el Istmo había dejado de existir el gobierno central, y por lo mismo el principio de la acción, la base indispensable de sus administraciones nacional, provincial y municipal; esta porción se encontraba de hecho en posesión plena del ejercicio de su soberanía, concentrado antes por tiempo y con condiciones en el gobierno general”³¹⁷. Sin embargo, ante la Convención constitucional afirmó que no era partidario de la independencia: “no contemplo por ahora conveniente, que el Estado se constituya de una vez en absoluta independencia, porque está por resolverse aun el grave problema de lo que resultará al fin de la contienda civil”³¹⁸.

En fin, la articulación contradictoria entre elementos de la cultura política colonial y del horizonte de expectativas moderno estableció una ambigüedad semántica entre los conceptos de pueblo, como comunidad orgánica territorial de la Colonia, y el abstracto pueblo soberano de la nación, como la totalidad de ciudadanos de la comunidad política, que derivó en el uso estratégico de la soberanía, usada como recurso de poder por las provincias y las entidades

³¹⁵ “Art. 1. El Consejo desea y promueve desde ahora la reunión de una Gran Convención Granadina que organice otra vez, bajo los principios proclamados por los pueblos, la República de la Nueva Granada. Art. 2. El gobierno de ella no podrá ser otro que *republicano federal*, con las bases de popular, electivo y responsable... Art. 7. En el caso de que la mayoría de las antiguas Provincias no convenga en las bases de gobierno sentadas en el artículo 2 (lo que no puede sospecharse en vista de los actos de sus pronunciamientos), el Estado de Cartagena podrá formar los arreglos que le convengan, sin entrar de nuevo a constituir parte de la Nueva Granada”. “Decreto del 5 de noviembre de 1840, por el cual se adoptan medidas que tienden a la reorganización de la República”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo III*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 361-362.

³¹⁶ Alfredo Figueroa Navarro, *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano* (Bogotá: Tercer Mundo, 1980), 253.

³¹⁷ Tomás Herrera, “Alocución del presidente del Estado del Istmo a sus habitantes” [Panamá, septiembre 27 de 1841], en *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá 1886*, editado por Jorge Conte-Porras (Bogotá: Banco de la República, 1986), 86.

³¹⁸ Tomás Herrera, “Ciudadanos de la Convención” [Panamá, Marzo 1 de 1841], en *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá 1886*, editado por Jorge Conte-Porras (Bogotá: Banco de la República, 1986), 77.

territoriales subalternas, durante la Primera República y posteriormente, en el marco de la disputa entre proyectos de Estado-nación antagónicos.

Conclusión

La reasunción de la soberanía en 1810 pondría paulatinamente a los actores de la época de cara a la experiencia de la modernidad. Aunque tal hecho estaba enraizado en la cultura política colonial, particularmente en la doctrina pactista, que habilitaba al pueblo para recuperar su soberanía ante la ausencia del rey, se revistió de un significado distinto conforme avanzó la coyuntura independentista.

Para ese momento, la matriz cultural se ha modificado por la presencia de un vigoroso horizonte de expectativas ilustrado y moderno, provisto por las recientes experiencias de las revoluciones francesa y norteamericana, que cuestiona supuestos fundamentales de la cultura política colonial como el origen divino del poder político y pone en primer plano la posibilidad de autoinstitución política. De ahí la centralidad del concepto de poder constituyente y el afán característico del período por crear un nuevo orden social y político mediante textos constitucionales.

En este contexto, la reivindicación y el reconocimiento de la soberanía y del poder constituyente, por parte de las distintas comunidades que formaban el virreinato de la Nueva Granada, sería fundamental en la disputa entre proyectos de Estado-nación, particularmente entre aquellos que tenían como horizonte el federalismo, porque determinaba el fundamento de legitimidad para asociarse y crear una comunidad política. Por consiguiente, establecía una jerarquía entre las comunidades en torno a la decisión de asociarse y las condiciones de la asociación.

Sin embargo, para los actores la experiencia de la modernidad es contradictoria, porque para perseguir el horizonte de expectativas moderno no podían sino articular elementos discursivos de la matriz cultural a su disposición, que comprendía conceptos, tradiciones de pensamiento y lenguajes propios de la cultura política colonial, como el mismo pactismo y el iusnaturalismo, con los nuevos elementos ilustrados y modernos.

Esto explica las articulaciones contradictorias de conceptos, los cuales son además usados en función de los requerimientos políticos que plantea la disputa hegemónica por la institución del nuevo orden. En particular, permite entender la ambigüedad semántica, también aprovechada políticamente por los actores, para designar el titular de la soberanía y del poder constituyente, entre los pueblos como comunidades territoriales tradicionales propias del orden colonial y el

pueblo soberano de la nación, categoría abstracta que designa la universalidad de los ciudadanos que forman la comunidad política. Este contexto permite una comprensión y un ejercicio estratégicos de la soberanía, reivindicada por las grandes provincias pero también por los pueblos y otras entidades territoriales subordinadas en el contexto de la lucha hegemónica entre proyectos de Estado-nación antagónicos.

Así pues, la matriz cultural en el marco de la cual se articulan los significados del federalismo en la segunda mitad del siglo XIX va a estar marcada tanto por la disputa por el titular de la soberanía y el poder constituyente como por la concepción y el uso estratégico de la soberanía.

3. El federalismo en un contexto de transición

Introducción

La emergencia del poder constituyente conlleva la pregunta por los modelos institucionales para organizar el Estado. El debate sobre las formas de gobierno también ubica a los actores de cara a la modernidad porque, aunque se retrotrae a la Antigüedad, solo con la transición a la república cobró relevancia la necesidad de diseñar racionalmente las instituciones fundamentales de la comunidad política³¹⁹. Como en lo relativo a la soberanía, los actores articulan en sus discursos significados y esquemas de pensamiento disponibles en la matriz cultural, de los que se sirven para evaluar dichos modelos institucionales.

La disputa por el significado del federalismo tiene lugar en el esquema de pensamiento provisto por la “ciencia de la legislación” inspirada en Montesquieu y Filangieri, que inicia el estudio moderno de las leyes, pues no pregunta por su adecuación a principios trascendentes, como en el antiguo régimen, sino por su eficacia práctica. Así rompe con la concepción aristotélica de la política predominante en la Colonia, según la cual el todo y las partes están vinculados en función de sus fines, convergentes en una concepción trascendente del bien³²⁰. La ciencia de la legislación no supone una concepción objetiva del bien sino una pluralidad de concepciones en contienda y, por consiguiente, admite la agencia de los actores para definir sus propios fines y desarrollar medios, como las instituciones, para conseguirlos. Su postulado fundamental es que las instituciones no tienen una virtud intrínseca sino que su eficacia es relativa, el legislador debe descubrir cuál es la ley que conviene al pueblo según circunstancias variables³²¹. De ahí la necesidad de examinar las leyes en función de las características físicas y morales del pueblo,

³¹⁹ En las teorías políticas medievales, la política tiende a concebirse como un problema de moralidad dependiente de las virtudes del príncipe. Como consecuencia, disocian los principios de los procedimientos para realizarlos. Por eso, aunque la mayoría de autores basan la legitimidad del gobierno en el consentimiento popular, no idearon mecanismos para llevarlo a la práctica. En cambio, la política moderna es fundamentalmente un asunto de institucionalización de principios y valores. Rosanvallon, *La democracia*, 23.

³²⁰ Javier Franzé, *¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt* (Madrid: Catarata, 2004), 32.

³²¹ Virgilio Zapatero, “El arte ilustrado de legislar”, en *Nomografía o el arte de redactar leyes* de Jeremy Bentham (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004), XLIII. Para Montesquieu, “las leyes políticas y civiles de cada nación no deben ser más que los casos particulares a los que se aplica la razón humana. Por ello, dichas leyes deben ser adecuadas al pueblo para el que fueron dictadas, de tal manera que solo por una gran casualidad las de una nación pueden convenir a otra”. Montesquieu, *Del espíritu*, 18. Así mismo, para Filangieri la eficacia de la ley varía entre naciones y en el tiempo: “la bondad relativa de las leyes consiste en su relación con el estado de la nación que las recibe”. Bernardo Latorre, *Compendio de ciencia de la legislación por Filangieri* (Madrid: Imprenta de I. Boix, 1859), 10.

matizando la fe característica de la Ilustración en las bondades de una constitución racional para transformar las costumbres.

En el horizonte de expectativas de los actores, las leyes serían eficaces si permitían realizar principios de la modernidad política, el gobierno representativo, la soberanía popular o la libertad individual, como condiciones del progreso y la civilización³²². Sin embargo, la ciencia de la legislación se articulaba con elementos discursivos de la Colonia insertos en la matriz cultural, otros esquemas de pensamiento y concepciones de la ley, configurando un espacio de encuentro conflictivo. Por esa razón, si bien la eficacia de las instituciones debía ser evaluada desde una perspectiva cercana al utilitarismo, en función de la evidencia empírica, los argumentos muchas veces continuaron basándose en la adecuación a principios, la fundamentación *a priori* o la invocación de autoridades.

Este capítulo reconstruye la lucha por el significado del federalismo durante la primera mitad del siglo XIX, enfatizando en la impronta que la ciencia de la legislación deja en la matriz cultural desde la Primera República y su proyección a coyunturas posteriores. La discusión del federalismo se articula con el debate sobre el régimen representativo, tomando como paradigma la Constitución de Estados Unidos y no se reduce a una contraposición con el centralismo. Su adopción no se concibe como un trasplante mecánico, pues provoca una controversia sobre las condiciones físicas y morales del pueblo neogranadino necesarias para adoptarlo, las consecuencias del gobierno colonial y el significado de la Independencia en comparación con las colonias norteamericanas, matizada por los requerimientos de la guerra contra España.

Primero se examina el vínculo entre federalismo y gobierno representativo. Luego se reconstruye la discusión sobre las condiciones necesarias para la adopción del federalismo. En tercer lugar, se analiza la comparación con Estados Unidos y la evaluación del legado colonial. Finalmente, se estudian los argumentos que evaluaban el federalismo en función de las circunstancias y la disposición de recursos.

³²² El horizonte de expectativas en el siglo XIX en buena medida se sintetiza en lo que Cristina Rojas denomina el “deseo civilizador”, un consenso entre las élites por replicar en el país los modelos de organización europeos y norteamericanos. Rojas, *Civilización y violencia*, 38. De ahí que los proyectos políticos utilizaran la referencia a las “naciones civilizadas” como principal elemento legitimador. Martínez, *El nacionalismo*, 75 y 535.

3.1. Federalismo y gobierno representativo

En la Primera República no hubo una contraposición simple entre federalismo y centralismo. La discusión se enmarcó en el federalismo con el fin de constituir “un solo cuerpo de nación”, cercano a lo que hoy entenderíamos como federación, no como una alianza entre entidades independientes, actualmente concebida como confederación. Esto hacía necesario un arreglo para garantizar un equilibrio entre las provincias, problema que ligó las discusiones sobre el federalismo con las del gobierno representativo, siguiendo el modelo de Estados Unidos, en cuyos debates constituyentes ocurrió algo similar³²³. Mientras el centralismo se asoció a gobiernos despóticos como el de la Colonia, el federalismo se vinculó con el régimen representativo, porque fue percibido como la única forma de realizar la soberanía popular en un territorio extenso.

El federalismo se inscribe en el horizonte de expectativas de construcción de un Estado-nación. Hacia octubre de 1810, *El Argos* de Cartagena, editado José Fernández Madrid y Manuel Rodríguez Torices, y representante de la propuesta federal de la provincia, distinguía entre la confederación temporal, cuando “las naciones contratantes se reservan toda su soberanía como la Liga Anfictiónica y la Suiza”, o perpetua, “la federación propiamente dicha”, en la que “ceden una parte de ella [la soberanía], para conservar más seguramente el resto, como la República de Holanda y los Estados Unidos del Norte de América”. De este segundo tipo, afirmaban, era la federación que proponía Cartagena³²⁴. En junio de 1811, el mismo periódico resaltó que “la federación respecto a las naciones extranjeras no presenta sino un cuerpo de nación, aunque interiormente se gobierne cada provincia por sí misma”. El gobierno federal tendría bajo su competencia las relaciones exteriores, el comercio exterior, la moneda, los correos, la guerra y la resolución de conflictos entre provincias. Aunque el poder constituyente residía en las provincias, su concepto de representación era moderno, porque se trataba de representar los

³²³ Edmund S. Morgan, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2006), 279-297; Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo* (Madrid: Alianza, 1998), 119-163. En *El Federalista X*, Madison distingue por primera vez la democracia “pura”, cercana al ágora griega, de la representativa, ligando los mecanismos representativos con el federalismo. En la república los representantes tamizan y cualifican la opinión pública, permitiendo discernir el verdadero interés general. El federalismo permite la elección de representantes atentos tanto a los intereses generales en la legislatura nacional como a los particulares de cada Estado y limita la influencia de las facciones a la escala estadual, impidiendo la tiranía de las mayorías. Hamilton, Madison y Jay, *El Federalista*, 40-41.

³²⁴ “Observaciones sobre la federación a que han dado lugar el manifiesto de Santafé de 25 de septiembre y la visita de aquel procurador general fecha 22 de dicho”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 7*, lunes 29 de octubre de 1810, 30.

ciudadanos individuales de la nación y no entidades corporativas, por eso los diputados de las provincias se elegirían “en proporción de uno por cada 50.000 habitantes, para que puedan formarse las cámaras o cuerpos necesarios en el sistema federativo”³²⁵.

En el mismo sentido, en enero de 1811 el federalista tunjano Joaquín Camacho distinguió la federación de asociaciones como las ligas y propuso la unión de las provincias para formar las tres ramas del poder. Había que crear un “Congreso general, compuesto de los Diputados de las Provincias unidas, [que] representa la unidad del Estado”. Su concepto de representación también es moderno, los diputados representan la nación y, por tanto, “deben ser elegidos por los ciudadanos de las Provincias Confederadas, con proporción al número de habitantes de cada una de ellas”. El Congreso tendría como facultades privativas las relaciones exteriores, la guerra y dirimir los conflictos entre provincias, entre otros³²⁶. Así pues, el federalismo era visto como una alternativa para construir un solo Estado.

En este empeño, el federalismo se concibe como la forma de gobierno que permite realizar la soberanía popular en un territorio extenso, abandonando el despotismo Colonial asociado, a su vez, al régimen centralista. Reivindicando el ejemplo de Estados Unidos, el también federalista Miguel Pombo rechaza toda imitación de los “monárquicos o aristocráticos” gobiernos europeos, porque hacen imposible la soberanía popular³²⁷. Ese tipo de gobierno se asimila al centralismo colonial. Por eso, para Pombo la propuesta “centralista” de Santafé no fundaría más que una “monarquía templada”³²⁸. De la mano de Montesquieu, Pombo cree que en territorios extensos y sobre poblaciones numerosas, el federalismo es la única manera de hacer posible el gobierno representativo³²⁹. Para él, el federalismo previene la tiranía, porque el poder de los estados se equilibra entre sí y el presidente es controlado tanto por los demás poderes de la república como por los mismos estados³³⁰. Pero, sobre todo, “solo en el sistema federativo puede decirse con propiedad que el pueblo es soberano, y que la ley es una expresión de la voluntad general,

³²⁵ “Principios esenciales del sistema federativo”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 39*, lunes 24 de junio de 1811, 181-182.

³²⁶ “Siguen los principios de economía política. Diario Político No. 42” [enero 18 de 1810], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 305.

³²⁷ Miguel de Pombo, “Discurso preliminar sobre los principios y ventajas del sistema federativo”, en *La propuesta federal*, editado por Lisímaco Parra (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 33.

³²⁸ Pombo, “Discurso”, 97.

³²⁹ Pombo, “Discurso”, 38.

³³⁰ Pombo, “Discurso”, 61.

porque solo en los pequeños estados que se gobiernan bajo una forma representativa puede verificarse que los ciudadanos se reúnan fácilmente para concurrir con un derecho igual a la formación de la ley, al nombramiento de los representantes del pueblo y de los funcionarios públicos”³³¹.

A diferencia de lo que pensaba Pombo, sin embargo, el plan de Nariño no era un centralismo riguroso. Como afirman Calderón y Thibaut, parece basado en la Constitución de Estados Unidos (1787) y no en los Artículos de la Confederación (1777), que inspiraron el Acta de Federación de las Provincias Unidas (1811)³³². De hecho, Nariño coincide con la identificación entre gobierno representativo y federalismo; no rechaza el federalismo, pero sí el reconocimiento de soberanía a las provincias. En uno de sus cuentos, el *soberano* permite que sus *súbditos* renuncien a sus soberanías provinciales y adopten un férreo sistema centralista. Pasado un tiempo, los *súbditos* acuden nuevamente al *soberano* para cambiar la forma de gobierno, argumentando que persisten los obstáculos al comercio y las arbitrariedades. Entonces el *soberano* les propone dividir el reino en cuatro departamentos, para tener al mismo tiempo un gobierno popular y la fuerza necesaria para enfrentar las amenazas externas: “se puede conciliar muy bien la voluntad general, con una forma de gobierno enérgica y capaz de salvarnos de los peligros que por todas partes nos amenazan”. Como Pombo, Nariño acepta el argumento de Montesquieu: “los grandes estados no pueden ser libres sino bajo de este sistema [federal]”, pero cree que en el momento no es posible adoptar un régimen federal basado en la soberanía de las provincias, como el propuesto por Cartagena, porque dividiría los escasos recursos de que disponían, impidiendo su uso efectivo para la defensa externa. En cambio, su propuesta permitía aglutinarlos sin menguar la voluntad general. Por eso, el *soberano* propone que las provincias designen representantes para formar los tres poderes de un Estado, conservando cierta autonomía para nombrar empleados, recaudar rentas y organizar su milicia, entre otros. Así, aunque no lo afirme expresamente, parece un arreglo federal, “una Constitución republicana aristocrática electiva”, en un sentido próximo al que sus gestores le dieron a la Constitución de Estados Unidos³³³.

³³¹ Pombo, “Discurso”, 59.

³³² Calderón y Thibaut, *La majestad*, 117.

³³³ Antonio Nariño, “Continuación de mi dictamen sobre el Gobierno de la Nueva Granada”, *La Bagatela No. 5* [agosto 11 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 18-20.

Pese a los desacuerdos, especialmente sobre el reconocimiento de la soberanía a las provincias, la discusión enfrentaba dos maneras de aproximarse a un mismo horizonte de expectativas basado en un gobierno que proyectaría la comunidad política hacia el progreso. Los editores de *El Argos*, veían en su fórmula federalista la vía para alcanzar la prosperidad: “este es el único recurso que tienen unos pueblos que se hallan todavía en la infancia, y el único que puede abrirnos el camino de la prosperidad, aumentar nuestras riquezas, consolidar nuestras fuerzas y hacernos respetables a las demás naciones”³³⁴. Así mismo, en la narración de Nariño, el *soberano* soñaba que bajo su constitución “el espíritu público se anima, crujen las imprentas, sociedades de distintos ramos se levantan por todas partes, y la administración de justicia simplificada por el método de los jurados, asegura a los ciudadanos contra la arbitrariedad de los jueces”³³⁵.

No obstante, el antagonismo en torno al reconocimiento de la soberanía provincial era fundamental para equilibrar el poder de las provincias en el interior de la federación. Para *El Argos*, el poder constituyente residía en las provincias, pues eran los sujetos de la asociación y determinarían expresamente las competencias delegadas a la federación. Por esa razón, una vez confederadas, debían conservar su soberanía: “Cada provincia retiene en sí toda la soberanía de su territorio en todos los ramos, a excepción de lo que expresamente delegue al cuerpo federado”. La federación tendría así una soberanía delegada y, de hecho, sería más perfecta “en cuanto menor sea la autoridad que le deleguen las provincias federadas con tal que se consiga el objeto esencial”. Estos criterios distinguían a los federalistas del bando encabezado por Nariño, proclive como se afirmó a un arreglo federal cercano a la Constitución de Estados Unidos, que limitara tanto el poder constituyente como la soberanía de las provincias, pero no necesariamente resolvían el problema del equilibrio entre ellas. *El Argos* relegaba al futuro la resolución del desequilibrio, que en buena parte derivaba de la extensión de las provincias: “Para tiempo más tranquilo se reserva tratar de común acuerdo de una más oportuna división de las provincias que

³³⁴ “Observaciones sobre la federación a que han dado lugar el manifiesto de Santafé de 25 de septiembre y la visita de aquel procurador general fecha 22 de dicho”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 7*, lunes 29 de octubre de 1810, 30.

³³⁵ Nariño, “Continuación de mi dictamen”, 20.

por consecuencia del anterior sistema ha sido indiferente a la mayor o menor extensión de su territorio”³³⁶.

Joaquín Camacho, por su parte, se inclina por cierta asimetría en el arreglo federal para conseguir ese equilibrio, recomendando reconocer formalmente el mayor poder de ciertas provincias: “Importa mantener ciertos Departamentos en su grado de poder y de población. Hay Departamentos en cuya integridad y prosperidad consiste la salud de todo el Reino”. De ahí su insistencia en que “todo aquello que daría una preponderancia decidida a un Estado respecto a otro, se debería reglar por el Congreso”³³⁷.

Miguel Pombo también juzgaba la perfección del federalismo en virtud de un equilibrio solo alcanzado por la Constitución de Estados Unidos, que afinó la forma federativa más allá de las ligas o alianzas de la antigüedad, las cuales no formaron “una Constitución nacional”. Por ejemplo, en la dieta anfictiónica de Grecia “no había uniformidad en los principios, ni equilibrio entre los miembros asociados; no existía una Constitución general que fuese la ley común a todos; y la falta de división de los poderes, la diversidad y preponderancia de los concurrentes, la ambición, la cábala y la intriga de los estados más poderosos destruyeron al fin aquella ilustre asamblea”³³⁸. Por tanto, Pombo veía el federalismo como el camino para formar un solo Estado. No obstante, no parecía ser consciente de que la Constitución de Estados Unidos, a diferencia de los Artículos de la Confederación, limitaba la soberanía estadual.

Uno de los temas más sensibles en la discusión sobre el equilibrio entre provincias, que contribuyó a la diferenciación del tipo de gobierno que se quería establecer, fue la administración de justicia, por los antecedentes coloniales en la materia y porque sintetizó la igualdad, la libertad y la vigencia de la voluntad general esperadas del régimen representativo. Pombo pensaba que cada una de las provincias debía tener los recursos disponibles para administrar la justicia, pues no era provechoso que los ciudadanos tuvieran que acudir a un centro de gobierno

³³⁶ “Principios esenciales del sistema federativo”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 39*, lunes 24 de junio de 1811, 181-182.

³³⁷ “Siguen los principios de economía política. Diario Político No. 42” [enero 18 de 1811], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 304-306.

³³⁸ Pombo, “Discurso”, 41-42.

lejano, como sucedía en la Colonia, para proveerse ese bien y una de las ventajas del federalismo consistía en aproximar a ellos el poder judicial³³⁹.

Sin embargo, este argumento no suscitó consenso, a juzgar por el contra-argumento de Camacho. Para él, la cercanía a los jueces no era del todo recomendable para la administración de justicia: “Los vecinos de un cantón o parte de provincia regularmente están ligados entre sí con parentescos, amistad y otros intereses, o separados por rivalidades domésticas. Por esta razón no pueden ser jueces unos de otros”³⁴⁰. Tal argumento fue retomado por Nariño, quien también consideraba que la distancia entre el juez y las partes interesadas podría favorecer la justicia, porque en casi todos los pueblos del reino dominaban “algunos ricachos”, que serían los administradores de la justicia, dejando a los pobres desvalidos:

“la ley sola no es bastante, si no se facilitan también los remedios de su ejecución contra los asaltos del oro, y del valimiento. No es lo mismo corromper a unos jueces sobre quienes se tiene algún ascendiente por las relaciones de parentesco, de amistad, o de los beneficios de que la proximidad ofrece a los pudientes que ir a corromper a una distancia en que no hay ninguna de estas relaciones y motivos de corrupción: y aquí es en donde el pobre oprimido encuentra toda la fuerza de la ley para reclamar la injusticia que le irrogó en su suelo patrio”³⁴¹.

Así pues, la discusión sobre federalismo se confundía con el examen del gobierno representativo, incluso de aspectos como la administración de justicia. Solo con posterioridad a la Primera República se encuentran distinciones precisas y matizadas entre federalismo y gobierno representativo. Por ejemplo, en 1822 Vicente Azuero, alineado al bando santanderista, propuso adoptar el régimen municipal para echar las bases de un futuro federalismo, aprovechando al mismo tiempo las ventajas de un gobierno unitario, sin necesidad de mudar radicalmente la forma de gobierno. Para defender esta alternativa distinguió entre federalismo y gobierno representativo, afirmando que la excelencia de Estados Unidos radicaba en éste y no en aquel. De hecho, no consideraba la federación como una forma de gobierno ni como criterio suficiente para calificar un gobierno “de bueno o de malo”, pues podía ser adoptada por estados monárquicos, aristocráticos u oligárquicos³⁴². Por esa época, Nariño hizo la misma distinción en

³³⁹ Pombo, “Discurso”, 60.

³⁴⁰ “Siguen los principios de economía política. Diario Político No. 42” [enero 18 de 1811], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 291.

³⁴¹ Nariño, “Continuación de mi dictamen”, 26.

³⁴² Vicente Azuero “¿No será conveniente variar nuestra forma de gobierno?” [1822], en *Francisco de Paula Santander y Vicente Azuero. Antología política*, editado por Oscar Delgado (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 193.

su proyecto de Constitución presentado al Congreso de Cúcuta (1821). Al igual que Azuero, proponía un régimen unitario con las bases constitucionales para transitar hacia el federalismo en el futuro, justificado en que lo fundamental no era el régimen central o federal sino el gobierno representativo: “la libertad, o la felicidad, que es lo mismo, no dependen de un gobierno central ni de uno federal, sino de un gobierno en que la ley, su ejecución y su juicio estén separados”³⁴³.

En suma, en la Primera República hay una articulación necesaria entre federalismo y gobierno representativo, debido a la asociación entre el centralismo y el gobierno colonial, a la preocupación por alcanzar un equilibrio entre las provincias y realizar la soberanía popular. Así, la discusión sobre el federalismo se inscribe en la disputa por la construcción de un Estado-nación y no se resuelve en una contraposición con el centralismo. Si bien habría una defensa expresa del centralismo, en particular por Bolívar y sus partidarios, las demás posiciones conservaron un horizonte federalista. Mientras los federalistas de Cartagena apostaron por un federalismo basado en la soberanía de las provincias, Nariño se inclinó por un federalismo moderado, rechazando el reconocimiento de la soberanía provincial.

3.2. Más que trasplantar un modelo

Buena parte del antagonismo alrededor del federalismo, tanto en la Primera República como posteriormente, se originó en la pregunta por las condiciones necesarias para adoptarlo. Por lo tanto, los actores no asumieron el federalismo como un modelo acabado ni pensaron transferirlo mecánicamente a su contexto.

Uno de los principales argumentos de oposición al federalismo de tipo norteamericano consistió en la imposibilidad de trasplantarlo. Nariño consideraba el sistema federal estadounidense perfecto, pero la eficacia de una constitución no depende para él de su perfección intrínseca sino de su adecuación a la realidad: “Tened presente aquella máxima sublime del legislador de los atenienses: no nos deis la constitución más perfecta, sino la que nos sea más conveniente y más adecuada en las circunstancias en que nos hallamos”. No obstante, en la crítica de Nariño a la pretensión de trasplantar la Constitución de Estados Unidos se confunde nuevamente el federalismo con el gobierno representativo. Sus prevenciones se orientan más a la imposibilidad de practicar éste último. Así, tal Constitución no convenía a un pueblo acostumbrado a un gobierno monárquico, sin prácticas ni costumbres de gobierno representativo: “nuestros

³⁴³ Nariño, “Introducción”, 141.

gobiernos serán vacilantes y débiles mientras nuestras constituciones no se acomoden a nuestro carácter y a la educación en que nos hemos criado”³⁴⁴. Por eso mismo, Nariño no abandona radicalmente el federalismo, se inclina por adaptarlo de manera realista y progresiva:

“la Constitución de los Estados Unidos es la más perfecta que hasta ahora se conoce; una Constitución tan perfecta para ser adoptada exige luces, virtudes y recursos que nosotros no tenemos: luego no estamos en el caso de aplicárnosla. ¿Qué remedio, pues, debemos abrazar? El que abrazaría el hombre mediano a quien se le regalase un vestido cortado para otro de mayor estatura: hacerlo achicar y acomodar a su cuerpo”³⁴⁵.

El mismo argumento fue constante en Bolívar, que también reconoció el sistema federal como “el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad”, pero no como el más adecuado a la situación americana, pues “todavía nuestros conciudadanos no se hallan en aptitud de ejercer por sí mismos y ampliamente sus derechos; porque carecen de las virtudes políticas que caracterizan al verdadero republicano; virtudes que no se adquieren en los gobiernos absolutos, en donde se desconocen los derechos y los deberes del ciudadano”³⁴⁶. Bolívar creía que el acceso del pueblo americano a la libertad debía ser dosificado, no intempestivo. Por eso se inclinaba por las instituciones más acordes a la situación, no necesariamente las mejores:

“No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros; por igual razón rehúso la monarquía mixta de aristocracia y democracia, que tanta fortuna y esplendor ha procurado a la Inglaterra. No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas, o en tiranías monócratas”³⁴⁷.

Estas conclusiones se apoyaban en la lectura que Bolívar hizo del federalismo en la primera república venezolana, como causa de disputas internas y de la reconquista. La federación se acogió ante el irresistible atractivo del ejemplo norteamericano, “pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno y no al carácter y costumbres de los ciudadanos”. Por lo tanto, la oposición de Bolívar al federalismo tampoco era de principio, sino inspirada en la experiencia. No obstante, las tesis de Bolívar también se debían a una

³⁴⁴ “Discurso de Nariño en el Colegio Electoral” [Diciembre 23-24 de 1811] en *Archivo Nariño Tomo III*, 72.

³⁴⁵ Antonio Nariño, “Al críticón de Calamar”, *La Bagatela No. 16* [octubre 20 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 60.

³⁴⁶ Simón Bolívar, “Manifiesto de Cartagena. Memoria dirigida a los ciudadanos de la Nueva Granada por un caraqueño” [Cartagena de Indias, diciembre 12 de 1812], en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 32-33.

³⁴⁷ Simón Bolívar, “Carta de Jamaica. Contestación de un americano meridional a un caballero de esta Isla” [Henry Cullen] [Kingston, septiembre 6 de 1815], en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 57-58.

convicción de principio: “la excelencia de un gobierno no consiste en su teoría, en su forma, ni en su mecanismo, sino en ser apropiado a la naturaleza y al carácter de la nación para quien se instituye”³⁴⁸.

En claro contraste, Pombo era partidario de emular la Constitución de Estados Unidos, “pueblo a quien debemos imitar y cuya Constitución política ha de servir de modelo a la que vamos a tomar para nosotros”³⁴⁹. Sin embargo, esa “imitación” no era acrítica. Las instituciones se acogerían por las provincias neogranadinas “en cuanto ellas sean adaptables a su carácter, situación y demás circunstancias”. Por eso respondió la crítica de Nariño, basada en que las instituciones norteamericanas no se avenían con las características del pueblo neogranadino. Por una parte, en su análisis de las condiciones para adoptar el federalismo, Pombo refuta el determinismo climático de Montesquieu, según el cual la libertad solo prospera en los climas templados, no en los extremos de calor y frío: “nosotros creemos que la libertad es de todos los climas y de todos los países de la tierra, porque ella es el patrimonio del hombre y éste es el único ser en la naturaleza que goza del privilegio de habitar en todos”³⁵⁰. Por otra, esgrimiendo cierta perspectiva sensualista y utilitarista, postula la identidad de la naturaleza humana en el norte y el sur de América, y afirma que no hay razones terminantes para no adoptar los mismos principios de gobierno:

“Ciertamente, la humanidad es una, la sensibilidad hace de todos los pueblos de la Tierra una misma familia: todos somos igualmente gobernados por las afecciones del placer y del dolor y todos tenemos las mismas facultades, los mismos órganos para el gozo y el sufrimiento. Si los americanos del norte fueron pues capaces de conquistar su libertad y de conservarla bajo una sabia Constitución, no hay ni puede haber una causa particular que impida a los pueblos de la Nueva Granada el imitar el ejemplo de aquellos, adoptando los mismos principios”³⁵¹.

Así pues, Pombo no se refería a copiar mecánicamente las instituciones de Estados Unidos, sino a inspirarse en sus principios. De hecho, no solo rechazaba la posibilidad de un traslado de las instituciones sin más, sino que contemplaba la posibilidad de perfeccionarlas: “la federación que va a formarse de las provincias de la Nueva Granada debe ser más perfecta, o mejor combinada

³⁴⁸ Simón Bolívar, “Discurso de Angostura” [febrero 15 de 1819], en *Pensamiento político de Simón Bolívar*, editado por Medófilo Medina (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010), 75 y 80.

³⁴⁹ Pombo, “Discurso”, 33.

³⁵⁰ Pombo, “Discurso”, 80-81.

³⁵¹ Pombo, “Discurso”, 76-77.

que la de las provincias del Norte, así como esta lo fue respecto de la de los pueblos antiguos y modernos que se habían gobernado bajo el mismo sistema”³⁵².

Sin embargo, Pombo da un giro adicional sobre las premisas que sustentan las tesis de Nariño y Bolívar, aunque manteniéndose en el esquema provisto por la ciencia de la legislación: no solo las costumbres tienen influencia sobre las leyes, sino que esa influencia es recíproca. No solo las leyes deben adaptarse a las costumbres del pueblo, sino que también las costumbres son moldeadas por las instituciones. Por consiguiente, el que la Nueva Granada no tuviera las costumbres que demandaba un gobierno representativo federal no era argumento suficiente para rechazar su adopción, pues se trataba de transformar sus hábitos por el influjo de las instituciones:

“En vano se alegan en su favor nuestros hábitos y nuestra educación. No hemos nacido para ser esclavos, ni los pueblos de la Nueva Granada pueden haberse habituado a la servidumbre... Si hasta aquí hemos vivido bajo el régimen de unos déspotas que criaban a su arbitrio lo justo y lo injusto, cuyo capricho era la ley y su favor la medida de la estimación pública; si este régimen corrompió nuestras costumbres y engendró en nosotros los hábitos del despotismo, mudemos de principios y de gobierno, y entonces mudaremos de costumbres, porque las costumbres y el gobierno tienen una influencia recíproca”³⁵³.

La opinión de Camilo Torres era similar. En la carta a su tío, el Oidor de Quito, se inclina explícitamente por imitar la Constitución de Estados Unidos. Como demostró Urueña, se inspiraba en Brissot de Warville. Sin embargo, en el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación, el significado de lo que dicen los dos autores es distinto. Brissot no cree que Francia disponga de las costumbres necesarias para adoptar el federalismo. Por eso recomienda, como clave para la conservación de la libertad, emular las costumbres estadounidenses: “Las costumbres pueden suplir a las leyes y pueden incluso hacerlas inútiles. Las leyes no reemplazan a las costumbres sino muy imperfectamente”³⁵⁴. Torres, en cambio, no llega a afirmar que el carácter del pueblo neogranadino lo haga inapto para acoger instituciones federales y, aunque propone adoptar un gobierno igual al de Estados Unidos, también invita a cultivar las costumbres del pueblo. Es decir, al igual que Pombo, supone que entre leyes y costumbres existe una influencia recíproca, de doble vía:

³⁵² Pombo, “Discurso”, 77.

³⁵³ Pombo, “Discurso”, 113-114.

³⁵⁴ Urueña, *Nariño*, 33-34. El texto citado corresponde a *Nouveau voyage Aux États-Unis de l’Amérique septentrionale* (1791), de Brissot de Warville.

“Trabajemos, pues, para formar un Gobierno semejante, y si es posible, igual en un todo al de aquellos republicanos. Para conseguirlo cultivemos nuestra razón, perfeccionemos nuestras costumbres, porque la razón y las costumbres son en un pueblo libre, lo que las cadenas y los calabozos son en un pueblo esclavo. Sin costumbres privadas, no hay costumbres públicas, y sin estas no puede llegar la sociedad al estado perfecto, que es la libertad”³⁵⁵.

Finalmente, los editores de *El Argos* comparten el esquema de pensamiento, la ciencia de la legislación, y aceptan que las leyes deben adaptarse a las costumbres y la situación de los pueblos, pero defienden la existencia de condiciones singulares que hacen necesaria la adopción del sistema federal. En efecto, dada la extensión de la Nueva Granada, su diversidad climática, geográfica y poblacional, el gobierno sería imposible con leyes generales o uniformes para todas las provincias. Por el contrario, bajo el federalismo las provincias podrían atender mejor sus particularidades si se les faculta para crear sus propias leyes, sus gobiernos estarían más próximos al pueblo y, al basarse en un mejor conocimiento de sus necesidades y recursos, serían más eficaces³⁵⁶.

Los argumentos basados en las condiciones necesarias para adoptar el federalismo, enmarcados en la ciencia de la legislación, se mantendrían en coyunturas posteriores. En ningún momento se aceptaría la adopción acrítica de un modelo, incluso aunque la Constitución de Estados Unidos se consideraba perfecta. Por el contrario, tanto los detractores como los promotores del federalismo continuarían evaluando sus principios en función de su adecuación a las costumbres del pueblo y las características del país. Por ejemplo, en el Congreso de Angostura (1819), diputados como Peñalver y Méndez se opusieron al federalismo por considerarlo “demasiado perfecto para un pueblo sin experiencia”³⁵⁷.

En el Congreso de Cúcuta, Antonio María Briceño argumentó “que la forma de gobierno debía acomodarse al carácter de los pueblos” y votó contra el sistema federal por considerar que “aunque es muy bello, no es practicable en nuestro presente estado, pues habiendo peligros y enemigos todavía, nuestra unión debe ser estrechísima, supliendo por este medio la falta de luces y virtudes”³⁵⁸. José Ignacio de Márquez, federalista y santanderista, usó los mismos argumentos

³⁵⁵ Torres, “Carta”, 67.

³⁵⁶ “Observaciones sobre la federación a que han dado lugar el manifiesto de Santafé de 25 de septiembre y la visita de aquel procurador general fecha 22 de dicho”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 9*, lunes 12 de noviembre de 1810, 38.

³⁵⁷ Gilmore, *El federalismo T. I*, 29.

³⁵⁸ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas* (Bogotá, Banco de la República, 1971), 38.

esgrimidos por *El Argos* una década atrás para defender su posición en favor del federalismo y contra el centralismo:

“no pueden Venezuela y Nueva Granada unirse en un gobierno central, porque es imposible formar un todo de tan vastos territorios... a proporción que el cuerpo político se extiende, tanto más se debilita. El gobierno carece de energía para hacer ejecutar las leyes y, ocupado en los principios y más generales asuntos del Estado, no tiene tiempo ni proporción para atender a los intereses de sus partes, de donde nace el desafecto de los súbditos para con sus gobernantes, y la ninguna relación entre estos y los gobernados... ¿Cómo podrá un hombre que representa a treinta mil conocer sus necesidades y modo de ocurrir a ellas?”³⁵⁹.

Así mismo, en la Convención de Ocaña la diputación de la municipalidad de Popayán envió una representación contra el federalismo, al que consideraba “el más bello y completo sistema de gobierno”, en la que no obstante resaltaba la carencia de recursos y virtudes necesarios para la adoptarlo:

“La falta de ilustración y de riqueza, de hombres que pueblen nuestros inmensos desiertos, hábitos transmitidos, heredados de los antiguos opresores, reclaman todavía en nuestros pueblos vigor y energía para conducirnos a la ilustración, a las virtudes mismas que deben producir con el tiempo su felicidad. No es entregando la plenitud de una soberanía infausta en manos ineptas; no es agotando la fortuna de los individuos para sostener esta multitud de administraciones parciales, que se puede fijar en nuestros departamentos el bienestar que gozarán un día”³⁶⁰.

Igualmente, en su crítica al proyecto de constitución centralista del bolivariano Castillo y Rada, Santander resaltó las ventajas del federalismo. El centralismo permitía una unidad de acción en el gobierno. No obstante, tal ventaja se veía disminuida por la extensión del territorio y su difícil geografía, que ponían “trabas a la reunión del Congreso y a la facilidad de comunicarse prontamente el gobierno con los departamentos lejanos”. Además, “la concentración absoluta de los poderes públicos” sofoca el “amor patrio territorial” y la iniciativa local para progresar, pues las leyes generales no son adecuadas para las necesidades particulares de todos los territorios. En cambio, la fragmentación del poder en el federalismo detiene las tendencias absolutistas, “los ciudadanos están llamados con más frecuencia a examinar sus intereses y tienen medios de procurar su conservación y su ejecución con prontitud y facilidad”, lo cual estimula su patriotismo y sus virtudes³⁶¹.

³⁵⁹ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 40-41.

³⁶⁰ “Representación de la municipalidad y habitantes de Popayán a la Gran Convención” [Popayán, abril 5 de 1828], en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, compilado por Luis Javier Caicedo, Alicia Trujillo de Eps, María Victoria Anzola de Pineda (Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1993) 1-3.

³⁶¹ Francisco de Paula Santander, “Proyecto de Constitución del 28 de mayo de 1828”, en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 195-204.

Como se ha mostrado, la adopción del sistema federal lejos de interpretarse como un trasplante mecánico de un modelo institucional ya dado, suscitó una gran discusión sobre su conveniencia, cuyos argumentos se gestaron en la Primera República pero se proyectarían en experiencias posteriores. El esquema de pensamiento basado en la ciencia de la legislación fue llevado a sus límites, en un examen de las características físicas del territorio, las circunstancias, las costumbres del pueblo y sus relaciones con las leyes o instituciones.

3.3. El ejemplo estadounidense y el legado colonial

En la discusión sobre la adaptación del federalismo, la comparación con Estados Unidos tuvo un lugar fundamental. En la Primera República no existían muchos ejemplos modernos de gobierno representativo ni de federalismo para fundamentar argumentos, por lo que los actores usaban ejemplos de la Antigüedad³⁶². Se acudía a casos como las ligas aquea, anfictiónica y hanseática, o las confederaciones suiza y belga pero, como se ha visto, el ejemplo por excelencia era Estados Unidos³⁶³. Dado el consenso sobre la excelencia intrínseca de la Constitución estadounidense, la discusión se enfocó en la situación de ambos pueblos en el momento de la Independencia, motivando así una evaluación del legado colonial.

La reticencia de Nariño a adoptar una constitución como la de Estados Unidos se explica por la persistencia de un legado colonial contrario a las condiciones que tal forma de gobierno demandaba. Pensaba que las condiciones de partida de las provincias neogranadinas y de las

³⁶² Aguilar, *En pos*, 37-38. La biblioteca de Nariño, incautada el 29 de agosto de 1794 en el marco del proceso judicial por la impresión de los Derechos del Hombre, da una idea sobre las influencias teóricas de aquel momento. Eduardo Ruiz Martínez, *La librería de Nariño y los Derechos del Hombre* (Bogotá: Planeta, 1990), 218-403. De acuerdo con Silva, en el local de la sociedad de lectura de Nariño había imágenes de Franklin y Washington, que se acompañaban con citas de Cicerón, William Pitt, Jenofonte, Washington, Tácito, Raynal, Sócrates, Rousseau, Plinio, Buffon, Solón, Montesquieu, Platón, Quintiliano, Franklin y Newton. Silva, *Los ilustrados*, 323. Sobre la influencia antigua en el federalismo de la Primera República ver Del Molino, *Griegos y romanos*, 182-187.

³⁶³ Llano, *Centralismo y federalismo*, 47-48. Además del texto de Pombo, la Constitución de Estados Unidos fue traducida por José Manuel Villavicencio y publicada en diciembre de 1810. "Constitución de los Estados Unidos. Aviso al público No. 10" [Diciembre de 1810], en *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*, compilado por Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960), 430-434. Nariño estaba enterado del proceso constitucional norteamericano, aunque como ha señalado Jaime Urueña seguramente no por fuentes de primera mano, como podría ser *El Federalista*, sino, al igual que Camilo Torres, mediado por la lectura que de él hicieron autores franceses, de tal manera que los horizontes de ambas revoluciones se fusionaban. En su biblioteca incautada, aparecía un compilado de las Constituciones de Estados Unidos, "*Recueil des lois constitutives de l'Amérique*", impreso en Filadelfia en 1778, es decir, se refería a los artículos de la Confederación y no a la Constitución de 1787. Sobre el libro se interrogó explícitamente a Nariño acusándolo de querer establecer una constitución como la de Filadelfia. Ruiz, *La librería*, 397. Su compilador fue Paul-Ulric Debuissou, que como demuestra Urueña es parafraseado por Camilo Torres en la famosa carta a su tío Ignacio Tenorio, en particular cuando dice que si Montesquieu resucitara retiraría de su obra los tres capítulos elogiosos de la Constitución inglesa y los dedicaría a la estadounidense, considerada más perfecta aún. Urueña, *Nariño*, 38.

colonias norteamericanas eran muy distintas. En Norteamérica no hubo aristocracia y por ese motivo echó raíces con más facilidad el gobierno representativo³⁶⁴. Como consecuencia, al momento de la independencia las colonias tenían una tradición de cuando menos dos siglos de ese tipo de gobierno, cuyas instituciones fundamentales, como el parlamento, estaban disponibles en la misma metrópoli, a diferencia de las colonias hispánicas:

“Norteamérica ha estado dos siglos bebiendo la libertad que nosotros nos queremos beber en un día: cuando aquí era un delito horrendo la palabra libertad, cuando no se atrevían a pronunciarla los mismos que ahora dicen que estamos en el mismo caso que los norteamericanos, allí se reclamaba ante el Parlamento inglés como un derecho: cuando se ignoraba aquí la palabra legislatura, y el derecho de concurrir el pueblo a la elección de sus representantes, allí hacía doscientos años que se practicaba; y finalmente cuando aquí no solo se ignoraban los Derechos del Hombre, sino que era un delito de lesa majestad horrendo pronunciarlos, allí se conocían, se practicaban, y se defendían con la imprenta y con las armas”³⁶⁵.

Así mismo, las colonias norteamericanas disponían de luces y recursos desde mucho antes de declarar su independencia y adoptar su Constitución. En cambio, las españolas estaban sumidas en la miseria, las provincias carecían de “los recursos que necesitan para sostener su independencia”, empezando por personal letrado para formar tribunales, de manera que los ciudadanos tenían que ir “a mendigar justicia a la provincia vecina”. Por consiguiente, concluía Nariño, “los Estados Unidos no estaban en circunstancias iguales a las nuestras: luego no podemos adoptar literalmente su Constitución”³⁶⁶.

También para Bolívar buena parte del problema radicaba en el legado colonial, que ocasionó grandes dificultades para el contacto con las luces y el desarrollo de las virtudes: “Uncido el pueblo americano al triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio, no hemos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud”. Una de las consecuencias más perversas de tal dominación fue aislar por completo a los americanos de los asuntos relativos al gobierno, pues luego de la Independencia quedarían enfrentados a la necesidad de gobernarse sin ninguna experiencia ni conocimiento práctico. De ahí su queja de que bajo la Colonia los americanos “estábamos colocados en un grado inferior al de la servidumbre; porque no solamente se nos había robado la

³⁶⁴ Antonio Nariño, “Continuación del Gobierno de Estados Unidos”, *La Bagatela No. 3* [julio 28 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 9.

³⁶⁵ Antonio Nariño, “El sueño de un hombre despierto”, *La Bagatela No. 19* [noviembre 10 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 74.

³⁶⁶ Antonio Nariño, “Al críticón de Calamar”, *La Bagatela No. 16* [octubre 20 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 61.

libertad, sino también la tiranía activa y doméstica”³⁶⁷. Bajo este panorama, Bolívar veía imposible la adopción de un sistema representativo como el estadounidense, que a su juicio demandaba altas virtudes:

“En tanto que nuestros compatriotas no adquieran los talentos y virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que solo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia”³⁶⁸.

Contrariando esos argumentos, Pombo interpreta la revolución de independencia como una ruptura total con el pasado, capaz de dejar atrás el legado colonial, las taras resaltadas por Nariño y Bolívar, para proyectar las provincias neogranadinas hacia la libertad, de la misma manera que las colonias norteamericanas. Reconoce que bajo el régimen colonial éstas tuvieron gobiernos representativos independientes, sin depender de un centro de gobierno como las colonias hispánicas. Por eso, admite que las provincias neogranadinas “no pueden tener repentinamente la energía de aquellos estados felices, en que los ciudadanos se acostumbraron desde la cuna a mirar los intereses del Estado como los de su propia familia”. No obstante, cree que “el grito de independencia disipa la ilusión de la costumbre”, ubicando las provincias neogranadinas en el mismo camino que las colonias norteamericanas, al infundirles “aquel vigor patriótico que solo inspiran los conocimientos y el deseo de la libertad, los principios de la eterna razón y de la soberana justicia se difunden por todas las clases, se detesta el antiguo despotismo, se oyen con placer las sanas máximas de la libertad y de la política, se consulta la historia y los progresos de los pueblos que han marchado por la misma senda”³⁶⁹. En síntesis, Pombo reconoce que el régimen colonial español limitó la posibilidad de desarrollar las luces y es consciente de las enormes diferencias que implica la larga experiencia de los norteamericanos en las prácticas del gobierno representativo, pero cree que la Independencia ha roto con las barreras que mantenían los pueblos en la ignorancia:

“es preciso confesarlo: el americano inglés, al tiempo de la revolución de las colonias, era en general más ilustrado que el americano español en la misma época. Aquel era menos esclavo que éste; aquel conocía sus derechos; sabía reclamarlos y estaba acostumbrado a ejercerlos en la elección de sus representantes y magistrados, mientras que éste, sumido como un pupilo imbecil en la más profunda ignorancia, era considerado como un autómatas, o mirado

³⁶⁷ Bolívar, “Discurso”, 69.

³⁶⁸ Bolívar, “Carta”, 54-55.

³⁶⁹ Pombo, “Discurso”, 86.

como una heredad, cuyos frutos debían satisfacer el lujo y los caprichos de un gobierno corrompido. Pero las circunstancias han variado después que con las revoluciones de España se levantó el velo impenetrable que cubría los misterios de una política bárbara. Nuestros Fránklines y nuestros Adams han hablado a los pueblos, éstos conocen ya sus derechos, comienzan a tener ideas justas sobre su naturaleza y ejercicio; y después de nuestra transformación política, no hay americano que no esté convencido de la justicia y necesidad de la independencia, y que no lleve impresa sobre su frente esta divisa: morir o vivir libres”³⁷⁰.

Además, Pombo encuentra similitudes en las sociedades del norte y el sur de América que las hacen proclives por igual al gobierno representativo federal, como el que estén constituidas por pequeños propietarios y trabajadores, y la inexistencia de grandes desigualdades sociales y del estamento de la nobleza, que originan gobiernos tiránicos y monárquicos³⁷¹. Incluso cree que si las grandes diferencias entre la población de las colonias norteamericanas habían obstaculizado al principio su vínculo, “la uniformidad de origen, idioma, religión, gobierno, leyes, y costumbres de las provincias de la Nueva Granada” facilitarían la unión y permitirán “establecer sobre bases más sólidas una federación más perfecta”³⁷².

La comparación con Estados Unidos y la evaluación del legado colonial es otro elemento de la matriz cultural forjada durante la Primera República que se mantiene a lo largo del siglo. Por ejemplo, en el Congreso de Cúcuta, Gual recordó la total ausencia de las virtudes que demandaba el federalismo, tal como se estableció en Norteamérica, a causa de la dominación española: “descendemos de una nación bárbara que ha retrocedido de las instituciones que le dejaron los árabes... Establecer el sistema federal sería el colmo del delirio”³⁷³. En cambio, José Ignacio de Márquez argumentó que las provincias suramericanas estaban en la misma situación que las colonias norteamericanas y el federalismo era la única alternativa para mantenerlas unidas conservando la independencia: “No hay razón para que no esperemos ser lo que los Estados Unidos”³⁷⁴. Entre esas dos posiciones, Peñalver adoptó un camino intermedio. Admitió las diferencias con Estados Unidos, la falta de experiencia en el gobierno representativo y de ilustración, pero no renunció al federalismo y propuso avanzar hacia él gradualmente, empezando por una división territorial con secciones “que tengan su particular administración

³⁷⁰ Pombo, “Discurso”, 82.

³⁷¹ Pombo, “Discurso”, 78.

³⁷² Pombo, “Discurso”, 84.

³⁷³ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 39.

³⁷⁴ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 41.

interior”³⁷⁵. Azuero tomó la misma posición: las circunstancias no eran favorables, pero se podría adoptar el federalismo en el futuro si en el presente se echaban las bases del gobierno representativo: “si desde ahora no podemos admitir un sistema federativo en toda su extensión, por lo menos arrojemos los primeros elementos, reservando para días más serenos perfeccionar la obra comenzada”³⁷⁶.

Unos años más tarde, Florentino González coincidió con esa propuesta, gobierno representativo central en el presente y federalismo en el futuro, resaltando las diferencias entre el pueblo neogranadino y el estadounidense que hacían imposible su adopción inmediata³⁷⁷. No obstante, en 1838 matizó sus argumentos. Admitía “las diferencias esenciales y muy grandes” entre Estados Unidos y la Nueva Granada, pero pensaba que en ese momento no eran las mismas que en 1810: “tal vez no es aventurado decir que más instruidos están hoy nuestros pueblos en las nociones generales de las ciencias políticas, que lo estaban nuestros hermanos del norte cuando se reunió la convención de Filadelfia”. La propagación de las luces era ostensible en la difusión de libros y el empeño por conseguir la libertad de enseñanza. Si las legislaturas de las colonias inglesas habían sido la base del sistema federal en el norte, en la Nueva Granada ese trabajo empezaban a desarrollarlo las cámaras provinciales. El fanatismo y la intolerancia estaban en retirada y, aunque la religión católica no producía hábitos como los de los colonos norteamericanos, “la homogeneidad de las ideas que ella nos inspira, hermana más los intereses, y establece mayor acuerdo en los sentimientos”³⁷⁸.

En la Convención de Ocaña también estuvo presente la alusión al ejemplo estadounidense y la discusión del legado colonial. La municipalidad de Cartagena manifestó que la adopción del federalismo había sido irreflexiva. Al sacudirse los pueblos del yugo español que “por más de 300 años habían sufrido, deliraron, se enajenaron... volviendo los ojos, como al único pueblo libre e independiente que se les ofrecía, el angloamericano, adoptaron ciegamente su sistema”. No tuvieron en cuenta que la tiranía española evitó el contacto con las luces y mantuvo sus colonias en la servidumbre: “Desgraciadamente, los americanos del norte, en comparación con

³⁷⁵ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 43.

³⁷⁶ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 45-46.

³⁷⁷ Florentino González, “Editorial de El Conductor, No 76, octubre 24 de 1827” en *Florentino González. Escritos políticos, jurídicos y económicos*, compilado por Óscar Delgado (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 17.

³⁷⁸ Florentino González, “Federación” [julio de 1838], en *Florentino González. Escritos políticos, jurídicos y económicos*, compilado por Óscar Delgado (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 401402.

nosotros, estaban en la proporción de hombres libres a esclavos uncidos al yugo más opresor y degradante”. Los norteamericanos, que “eran tratados por su metrópoli como hombres libres”, solo requirieron su independencia, mientras que los neogranadinos, “esclavos en absoluto servicio de nuestros amos”, tenían que librar una guerra sin cuartel por conseguir al mismo tiempo su independencia y su libertad, sin educación, recursos ni virtudes para ejercer por sí mismos el gobierno: “Nada tuvieron en consideración los que se encargaron de nuestra dirección infantil. La libertad puso un velo en sus ojos, y se empeñaron en que la habíamos de disfrutar a lo norteamericano, en estado de federación, que es el último grado de perfección del republicanismo, dando un salto sin pasar por los otros grados”³⁷⁹.

La representación de Bogotá esgrimió el mismo argumento: “Los que se dejan arrastrar del fanatismo político, se alucinan con el ejemplo de los Estados Unidos del Norte, olvidándose de la situación de estos, y de la que tiene Colombia”. Las colonias norteamericanas, con gobiernos independientes desde la Colonia, encontraron en el federalismo “un lazo de unión”. Por el contrario, en Colombia, donde ya existía unión, significaría todo lo contrario: “con aquel sistema se despedazaría la unidad de la República, se dividirían los miembros de la familia colombiana, se aislarían los pueblos dificultándose su reunión, se impediría su fusión en un todo homogéneo, y se perpetuaría la discordia, de la que vendría la guerra civil, como una consecuencia necesaria”³⁸⁰.

En síntesis, desde la Primera República la comparación con el federalismo estadounidense, considerado como el gobierno representativo más perfecto, sería una constante en el debate neogranadino. Para los críticos de su adopción local, debido al negativo legado colonial las condiciones de partida no eran iguales, no se disponía de las luces, los recursos y la práctica del gobierno representativo de las antiguas colonias inglesas y, por lo tanto, no se debía acoger las mismas instituciones. Los federalistas, por su parte, admitían la herencia negativa de la Colonia, pero buscaban alternativas para establecer gradualmente el federalismo o consideraban que la revolución de Independencia había hecho tabla rasa de ese pasado y el pueblo neogranadino se encontraba en las mismas condiciones que el norteamericano para proyectarse hacia la libertad.

³⁷⁹“Representación de Cartagena a la Gran Convención” [Popayán, abril 17 de 1828], en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 23-31.

³⁸⁰“Representación de los vecinos y empleados de Bogotá a la Gran Convención” [Bogotá, marzo 21 de 1828], en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 327-331.

3.4. Los recursos y las circunstancias

En la disputa por el significado del federalismo la disposición de recursos cobró sentido de cara a la necesidad de enfrentar la reconquista española y equilibrar las relaciones entre las entidades asociadas. Esta forma de gobierno debía ubicar el país en la senda del progreso, permitir el autogobierno de las provincias y asegurar las bases para su prosperidad material.

Nariño rechazaba el federalismo basado en la soberanía de las provincias porque no tenían recursos ni personal calificado para ejercer su gobierno. Como consecuencia, varias provincias tendrían dificultades para mantener su representación como estados soberanos en el gobierno federal. Afirmaba así su concepción fáctica de la soberanía, que no se conformaba con el reconocimiento formal. En su cuento, los *súbditos* se quejan ante el *soberano* por carecer de rentas, tribunales, milicias y escuelas: “aunque de derecho quedamos todos erigidos en soberanos estados, en el hecho nos hemos hallado tan embarazados que no ha sido posible atar ni desatar”. Además, Nariño aducía que si la unión reconocía la soberanía de las provincias, se originarían conflictos entre ellas. Por ejemplo, el *soberano* les pregunta a sus *súbditos* si en caso de unirse “para sostener su sistema de soberanías parciales” no se llegaría a “la disputa de ¿cuál había de ser cabeza, o capital de estas provincias compuestas de otras?”³⁸¹.

La escasez de recursos era un problema neurálgico por la guerra contra España. Para Nariño, los recursos de que se disponía eran apenas suficientes para salvar la independencia: “si con la suma total de nuestros medios apenas nos podremos salvar, dividiéndonos, nuestra pérdida será tanto más probable cuanto mayor sea el número de partes en que nos dividamos”³⁸². De ahí que su principal argumento circunstancial contra el federalismo basado en la soberanía de las provincias sea la necesidad de asegurar un gobierno enérgico que disponga de los recursos para la defensa común: “si no tenemos luces, riquezas y fuerzas para formar veinte gobiernos, formemos siquiera uno, que sin privar a las provincias de toda la libertad que en el día puedan disfrutar, nos salve a todos de volver a caer en las cadenas por una falsa ambición de figurar cuatro días”. Sus pensamientos sobre la energía del gobierno recuerdan las reflexiones análogas que hizo Hamilton en Estados Unidos: “Cómo combina V. un Poder Ejecutivo para dar al Reino el impulso y movimiento que necesita, con veinte poderes ejecutivos que lo debiliten, y lo mantengan en la

³⁸¹ Nariño, “Continuación de mi dictamen”, 13 y 25.

³⁸² Nariño, “Continuación de mi dictamen”, 19.

inacción?”³⁸³. Por eso pedía que se balanceara la reivindicación de la soberanía por parte de las provincias con la necesidad de unirse para defender la independencia:

“advertid un solo punto, proclamado por el sagaz Maquiavelo: dividir para reinar. Sean cuales fueren los plausibles pretextos que se toman para mantenernos divididos, lo cierto es que lo estamos, y que en este estado reinarán sobre nosotros nuestros enemigos. A las Provincias se les ha seducido alagándolas con la soberanía, y sugiriéndoles odio y desconfianza contra la Capital; todo lo supongo cierto y justo; pero también me confesaréis que con toda esta justicia caeremos en unas manos peores que las nuestras. Si Santafé os incomoda, uníos en otra parte, pero uníos para que nos salvemos”³⁸⁴.

Sin embargo, Nariño no niega tajantemente la posibilidad de adoptar el federalismo basado en la soberanía provincial. Su rechazo es provisional y se basa en que “por ahora” las provincias no tienen los recursos ni el personal necesario para su gobierno³⁸⁵. Así, era posible, y seguramente deseable, teniendo en cuenta su creencia en que la Constitución de Estados Unidos era perfecta, adoptar esa forma de gobierno en el futuro, cuando se hubieran desarrollado las virtudes y recursos necesarios.

En contraste, Pombo sostuvo que la ausencia de medios en las provincias no era un obstáculo sino, por el contrario, un argumento en favor de la federación. Si las provincias “contasen con los medios y los recursos que son necesarios para formar cada una un Estado soberano con absoluta independencia de las otras, ellas entonces no habrían aspirado a la federación, porque este sistema se ha hecho para hallar en la reunión de las fuerzas físicas y morales de todos los miembros, los medios y los recursos que cada uno no puede tener dentro de sí mismo”³⁸⁶. Para Pombo la federación, lejos de debilitar al conjunto de las provincias, las fortalecía. Seguía a Montesquieu cuando afirmaba que una república pequeña estaría a merced de las fuerzas extranjeras, pero una muy extensa correría el peligro de destruirse por sí misma, y encontraba en el ejemplo norteamericano el justo medio, porque el gobierno común podía defender las provincias de las amenazas externas, pero también de las internas³⁸⁷. En la federación norteamericana los miembros más débiles prosperaron bajo la protección de los más poderosos.

³⁸³ Nariño, “Al críticón de Calamar”, 61. Hamilton reflexionó sobre la falta de energía en el ejecutivo federal. Su plan de gobierno, propuesto a la Convención constitucional, fue tachado de monárquico por otorgarle al presidente el carácter de vitalicio, como alternativa al ejecutivo elegido por la legislatura contemplado en el plan de Virginia. Morton J. Frisch, *Alexander Hamilton y el orden político* (México: Guernika, 1993), 24.

³⁸⁴ Antonio Nariño, “Congreso”, *La Bagatela No. 15* [octubre 13 de 1811]. Edición facsimilar (Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966), 57.

³⁸⁵ Nariño, “Continuación de mi dictamen”, 25.

³⁸⁶ Pombo, “Discurso”, 98-99.

³⁸⁷ Pombo, “Discurso”, 61.

Así mismo, las provincias débiles de la Nueva Granada debían admitirse en la federación reconociendo su soberanía: “Si Mariquita, Pore, Neiva, Mainas y Veraguas no tienen la población bastante y los hombres necesarios para formar una Constitución permanente, póngaseles bajo la protección de todas las demás... y entonces, teniendo en sus manos su administración, su policía, la distribución de sus tierras y todas las fuentes de la felicidad pública, ellas prosperarán bajo el benigno influjo de la libertad”. Pombo discutía en el fondo la noción realista de la soberanía reivindicada por Nariño. En coherencia con ese concepto, la Nueva Granada tampoco podría aspirar a su independencia por carecer de medios para ejercer su soberanía frente a las potencias europeas: “sería en fin justificar con esta conducta la que la Inglaterra o la Francia pudieran tener mañana, si pretendiesen impedir la independencia de la Nueva Granada, solo porque esta parte de la América del sur no tenía la ilustración, los ejércitos y la marina que hacen el poder de estas dos potencias de Europa”³⁸⁸.

Igualmente, en diciembre de 1810 los editores de *El Argos*, respondieron las tesis de Ignacio Herrera, síndico procurador de Santafé, según las cuales la federación era imposible por la inexistencia de escuelas, talleres, tribunales y tropas en las provincias. Por el contrario, *El Argos* arguyó que las provincias no iban a permanecer “en su actual estado de miseria” sino que el cambio de gobierno les traería prosperidad. No necesariamente todas las provincias debían desarrollar los mismos recursos y, de no contar con determinados medios, se podían juntar entre sí. Además, la pobreza relativa de algunas provincias no justificaba privar de soberanía a las que sí tenían recursos. Había, en fin, tareas que se debían afrontar solidariamente, como las mejoras materiales o la defensa del Reino³⁸⁹.

Pasada la guerra de independencia, la cuestión de los recursos, tanto en relación con la defensa conjunta como para equilibrar las cargas y poderes entre provincias, también estuvo en discusión. Azuero, por ejemplo, desestimaba la posibilidad de una confederación de los tres grandes estados de Colombia —Nueva Granada, Venezuela y Ecuador—, pues su extensión anulaba las ventajas de la cercanía del gobierno al pueblo y los estados conservaban demasiado poder para enfrentarse entre sí o separarse de la unión, pero no era posible dividirlos en entidades menores más aptas para el federalismo por la falta de personal y recursos para su gobierno. El

³⁸⁸ Pombo, “Discurso”, 106-107.

³⁸⁹ “Observaciones sobre la federación a que han dado lugar el manifiesto de Santafé de 25 de septiembre y la visita de aquel procurador general fecha 22 de dicho”, *El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias. Tom. I, núm. 10*, lunes 3 de diciembre de 1810, 45-46)

reducido personal capacitado ocuparía siempre los cargos públicos, acabando con la alternación, una de las principales ventajas del gobierno republicano³⁹⁰.

En el Congreso de Cúcuta, José Manuel Restrepo rechazó el federalismo aludiendo a la necesidad de concentrar los recursos y evitar las disputas internas. Consideraba el sistema federal “muy débil para nosotros”, porque no existía la fuerza colectiva necesaria para someter a los estados que no acataran sus compromisos: “esta falta de unidad debilitaría la fuerza cuando aún no hemos acabado de arrojar al enemigo”. José Ignacio de Márquez, por su parte, desestimó el problema de los recursos afirmando: “Disponiendo el gobierno general de la fuerza y del erario, ¿qué inconveniente hay para que obre con unidad y celeridad? Convengo en la falta de ilustración que se nos imputa, pero la culpa es del despotismo. Tenemos efectivamente falta de hombres, pero se irán formando y se formarán grandes estados para federarse”³⁹¹.

Un lustro más tarde, Florentino González retomó la propuesta del régimen intermedio, que preparara el país para la federación ante las dificultades para adoptarla inmediatamente. La multiplicación de los gobiernos demandaba personal y rentas que, por efecto de la guerra de Independencia, no estaban disponibles. Así, acoger el federalismo implicaría necesariamente dejar los territorios en manos de caudillos militares, que pugnarían por “engrandecer su dominio”, reemplazando el gobierno representativo por la tiranía y conduciendo a la guerra civil³⁹².

Argumentos similares se blandieron en la Convención de Ocaña. En su crítica al proyecto de Castillo y Rada, Santander concedía que el argumento de más peso contra el federalismo era “la falta de hombres y de recursos que todavía experimenta nuestra patria”, pero consideraba que se había dado “pasos agigantados hacia la ilustración” y los negocios particulares no demandaban tantos conocimientos como los del legislador de asuntos generales sino conocimientos precisos sobre las necesidades de su localidad. En fin, pensaba que el federalismo no demandaría muchos recursos, porque si se disminuían los senadores y representantes al Congreso general se liberarían gastos para las secciones³⁹³.

³⁹⁰ Azuero, “¿No será...?” 190.

³⁹¹ Congreso de Cúcuta 1821, *Libro de Actas*, 40-41.

³⁹² González, “Editorial”, 16.

³⁹³ Francisco de Paula Santander, “Proyecto de Constitución del 28 de mayo de 1828”, en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 195-204.

La comunicación que la representación de Bogotá presentó a la Convención respondía los argumentos de Santander. Afirmaba que las consecuencias de instaurar el federalismo serían “la turbación de nuestro reposo, la ruina de nuestra felicidad y el establecimiento del imperio de la anarquía”, como había ocurrido en la Primera República y en Buenos Aires, Chile y Centroamérica, cuando abrazaron esa forma de gobierno. Además, el federalismo no podría adoptarse debido a la falta de hombres y recursos, “nuestros departamentos y provincias carecen de legisladores, de rentas y de jueces. ¿Cómo podrían montar sus gobiernos soberanos y dar al mismo tiempo hombres dignos a la legislatura y al gobierno general? Cuando no podemos sostener un solo gobierno y administración central, cuyo ejército y empleados se hallan sumidos en la miseria más espantosa”³⁹⁴. De la misma forma, la representación de Boyacá destacaba los beneficios que había traído el centralismo, empezando por la expulsión de los españoles, en contraste con los desórdenes y “los horrores de la guerra intestina” producidos por el federalismo. En un contexto de escasez de recursos, el federalismo debilitaría el gobierno, “paralizando las providencias, aumentando los gastos, fomentando motivos de división entre estos y los otros departamentos, multiplicando los destinos que demanda la federación, cuando en el actual sistema se palpa la escasez de ciudadanos para los empleos y se observan los conflictos del gobierno para llenarlos de un modo ventajoso al estado”³⁹⁵.

Diez años después, los artículos de Florentino González agitarían nuevamente la discusión sobre el federalismo. Para entonces, la opinión de González se había cualificado y explicaba la falta de progreso por la concentración de los recursos en la capital³⁹⁶. Por eso instaba a los publicistas y a las cámaras provinciales a solicitar la reforma federal. Precisamente, Juan José Nieto respondió a ese llamado presentando un informe a la Cámara Provincial de Cartagena para que esta solicitara una reforma constitucional federal. Una comisión, formada por Tomás de Gordon y Francisco de Zubiría estudió la cuestión y terminó negándola porque tal cambio “tendría por resultado el escándalo de nuevas agitaciones públicas que acabarían de desacreditar el país, la completa penuria, y al fin la guerra civil”. El cambio de régimen no era posible por no disponer de

³⁹⁴ “Representación de los vecinos y empleados de Bogotá a la Gran Convención” [Bogotá, marzo 21 de 1828], en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 327-331.

³⁹⁵ “Representación de los habitantes de Boyacá a la Gran Convención” [Tunja, marzo 26 de 1828], en *La Convención de Ocaña, 1828, Tomo II*, 333-336.

³⁹⁶ Florentino González, “Gobierno federal para la Nueva Granada” [julio de 1838] en *Florentino González. Escritos políticos, jurídicos y económicos*, compilado por Óscar Delgado (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981), 389.

“abundancia de hombres y gran riqueza pública, sin lo cual el sistema de que se trata es imposible”, y porque se establecería así una “tendencia hacia la separación” igual a la de la experiencia federal anterior, generando el mismo desorden³⁹⁷.

Nieto, a su turno, respondió afirmando que el desorden estaba presente tanto en el federalismo como bajo el centralismo, citando los ejemplos de Alemania, Suiza, Estados Unidos y México³⁹⁸. Aceptaba que no existía personal suficiente, pero el problema era “el sistema de exclusión” adoptado por el partido ministerial, que concentraba los cargos en su círculo, y creía que “esa escasez de ciudadanos hábiles” se iría resolviendo para cuando se adoptara el federalismo: “una juventud ilustrada que germina en nuestro país aboliendo ese odioso sistema exclusivo, no hay duda darán hombres útiles al servicio público con los ensayos que actualmente reciben en el sistema municipal y de provincia”³⁹⁹.

En definitiva, la discusión sobre los recursos necesarios para el federalismo cobró centralidad en la Primera República, por las necesidades que implicaba enfrentar la reconquista, pero no se abandonó posteriormente. Para los críticos del federalismo, la escasez introducía desigualdad y potenciales conflictos entre provincias, y dificultaba la defensa exterior. Sus defensores pensaban que la federación aglutinaría los recursos necesarios para la defensa exterior y equilibraría las cargas, permitiendo que las provincias débiles prosperaran bajo la protección de las poderosas.

Conclusión

En la Primera República, las disputas sobre el federalismo tienen lugar en el marco de la ciencia de la legislación, un esquema de pensamiento ilustrado, inserto desde entonces en la matriz cultural y, por tanto, a disposición de los actores en coyunturas posteriores, en particular en el debate constitucional de 1853, e incluso a fin de siglo, durante la Regeneración.

La aparente simplicidad del esquema no derivó en una aplicación mecánica. Para algunos actores, lo que hoy denominaríamos la “variable independiente”, es decir, el elemento con capacidad para operar sobre su contrario, eran las características morales y físicas del pueblo, de

³⁹⁷ Tomás Gordon y Francisco Zubiría, *Informe de la comisión en representación del Ciudadano Juan José Nieto sobre federación o aumento de poder a las cámaras de provincia* (Cartagena, octubre 9 1838). BNC, fpineda_470_fol30.

³⁹⁸ Juan José Nieto, “El ciudadano Juan José Nieto contesta. Cartagena, 20 de noviembre de 1838”, en *Juan José Nieto Selección de textos políticos-geográficos e históricos*, compilado por Gustavo Bell Lemus (Barranquilla: Gobernación del Atlántico, 1993), 37-38.

³⁹⁹ Nieto, “El ciudadano”, 41.

manera que las leyes, la forma de gobierno representativo federal en este caso, debían adecuarse a ellas y solo así traerían los beneficios que prometían: la civilización y el progreso. También hubo argumentos contrarios, según los cuales eran las instituciones las que moldeaban las costumbres y demás características de la población: el avance hacia la civilización y el progreso solo era posible transformando el negativo legado colonial. En fin, el esquema fue interrogado y llevado a sus límites y no faltaron argumentaciones que admitían una influencia recíproca entre ambos factores, y en función de las circunstancias de la guerra de Independencia.

Abordar de esta manera la lucha por el significado del federalismo permite avizorar un panorama complejo que, contrario a lo que ha registrado mayoritariamente la historiografía, no se agota en la contraposición entre federalismo y centralismo. El federalismo se inscribió en la disputa por formar un Estado-nación, tendiendo a identificarse con el gobierno representativo. En primer lugar, porque la discusión sobre la soberanía provincial, la distribución y equilibrio del poder entre provincias, necesariamente vinculaba el debate sobre los mecanismos representativos. El federalismo se concibió como la mejor manera de realizar la soberanía popular en el extenso y complejo territorio neogranadino. En segundo lugar, porque el centralismo se asoció con la monarquía y, en general, con el gobierno despótico de la Colonia, con el que se quería romper. Finalmente, porque a ojos de los actores la Constitución de Estados Unidos, concebida como perfecta, se ofrecía como un todo inescindible. De hecho, en sus debates constituyentes, los estadounidenses también ligaron el federalismo con el gobierno representativo.

Así, la discusión se produjo mayoritariamente en un marco federal. Aunque en la Primera República hubo reivindicaciones expresas del centralismo, como la de Bolívar y sus copartidarios, las diferencias entre las propuestas de Cartagena y Santafé eran de grado. Los federalistas cartageneros, como Pombo y los editores de *El Argos*, pugnaban por un arreglo basado en la soberanía de las provincias y, por lo tanto, más próximo a los Artículos de la Confederación (1777), principal influencia en el Acta de Federación de las Provincias Unidas (1811), que a la Constitución de Estados Unidos (1787), pues esta limitó la soberanía de los estados. En cambio, Nariño se inclinaba por el reconocimiento de cierta autonomía a las provincias, pero no de soberanía, porque no disponían de los recursos para ejercerla y dividirían los que disponía el Reino en su totalidad para la defensa contra España. Así pues, no renunció al federalismo, sino trató de encontrar alternativas para adoptarlo paulatinamente en función de las

circunstancias y de la ausencia de las virtudes que demandaba una Constitución como la de Estados Unidos.

El examen del esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación también permite romper con la perspectiva que ve la adopción del federalismo y la discusión subsecuente como un mero calco o imitación de la experiencia estadounidense. Por el contrario, la discusión fundamental inquiere por las posibilidades de su adecuación a la realidad local y el grado en que tal modelo satisface el horizonte de expectativas de la modernidad política, los intereses y necesidades políticas de los actores, muy ligados en la Primera República al enfrentamiento bélico con España. El legado colonial, asumido como un gobierno despótico que aisló a los americanos de las luces y de la experiencia en el gobierno, particularmente del gobierno representativo, es concebido como el principal obstáculo para la adopción de una Constitución como la de Estados Unidos. Las argumentaciones nuevamente identifican gobierno representativo y federalismo. Así, cuando Nariño y Bolívar hacen hincapié en la ausencia de las virtudes que requiere tal Constitución y cuando Pombo enfatiza en el efecto de tabula rasa de la Independencia, que ubica las provincias neogranadinas en la misma situación que las colonias norteamericanas para adoptar sus principios de gobierno, se refieren indistintamente a uno y otro. La diferencia explícita entre federalismo y gobierno representativo solo emergerá paulatinamente en los discursos de Azuero y Nariño.

Tercera parte. Los caminos del federalismo liberal

4. Soberanía popular, descentralización y federalismo (1849-1855)

Introducción

A mediados de siglo, el espacio de experiencia se modificó con la emergencia de una nueva generación. Paradójicamente, aunque se formó bajo el plan de estudios de Mariano Ospina (1842), que prohibió los textos de Bentham, y la Constitución centralista de 1843, se caracterizaría por abrazar un liberalismo radical⁴⁰⁰. Su primera incursión en política fue en oposición a las tendencias centralistas y clericales, bajo influencia de liberales como Florentino González, profesor de derecho constitucional y administrativo en el Colegio de San Bartolomé, cuyos textos también se emplearon en el Colegio del Rosario⁴⁰¹. Así mismo, esa generación se vio influida por la economía clásica, el socialismo utópico y el romanticismo, que aportaron nuevos elementos a la matriz cultural, renovando el repertorio discursivo a su disposición en comparación con sus antecesores de la Independencia⁴⁰².

El horizonte de expectativas continuó basado en los ideales del progreso y la civilización⁴⁰³. Entre los nacientes partidos hubo un consenso en torno a esos fines, así como en la construcción de un orden político republicano, pero no sobre los medios para conseguirlos ni en el diagnóstico de la experiencia pasada. Para los liberales la herencia colonial entorpecía el empeño civilizador, cuyo componente fundamental era la libertad individual. En cambio, los conservadores concebían la moral cristiana como el principal elemento de progreso y veían el pasado colonial como un avance necesario en la senda civilizadora⁴⁰⁴.

Como se mostró en el capítulo I, durante la Guerra de los Supremos surgió nuevamente, en el discurso de los insurrectos en las regiones, la reivindicación estratégica de la soberanía de los

⁴⁰⁰ Salvador Camacho Roldán, *Memorias* (Medellín, Bedout, s.f.), 28.

⁴⁰¹ Lina Constanza Díaz Boada, “Los constituyentes del Estado de Santander, Pamplona 1857” (Tesis de Maestría en Historia, Universidad Industrial de Santander, 2008), 32; Quinche, “Preparando”, 13.

⁴⁰² Robert L. Gilmore, “New Granada’s Socialist Mirage”, *Hispanic American Historical Review* 36, n.º 2 (1956): 190–210.

⁴⁰³ Entendida como el “conjunto de medios de todo género que el linaje humano ha acumulado para su perfección y felicidad”, de manera que “la civilización perfecta sería la reunión de instrucción, moralidad y riqueza en sumo grado”. Mariano Ospina Rodríguez, “La civilización” [Agosto 9 de 1849], en *Escritos sobre economía y política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969), 73 y 75.

⁴⁰⁴ Rojas, *Civilización*, 38-39.

pueblos, como entidades territoriales, más que del pueblo soberano de la nación. Fue por eso que los gobiernos de Márquez (1837-41) y Herrán (1841-45) interpretaron el federalismo de los Supremos como un proyecto que llevaría necesariamente a la disolución de la Nación. Su respuesta, como vencedores de la guerra, fue la Constitución de 1843, en la cual la unidad y la soberanía nacionales se identifican con un férreo centralismo. Como consecuencia, en el futuro inmediato el espacio político para el federalismo estaría clausurado. El proyecto federal solo emergerá paulatinamente en el discurso de los actores que constituirán el Partido Liberal. Inicialmente, la disputa fue contra el fortalecimiento del centralismo previsto en el proyecto de división territorial de Mariano Ospina (1843-44). En oposición a la división de las grandes provincias, para fortalecer y hacer más eficaz el gobierno central, los futuros liberales reivindicaron la descentralización y el fortalecimiento del poder municipal.

En el mismo sentido, el gobierno de López (1849-53) articuló la descentralización con la soberanía popular: se trataba de aproximar el gobierno a los ciudadanos para realizar ese principio. Su proyecto, como las demás reformas que implementó, tuvo un apoyo sustancial del pueblo, que irrumpió por primera vez como sujeto político con las sociedades democráticas y el movimiento de artesanos. No obstante, dentro del liberalismo hubo una diferencia fundamental entre los draconianos, que vieron la descentralización como una alternativa diferente al federalismo para realizar la soberanía popular, y los gólgotas, que la concibieron como un paso de una estrategia gradual hacia el régimen federal, el único capaz de realizar la soberanía popular, identificada con el *self government* estadounidense. La Constitución de 1853 es el resultado de esta disputa, en la cual los conservadores se alinean con las posiciones tendientes a debilitar el gobierno central, buscando resistir la agenda reformista liberal.

Así pues, entre 1849 y 1855, la disputa fundamental es entre descentralización y federalismo como vías para hacer efectiva la soberanía del pueblo. No obstante, el deterioro de la relación entre los sectores populares y la élite del liberalismo conduce a la revolución de Melo y los artesanos (1854), produciendo una dislocación en el discurso liberal, a consecuencia de la cual la soberanía popular cede su lugar preponderante. En adelante los liberales, desencantados con la movilización del pueblo, abandonan la soberanía popular y articulan el federalismo con la reivindicación de una soberanía estadual, que había irrumpido en el curso de las discusiones sobre el complejo problema de la división territorial, principalmente en Antioquia. Así, la disyuntiva entre descentralización y federalismo se resuelve, finalmente, cuando la soberanía del

pueblo soberano de la nación cede ante la soberanía de los pueblos, comunidades territoriales que reclamarán un estatus de Estado federal soberano.

Este capítulo estudia las disputas sobre el federalismo sobre el hilo conductor que inicia con la articulación entre descentralización, federalismo y soberanía popular y culmina con la articulación entre federalismo y soberanía estadual en el discurso liberal. Primero, contrasta las propuestas de régimen municipal centralista de Ospina (1843-44) con el proyecto descentralizador del gobierno liberal de López (1849-53). Seguidamente, analiza las tensiones planteadas por la división de los territorios provinciales, necesaria para realizar la soberanía popular, y, como consecuencia, la emergencia de la soberanía estadual en Antioquia. En tercer lugar, examina el proceso constituyente de 1851-53 como un resultado de la disputa entre las alternativas de la descentralización y el federalismo. Luego, reconstruye la discusión del proyecto de constitución publicado por Florentino González a fines de 1852, identificando la persistencia del esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación. Por último, aborda la dislocación entre descentralización, federalismo y soberanía popular resultado de la emergencia del pueblo y la revolución del 17 de abril de 1854.

4.1. El régimen municipal desde arriba y desde abajo

La disputa por el federalismo inicia indirectamente articulada a la discusión sobre el régimen municipal, con ocasión de la reforma territorial de Ospina (1843-44), que dividía las grandes provincias para mejorar la administración central de arriba hacia abajo, y la posterior descentralización del gobierno López (1849-53), que buscaba, por el contrario, aproximar el gobierno al ciudadano para hacer posible la soberanía popular. El concepto de poder municipal, adoptado de Constant y Tocqueville, es distinto del federalismo, pero ambos concurren en la tentativa de emular el *self government* estadounidense.

Para Constant el poder municipal es independiente de los tres poderes clásicos y se funda en una división del trabajo según la cual: “La dirección de los negocios de todos pertenece a todos, es decir, a sus representantes; pero lo que no interesa sino a una fracción, debe decidirse por esta misma fracción”. De ese modo, en las localidades los ejecutores de la ley responden a sus administrados, no a una autoridad superior en el gobierno central. Por eso, el poder municipal es un federalismo “diferente del que hemos conocido hasta el presente”, al que considera

“singularmente vicioso”, porque una asociación de gobiernos independientes y solo ligados por vínculos externos es proclive al “despotismo en el interior” y “la anarquía en el exterior”⁴⁰⁵

Tocqueville, por su parte, explica la democracia norteamericana por las prácticas de autogobierno local, pues las comunas estadounidenses solo están sometidas al Estado “cuando se trata de un interés que llamaré social, es decir, que comparten con otros”, quedando todos los demás asuntos bajo su potestad⁴⁰⁶. Los liberales neogranadinos tomarán de Tocqueville tres grandes ideas. Primero, “las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia”⁴⁰⁷. Segundo, la soberanía popular está fundada en la soberanía o libertad del individuo, que es súbdito en cuanto a sus deberes ciudadanos, pero “en todo lo que mira hacia sí mismo, permanece señor: es libre”. Por eso, “el individuo es el mejor, el único juez de su interés particular; la sociedad no tiene derecho a dirigir sus acciones sino cuando se siente lesionada por un hecho suyo, o cuando tiene necesidad de reclamar su ayuda”⁴⁰⁸. En fin, el mejor gobierno es aquel cuya presencia, igual que el de Estados Unidos, no se advierte⁴⁰⁹.

La discusión sobre el poder municipal fue introducida por Azuero, en 1822. Siguiendo a Constant defendió “una federación más perfecta, y libre de todos los inconvenientes que aquella ofrece”, conservando un gobierno unitario: “Esta federación es el régimen municipal, que hasta ahora ha sido casi absolutamente descuidado entre nosotros”, realiza la soberanía popular y perfecciona el gobierno representativo, porque lo aproxima al ciudadano, promoviendo más eficazmente su bienestar⁴¹⁰.

También Florentino González vio el régimen municipal como clave del gobierno estadounidense, cuyo progreso se debía a “la intervención del pueblo en la designación de los ciudadanos que han de manejar los intereses y negocios municipales”, la relación armónica entre el gobierno local y el nacional, cada uno con su administración propia, y el fomento de los hábitos democráticos, el

⁴⁰⁵ Benjamín Constant, *Curso de política Constitucional traducido libremente al español por D. Marcial Antonio López. Tomo Segundo* (Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820), 3-4, 9 y 11-12.

⁴⁰⁶ Tocqueville, *La democracia*, 82.

⁴⁰⁷ Tocqueville, *La democracia*, 78. La obra de Tocqueville llegó a la Nueva Granada en 1836. Safford y Palacios, *Colombia*, 283.

⁴⁰⁸ Tocqueville, *La democracia*, 81.

⁴⁰⁹ Tocqueville, *La democracia*, 87.

⁴¹⁰ Azuero, “¿No será?”, 199 y 202.

patriotismo y el interés por la cosa pública⁴¹¹. En contraste, el atraso de la Nueva Granada se explicaba por “el espíritu de centralización que existe en nuestras leyes”. Por lo tanto, había que redistribuir el poder, encargando al gobierno Nacional los negocios que afectaran todo su territorio y sus habitantes, y reservando los demás a las localidades. Apoyado en la distinción de Tocqueville entre centralización gubernamental y administrativa, González planteó “un sistema de administración para una república central en su gobierno y federal en su administración”⁴¹².

La Constitución de 1843 redujo sustancialmente la autonomía de las provincias, facultando al poder Ejecutivo para nombrar y remover sus funcionarios. El centralismo pretendía fragmentar los caudillismos regionales, que irrumpieron en la Guerra de los Supremos reivindicando la soberanía de los pueblos en plural⁴¹³. Por eso, en el discurso de los ministeriales, vencedores de la guerra, la unidad política se identifica con el centralismo, mientras el federalismo es visto como una fragmentación de la nación. En consecuencia, concibieron el régimen municipal como una medida para hacer más eficaz la administración centralista, no como una vía hacia la descentralización o el federalismo.

Por ejemplo, en su informe sobre el proyecto de constitución, en abril de 1842, Pinzón, Mosquera y Márquez, propusieron subordinar las autoridades locales al Ejecutivo nacional. Según ellos, se había confundido el “régimen político de las provincias, cantones y distritos parroquiales”, entendido como el ejercicio del poder ejecutivo en cada una de estas secciones por sus agentes respectivos, con el “régimen municipal”, el gobierno de las provincias respecto de sus intereses particulares mediante sus propios funcionarios. Por ese motivo, “haciendo a los gobernadores, jefes políticos y alcaldes, empleados a medias en cada uno de estos regímenes”, el Ejecutivo “no ha tenido agentes, o en vez de agentes ha encontrado autoridades enemigas u hostiles, que paralicen su acción o le hagan la guerra”. En otras palabras, los funcionarios locales no debían tener carácter político sino administrativo. Por eso recomendaban que gobernadores,

⁴¹¹ Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa* (Bogotá: ESAP, 1994 [1840]), 79.

⁴¹² González, *Elementos*, 70. Tocqueville distingue la “centralización gubernamental”, que concentra el gobierno de los “intereses comunes a toda nación”, y la “centralización administrativa”, cuando un mismo poder dirige los “intereses especiales a ciertas partes de la nación”. Ambas formas de centralización pueden ir juntas, pero no son inseparables. La centralización gubernamental es necesaria para que “una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar”. En cambio, la centralización administrativa disminuye en las localidades “el espíritu de ciudad” y “perjudica la reproducción de las fuerzas”. En Estados Unidos no existe centralización administrativa, en vista de la autonomía de las localidades para ocuparse de sus asuntos particulares, aunque sí centralización gubernamental. Tocqueville, *La democracia*, 97-98.

⁴¹³ Uribe y López, *Las palabras*, 98.

jefes políticos y alcaldes fueran “de libre nombramiento y amovibles a voluntad del Ejecutivo”⁴¹⁴.

Así mismo, la propuesta de Ospina como secretario de Interior, al año siguiente, se basó en que la división territorial vigente obstaculizaba el gobierno. Propuso dividir las 20 provincias para formar 44. Eliminando los niveles intermedios de gobierno, que entorpecían la administración, buscó que las directrices del Ejecutivo central se realizaran en los distritos, no el autogobierno del pueblo. En su justificación, retomó argumentos esgrimidos anteriormente contra el federalismo, como la falta de ilustración. El conocimiento de las localidades llegaba a los gobernadores por vía de las autoridades subordinadas, alcaldes y jefes políticos. Pero, como estos rara vez sabían escribir, paralizaban el proceso y, por lo tanto, el gobernador actuaba a ciegas. Esta falta de personal calificado era en el momento irresoluble, pero confiriendo al gobernador las funciones del jefe político y reduciendo la extensión territorial a su cargo, los pocos funcionarios capacitados actuarían directamente en las localidades⁴¹⁵

En el fondo, Ospina proponía un régimen municipal para prevenir movimientos federalistas como los que llevaron a la Guerra de los Supremos. Así, la división de las provincias se justificaba porque “rivalizan entre sí y aún con la Nación misma”, amenazando la paz y la unidad nacional. Para promover la guerra civil, a un movimiento sedicioso le bastaba tomar la capital de una de las grandes provincias. Por lo tanto, reduciendo el tamaño de las provincias se evitaba que las rebeliones se propagaran con facilidad. Igualmente, para disminuir la conflictividad en el interior de las provincias era necesario “hacer secciones territoriales homogéneas en necesidades y medios; no agrupar pueblos que tienen intereses opuestos, ni confiar a la misma corporación una extensión de territorio que no pueda atender fácil y directamente”⁴¹⁶.

Las críticas a la propuesta de Ospina se orientaron indirectamente a su antifederalismo, por erosionar el poder de las grandes provincias y reforzar el centralismo. El proyecto fue objeto de un intenso debate en el Congreso, pero finalmente fue negado, primando el argumento de que

⁴¹⁴ Cerbeleón Pinzón, José Rafael Mosquera y José Ignacio de Márquez, “Informe de Comisión (9 abril de 1842)” en José Rafael Mosquera, *Nociones de derecho constitucional*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003 [1843]), 169.

⁴¹⁵ Mariano Ospina Rodríguez, *Exposición que el Secretario de Estado en el despacho de lo Interior del gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1844* (Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla, 1844), 9-11. BNC F. Quijano 207.

⁴¹⁶ Ospina, *Exposición*, 12-14.

pretendía “fomentar una política de dividir para gobernar”⁴¹⁷. De hecho, sus críticos retomaron varios argumentos con que se había rechazado el federalismo. Por ejemplo, Julio Arboleda rechazó el proyecto porque la diversidad climática, geográfica y poblacional impedían una división territorial simétrica. Los gastos crecerían por la cantidad de funcionarios necesarios para el gobierno local y su representación en el Congreso. La designación de las capitales en las nuevas provincias generaría conflictos. La reducción de los niveles de gobierno recargaría a los gobernadores de trabajo y no resolvía la falta de ilustración, porque los alcaldes eran menos capacitados que los jefes políticos y nuevamente se presentaría la parálisis administrativa⁴¹⁸.

En la Guerra de los Supremos, el federalismo fue leído como una amenaza a la unidad nacional, lo que dificultó su reivindicación explícita en el futuro inmediato. De ahí que los federalistas optaran por defender la descentralización y el fortalecimiento del poder municipal, de modo táctico, como parte de un proyecto federalista, o como alternativa al federalismo. Por ejemplo, un crítico anónimo arguyó que el proyecto de Ospina era parte de la tendencia a limitar el poder municipal, hasta el punto de que “hoy designa el poder Ejecutivo hasta el número de monacillos que debe haber en la última parroquia de la República”. Sin embargo, acudiendo a la distinción entre centralización gubernamental y administrativa de Tocqueville, afirmó: “Se pueden obtener todas las ventajas que la acción del poder municipal produce en los Estados Unidos, sin que la forma del gobierno sea federal; pues en la Europa misma hay gobiernos monárquicos que son centrales bajo el primer respecto [político], y no lo son bajo el segundo [administrativo]”⁴¹⁹.

Esa misma posición fue defendida por una parte del Partido Liberal en el gobierno de López, que en contraste con Ospina promovió la descentralización como una forma de aproximar el gobierno al ciudadano y hacer realidad el autogobierno local. La dominación colonial, del gamonal, el tinterillo y el cura seguía vigente en las localidades donde, por lo tanto, no existía república, libertad, igualdad ni soberanía popular⁴²⁰. Así, la reivindicación del régimen municipal se articula a la soberanía popular, pero es visto como una alternativa para realizar el *self government* sin transitar hacia el federalismo.

⁴¹⁷ Gilmore, *El federalismo T. I*, 187. La propuesta fue presentada nuevamente por el entonces secretario Márquez, a principios de 1847, corriendo con igual suerte. Martínez, “El movimiento”, 35.

⁴¹⁸ Julio Arboleda, “Sobre División territorial” [agosto 19 de 1843], en *Prosa de Julio Arboleda*, compilado por Gerardo Andrade González (Bogotá: Banco de la República, 1984), 132-133.

⁴¹⁹ “Observaciones críticas sobre el proyecto de ley de división territorial” (Bogotá: 1844), 2-3. BNC, fpineda_201_pza14.

⁴²⁰ Gilmore, *El federalismo T. I*, 177-181.

El principio de la soberanía popular fue un nodo articulador en las reformas liberales. En la campaña presidencial de 1849 fue reivindicado por sectores populares como la Sociedad Democrática de Artesanos de Bogotá, que jugó un papel importante en la elección de López, el 7 de marzo⁴²¹. En su discurso de posesión, López expresó: “me veréis trabajar con tesón porque el dogma de la soberanía popular se desenvuelva genuinamente en todos los actos y disposiciones del Gobierno”⁴²². Su discurso no cambió, de manera que en 1853, al comparar sus logros con sus promesas iniciales, sostuvo: “La lucha está empeñada entre los doctrinarios del pasado y los defensores del dogma político de la soberanía popular”⁴²³. Los sectores populares articulados al liberalismo también ligaron el régimen municipal con la soberanía popular. Por ejemplo, Ambrosio López, fundador de la Sociedad de Artesanos de Bogotá, en su “desengaño” con el gobierno liberal decía: “nuestro gobierno no es republicano, porque las instituciones son imperfectas, siendo un mixto de los otros sistemas de gobierno, y por consiguiente nuestro primer mandatario es un monarca con el nombre de presidente, porque en la verdadera democracia el pueblo es el que manda”. Por lo tanto, “entre nosotros no hay tal poder municipal porque los agentes de ese monarca presidente, se ingieren en las deliberaciones en que el pueblo es soberano”⁴²⁴.

Sin embargo, una corriente del liberalismo, incluso anterior a la formación del Partido Liberal, concibió la descentralización y el fortalecimiento del poder municipal no como una alternativa al federalismo, sino como un primer paso hacia él. Desde 1838, Florentino González articuló el federalismo con la descentralización y la soberanía popular. Según su diagnóstico, el centralismo amenazaba la libertad y la democracia porque “el querer del presidente no tiene diques que lo contengan en ninguna de las secciones del territorio”. Una camarilla clientelar concentraba los recursos en la capital, sumiendo las localidades en el atraso material y generando una constante

⁴²¹ La participación de los artesanos en la elección de López por el Congreso es un lugar disputado en la historiografía. Los conservadores resaltaron las supuestas amenazas de los artesanos bogotanos a los congresistas Ángel Cuervo y Rufino José Cuervo, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 2012), 416-424. Los liberales desestimaron el hecho, pues difícilmente se habría alterado el orden bajo un gobierno conservador que tenía a su disposición la fuerza armada. Camacho, *Memorias*, 45. Ver: Rodrigo Llano Isaza, *Los draconianos. Origen popular del liberalismo colombiano* (Bogotá: Planeta, 2005), 51-52, y Armando Martínez Garnica, “La experiencia del 7 de marzo de 1849”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 10, n.º 1 (2005): 53-110.

⁴²² “Posesión al presidente de la República”, *Gaceta Oficial*, No. 1034, abril 4 de 1849, 111.

⁴²³ José Hilario López, *Mensaje del presidente de la República al Congreso Constitucional de la Nueva Granada* (Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1853), 3. BNC, fpineda_369_pza1.

⁴²⁴ Ambrosio López “El desengaño o confidencias de Ambrosio López” [1851], *Boletín Cultural y Bibliográfico* XVI, n.º 2 (1979): 22-23.

frustración que llevaba a la rebelión. En contraste, el federalismo evitaba la concentración de los recursos fomentando el progreso local⁴²⁵. Por eso, defendía una descentralización gradual, para evitar “sacudimientos anárquicos”, que permitiera llegar al federalismo, pues no había que renunciar a “dar hacia la perfección aquellos pasos lentos y seguros que le traerán un día”. La administración provincial debía tener potestad sobre obras públicas, enseñanza, asuntos eclesiásticos y contribuciones, y se debía cumplir la disposición constitucional (art. 106.13), según la cual los gobernadores serían elegidos por el Ejecutivo de candidatos presentados por las cámaras provinciales, quitándole al Presidente la facultad de removerlos⁴²⁶.

Aunque la administración López promulgó varias leyes para aumentar la autonomía de las provincias, la más importante fue la Ley del 20 de abril de 1850, “sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos, y sobre organización de la hacienda nacional”, agenciada por Manuel Murillo como secretario de Hacienda ⁴²⁷. Desde 1848, Murillo propuso la descentralización como una vía hacia la federación y la realización de la soberanía popular. La federación “es la aspiración constante de todos aquellos que *desean sinceramente* ver consolidada la República”. En su concepto, sus principios habían “penetrado más profundamente en el país” y la opinión pública era favorable al axioma tocquevillano según el cual “el mejor juez de sus propios intereses es el individuo mismo”⁴²⁸.

Dos años después, Murillo defendió su proyecto de descentralización de rentas y gastos. En la democracia, afirmaba, la centralización aumenta los gastos públicos, porque “los pueblos se habitúan a esperarlo todo del gobierno central” pero resisten las contribuciones que este impone⁴²⁹. Los impuestos directos no habían fructificado porque no respondían a los intereses locales, pero las cámaras provinciales, con más conocimiento de sus necesidades, podrían crear contribuciones provechosas. Habría además un efecto político porque, con las rentas y gastos, se descentralizaban también las disputas entre partidos, que tenían como arena el gobierno central.

⁴²⁵ González, “Federación”, 392-393 y 398-399.

⁴²⁶ González, “Federación”, 403-405.

⁴²⁷ Hubo Disposiciones complementarias: “Ley de 30 de mayo de 1849. Adicionando y reformando la de 3 de junio de 1848, orgánica de la administración y régimen municipal”, *Gaceta Oficial*, No. 1051, junio 7 de 1849, 243-245; “Ley de 22 de junio de 1850. Adicionando y reformando las de 3 de junio de 1848 y 30 de mayo de 1849, orgánicas de la administración y régimen municipal”, *Gaceta Oficial*, No. 1132, junio 23 de 1850, 297-298.

⁴²⁸ Manuel Murillo, “Descentralización administrativa”, *La Gaceta Mercantil*, No. 13, Santa Marta, miércoles 12 de enero de 1848, 1-3.

⁴²⁹ Manuel Murillo, “Informe del secretario de hacienda” [1850], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 185-186.

Así la descentralización respondía a “la necesidad de entrar resueltamente en esta nueva vía, que es un paso avanzado en el sistema del *self-government*, dando vida a las localidades, nuevo alimento y distinto campo de acción a los partidos, libertad a la industria y efectivos golpes a los monopolios que han empobrecido el país y servido solo al egoísmo de unos pocos”⁴³⁰.

Un artículo en *El Neo-Granadino* apoyó el proyecto en los mismos términos, como un paso hacia la “verdadera república”, aquella “en que no se reconozca la distinción de ninguna especie de clases, de privilegios o proletarios; en que la libertad, la igualdad y la fraternidad sean la propiedad y el deber de todos y no el monopolio exclusivo de una o más castas”. Pero también como la preparación para el federalismo, pues “se hará frente de seguro a las necesidades de la administración, se entregará a las provincias el depósito sagrado de su propia suerte y abrirá paulatinamente la vía para la adopción del gobierno democrático por excelencia, del celebrado *self government* de la unión anglo-americana”⁴³¹. En fin, en su balance de la ley, en 1853, Murillo volvió a vincularla con la búsqueda del “*self government*, la verdadera república, la expresión más neta y lógica de los progresos de la razón y de la filosofía”⁴³².

En suma, la disputa por el federalismo comenzó en la discusión sobre el régimen municipal y la descentralización, concebidos como vías diferentes hacia el *self government* inspirado en Estados Unidos. El gobierno ministerial propuso un régimen municipal para fortalecer el centralismo, haciendo más eficaz su gobierno, y acabar con las reivindicaciones federalistas que emergieron durante la Guerra de los Supremos, vistas como amenazas a la unidad nacional, mediante la fragmentación de las provincias. En contraste, los vencidos en dicha guerra, que más tarde formarían el Partido Liberal, defendieron la descentralización y el fortalecimiento del poder municipal, buscando una mejor distribución de los recursos para fomentar el progreso de las localidades y aproximar el gobierno al ciudadano. Esto permite inferir que el concepto de federalismo se había complejizado y ya no se identificaba sin más con el gobierno representativo. Por esa razón, los liberales oscilaron entre la descentralización como una alternativa al federalismo, para hacer realidad la soberanía popular, y como un paso previo hacia él.

⁴³⁰ Murillo, “Informe”, 186-187.

⁴³¹ “Congreso”, *El Neo-Granadino*, Bogotá, no. 89, marzo 1 de 1850, 65.

⁴³² Manuel Murillo, “Señor Pedro M. Ramos, Presidente de la Sociedad democrática de Pamplona”, *El Neo-Granadino*, No. 248, abril 23 de 1853, 143.

4.2. La división de las provincias o la experimentación territorial

En la perspectiva de alcanzar el *self government*, los liberales enfrentaron un gran obstáculo: no existían unidades territoriales análogas a las colonias norteamericanas constituidas en estados tras su independencia. La reforma territorial general se frustró por la conflictividad que suscitó, dando paso a una experimentación que comenzó por la división de las provincias de manera individual. En la disputa subyacente, el federalismo no solo se articularía a la soberanía popular, también emergería la soberanía estadual, particularmente en el caso de Antioquia.

A largo plazo, tras la Constitución de 1858, el territorio de los estados tenderá a coincidir con el de las antiguas provincias-regiones coloniales y se mantendrá hasta el fin del federalismo, en 1886⁴³³. Sin embargo, en el momento de gestación del federalismo, la división territorial se articula, por una parte, a la búsqueda de alternativas para realizar el *self government* y la soberanía popular y, por otra, a una concepción estratégica del territorio preocupada por la aplicación del conocimiento geográfico, eje fundamental en la construcción del Estado-nación, para conseguir el progreso material⁴³⁴.

Por ejemplo, Florentino González discutió distintas aristas del problema: secciones muy extensas debilitan la acción del gobierno, pero muy pequeñas demandan más personal y recursos. Sin embargo, más que la extensión territorial, “los intereses son la guía siempre que se trata de administración pública”. En consecuencia, para dividir el territorio se debe identificar esos intereses y evitar colisiones entre ellos. Pero, dado que estos pueden variar infinitamente, “cuando, aunque los intereses aconsejen una división, razones de otro género la repugnen, será preciso doblegarse a las que tengan más fuerza, a las que atendidas producirán resultados más felices, o útiles para la sociedad”⁴³⁵. Así, la división territorial también debía acoplarse a la geografía y los recursos de las localidades. Por eso, González urgía a levantar la carta geográfica del país y formar la estadística⁴³⁶.

⁴³³ Park, *Rafael Núñez*, 23-24; Borja, *Estado*, 27; Gilmore, *El Federalismo T. II*, 35; Rodríguez, *Aspectos*, 13.

⁴³⁴ Lucía Duque Muñoz, “Geografía y cartografía en la Nueva Granada (1840-1865): producción, clasificación temática e intereses”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 33 (2006): 13-15. El interés por la geografía fue común tanto a las élites liberales como conservadoras, personajes como T. C. de Mosquera, Santiago y Felipe Pérez, J. M. Samper y M. Ancizar, redactaron tratados de geografía o corografía y, sin distinción partidista, los gobiernos apoyaron la Comisión Corográfica. Efraín Sánchez Cabra, *Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica de la Nueva Granada* (Bogotá: Banco de la República, 1998), 626-627.

⁴³⁵ González, *Elementos*, 88-90.

⁴³⁶ González, *Elementos*, 92.

Igualmente, en la discusión de la cuestión territorial de cara a la reforma de la Constitución, José María Samper sostuvo que se debía evitar un reducido número de entidades. Pocos estados fuertes podrían amenazar el orden y la integridad nacional u obstaculizar el gobierno, pero si continuaba la fragmentación, el “dividir para reinar”, las provincias quedarían sin recursos para fomentar el progreso material. Proponía definir once estados por constitución y que la ley estableciera la libertad municipal frente al ejecutivo, el mantenimiento del orden público y la economía de las entidades territoriales. Así mismo, se inclinaba por armonizar las divisiones del territorio con sus características naturales y sus necesidades económicas, para aprovechar los vínculos e intereses creados entre distintos pueblos, y que los centros administrativos coincidieran con los centros comerciales, concertando los movimientos de la riqueza privada con la acción de la autoridad⁴³⁷.

Sin embargo, no fue posible realizar una reforma territorial programada racionalmente. El problema de fondo fue planteado por Antonio del Real, en su crítica al proyecto de Constitución federal de Florentino González. Mientras las colonias norteamericanas formaron estados independientes y se unieron por su propia voluntad, la Nueva Granada constituía una unidad y la división sería creada. Por lo tanto, la unidad resultante no sería resultado de la voluntad de las entidades territoriales: “Acá es un Congreso ordinario el que sin consultar a nadie hace una división a su antojo, y es al menos probable (para mí del todo cierto) que la mayoría de la República desaprobará semejante acto”. Por tal razón, recomendó que la división territorial no se fijara de antemano y sin consultar a las localidades, sino que se dejara la posibilidad de que por su propia iniciativa se unieran para constituirse en estados⁴³⁸.

Los representantes de las élites provinciales en el Congreso se opusieron a una reforma territorial general, temiendo que fortaleciera el centralismo. No obstante, para el gobierno López la división era parte de la descentralización, buscaba vigorizar la soberanía popular aproximando el gobierno al ciudadano. Por eso, se optó por una experimentación permitiendo que, individualmente y por ley, las provincias se dividieran, lo que motivó la emergencia de conflictos. Las élites de ciudades y pueblos subordinados vieron esa alternativa como una oportunidad para acceder a un estatus superior al que tenían, como el de capital provincial, y los

⁴³⁷ José María Samper, “División territorial”, *El Neo-Granadino*, No. 219, octubre 15 de 1852, 242-243.

⁴³⁸ Antonio del Real, “Reforma de la Constitución”, *El Neo-Granadino*, Bogotá, No. 228, diciembre 17 de 1852, 315-316.

partidos como un medio para disputar el dominio electoral en las localidades y la representación en el Congreso. Sin embargo, la carencia de recursos para solventar el gobierno local haría inviable la división de las provincias.

En 1849 había 22 provincias y 6 territorios, que se convirtieron en 36 provincias en 1853⁴³⁹. Como demuestra Ruiz, la división territorial varió año tras año durante el gobierno López, por la creación de nuevas provincias a partir de la división de las antiguas⁴⁴⁰. En 1850, en su informe al Congreso como secretario de Gobierno, Francisco Javier Zaldúa evaluó positivamente la creación de Tundama, Ocaña y Chiriquí: “así iremos progresivamente encaminándonos al desenvolvimiento del gran sistema de existencia política de las localidades, como el más luminoso y el más fuerte apoyo de la asociación popular”. Recomendó continuar la división provincial “teniendo en cuenta que las arcas nacionales no sufran un gasto mayor en este respecto”⁴⁴¹.

Con la expectativa por la división de las provincias emergieron conflictos entre élites locales. Dos décadas después de la Independencia continuaban las disputas por el dominio local y regional, que se manifestaban, por ejemplo, en gran cantidad de peticiones de cabildos y asambleas provinciales al Congreso para dividir provincias o modificar el estatus de determinadas poblaciones⁴⁴². Así mismo, el proceso alentó las disputas partidistas. Hacia 1850 ninguno de los partidos tenía el poder necesario para aprobar por sí mismo ninguna ley, por lo que se requería el apoyo bipartidista⁴⁴³, pero el liberalismo tuvo vía libre para impulsar reformas tras la derrota electoral del Partido Conservador en 1851, cuando perdió la vicepresidencia y la mayor parte de las gobernaciones y asambleas provinciales, quedando en minoría en Senado y Cámara⁴⁴⁴.

La fragmentación de las provincias afectaba los dominios electorales en las localidades y, por ende, modificaba su representación en el Congreso. En uno de los artículos que José María

⁴³⁹ Carlos Restrepo Piedrahita, “Consideraciones”, en *Constituciones de la Primera República Liberal 1853-1856. Tomo I* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1979), 1.

⁴⁴⁰ Ruiz, *La génesis*, 240. Descripciones detalladas de la creación de nuevas provincias a partir de la división e las anteriores entre 1849 y 1853 en: Martínez Garnica, “El movimiento”, y Gilmore, *El federalismo T. I.*, 185-196. Sobre las complejas discusiones y problemas del ordenamiento territorial ver Ruiz, *La génesis*, 236-304.

⁴⁴¹ Francisco Javier Zaldúa, “Informe del secretario de gobierno al Congreso constitucional de la Nueva Granada en sus sesiones de 1850”, *Gaceta Oficial*, No. 1111, abril 4 de 1850, 138.

⁴⁴² Gilmore, *El federalismo T. I.*, 185-186.

⁴⁴³ Safford y Palacios, *Colombia*, 388-389. Colmenares, *Partidos*, 18.

⁴⁴⁴ Uribe y López, *Las palabras*, 216; Safford y Palacios, *Colombia*, 392.

Samper consagró al problema territorial sostuvo que ambos partidos tendían a “explotar las divisiones territoriales y la fijación de capitales de provincia en provecho de las elecciones y de intereses personales y lugareños”. Así, tras las divisiones de las provincias existía un fino cálculo electoral que no necesariamente respondía a los intereses de las localidades: “se destroza una provincia que solo da dos senadores y cuatro representantes, y en la cual predomina un partido, para aumentar su representación en las cámaras y obtener una mayoría; o para dar colocación a importunos aspirantes que carecen de empleo”⁴⁴⁵.

Por ejemplo, la provincia de Chocó tenía dos cantones, San Juan, con sede en Nóvita, que era la capital provincial, controlado por conservadores, y Atrato, con sede en Quibdó, dominado por liberales. De acuerdo al censo de 1843, San Juan tenía un diputado más en la Asamblea provincial, es decir, esa instancia era dominada por los conservadores. Pero en 1851 el censo le quitó la supremacía a San Juan en la Asamblea y los liberales, mayoritarios en el Congreso, consiguieron que la capital se trasladara de Nóvita a Quibdó. En la Cámara cursó un proyecto de división de la provincia, presentado por los representantes conservadores de San Juan para eludir el dominio liberal, que no prosperó porque los liberales mayoritarios no querían que aumentara el número de representantes conservadores en el Congreso⁴⁴⁶.

En Antioquia las tensiones producidas por la división de la provincia dan lugar a la reivindicación de la soberanía estadual. Su vinculación a la guerra de 1851, originada por la oposición a la abolición de la esclavitud y a las reformas de López contra la Iglesia en el Cauca, fue fundamentalmente ocasionada por la división de la Provincia impulsada por los liberales, mediante la Ley del 16 de mayo de 1851, en tres: Medellín, Antioquia y Córdoba⁴⁴⁷. Los liberales de Rionegro querían crear dos entidades territoriales en donde fueran predominantes para modificar el mapa político-electoral de la provincia y privar a los conservadores de Medellín de su influencia sobre poblaciones como Rionegro, Santa Fe de Antioquia y Sopetrán. A eso se adiciona la pugna entre los empresarios liberales de Rionegro y los conservadores de Medellín. Los conservadores vieron la división de la provincia como una artimaña de los liberales para aumentar su dominio y cambiar la correlación de fuerzas en el Congreso⁴⁴⁸.

⁴⁴⁵ José María Samper, “División territorial”, *El Neo-Granadino*, No. 219, octubre 15 de 1852, 242.

⁴⁴⁶ Gilmore, *El federalismo T. I.*, 195.

⁴⁴⁷ Ortiz, *El federalismo*, 20.

⁴⁴⁸ González, *Partidos*, 53.

Los representantes conservadores en la Cámara se opusieron a la división de la provincia, pero el liberalismo era mayoritario⁴⁴⁹. Como resultado se produjo la reacción de sectores conservadores, a nombre de la federación y la religión católica, contra las reformas del gobierno López. Así, contra la articulación del gobierno liberal entre descentralización y soberanía popular, el conservatismo antioqueño articuló la federación, la soberanía estadual y la defensa del catolicismo. La consigna del general Eusebio Borrero, quien unificó la provincia declarándola Estado federal, fue “Dios y federación”⁴⁵⁰. El decreto que expidió el 1 de julio recuerda las proclamas de los “supremos” una década antes, e incluso las reivindicaciones de la Primera República, porque también es paradójico en su reivindicación estratégica de la soberanía. Por una parte, se hace en nombre del pueblo antioqueño, no del pueblo soberano de la nación neogranadina en función del cual el gobierno liberal desarrollaba la política descentralizadora. Asume que la soberanía antioqueña, usurpada por un gobierno central que “tiraniza la República”, es recuperada, declarando un Estado federal hasta que se reúna una asamblea constituyente: “Hemos proclamado la federación: porque es la forma de gobierno que anhelan ver establecida en este dichoso país todos los antioqueños sin distinción de colores políticos, y era preciso no dejar escapar la preciosa ocasión que se presentaba para restituir al pueblo la soberanía que el Gobierno central le había arrebatado para tiranizarlo”⁴⁵¹.

Sin embargo, por otra parte, sostiene que continúan vigentes las leyes neogranadinas, lo que implicaba que Antioquia no se separaba de la nación neogranadina aunque hubiera “recuperado” su soberanía: “he resuelto asumir, como en efecto asumo, el mando civil y militar del Estado federal de Antioquia, bajo el título de gobierno civil y militar de la Federación Antioqueña, en el

⁴⁴⁹ Juan Carlos Jurado “La división de la provincia de Antioquia en medio de la guerra civil de 1851”, *Historia y Sociedad*, n.º 17 (2009): 127.

⁴⁵⁰ Tanto los conservadores como los liberales antioqueños habían reivindicado previamente el federalismo. Por ejemplo, en 1847, el periódico liberal *El Censor* manifestaba: “nada puede detener el curso necesario de las cosas: Antioquia está llamada por la naturaleza a hacer *ella misma, ella sola, ella independiente*, la felicidad de sus amantes y laboriosos hijos... No más dependencia de la voluntad extraña: yo me basto para mi propia existencia, y mi existencia exige federación!”. “Los antioqueños”, *El Censor*, diciembre 28 de 1847. Citado por Juan Guillermo Zapata Ávila, “La reacción conservadora: procesos y referentes ideológicos de la oposición conservadora al reformismo liberal”, *Historiolo* 3, n.º 6 (2011): 106. Los conservadores habían promovido la división de la provincia, con intenciones similares, en 1844. Sobre las disputas por estatus territoriales en Antioquia en la primera mitad del siglo XIX ver: Fernando Botero Herrera, *Estado, nación y provincia de Antioquia. Guerras civiles e invención de la región, 1829-1863* (Medellín: Hombre Nuevo, 2003), 135-163.

⁴⁵¹ Citado por Ortiz, *El federalismo*, 26.

ejercicio de cuyas funciones observaré la Constitución y leyes de la Nueva Granada, en cuanto no se opongan al objeto del pronunciamiento que se acaba de hacer”⁴⁵².

El principal inconveniente en la división de las provincias fue la carencia de recursos para asegurar la administración de las entidades creadas, a pesar del inicial optimismo de Murillo, que en su informe de 1851 como secretario de Hacienda afirmó: “Habrá solamente dos o tres provincias que no podrán sostenerse como tales bajo este sistema, las cuales deben suprimirse haciendo una nueva división territorial”⁴⁵³. En realidad, la mayoría de las provincias tuvieron problemas para financiar sus gastos básicos, lo cual cuestionó de fondo si la descentralización debía extenderse ⁴⁵⁴. En algunos casos, como el de Bogotá, fraccionada en Bogotá, Cundinamarca, Zipaquirá y Tequendama el 6 de mayo de 1852, la división recargó de impuestos a la población, porque cada nueva entidad aprovechó las disposiciones de la ley de descentralización de rentas y gastos para crear nuevas contribuciones⁴⁵⁵. Así mismo, en 1853 el gobernador de la Provincia de Riohacha se quejaba porque los cabildos no tenían recursos para cumplir con lo que le ordenaban las recientes leyes sobre administración y régimen municipal: “los cabildos de esta provincia han acreditado que ella no está bastante preparada para el cambio trascendental que la nueva Constitución va a introducir en la forma de gobierno”⁴⁵⁶.

Incluso desde 1851, cuando el proceso no había avanzado demasiado, se alertó desde el mismo gobierno para no autorizar la creación de más provincias inviables en términos financieros. Así lo hizo Manuel Dolores Camacho, como secretario de Interior, en su mensaje al Congreso. La división de la República en pequeñas secciones se justificaba para hacer más eficaz la administración cuando los gastos de las provincias dependían del tesoro nacional. Pero cuando se había establecido “una verdadera federación financiera”, los criterios para la división territorial debían cambiar: “Hoy el punto de partida es la riqueza: solo puede ser provincia aquella sección que cuente con las rentas necesarias para atender cómodamente a los gastos que se han puesto a

⁴⁵² Gustavo Arboleda, *Historia contemporánea de Colombia. Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente. Tomo V* (Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1990), 281.

⁴⁵³ Manuel Murillo, “Informe del secretario de hacienda” [1851], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 193.

⁴⁵⁴ Ruiz, *La génesis*, 171; Camacho, *Memorias*, 66.

⁴⁵⁵ José Eduardo Rueda Enciso, “La administración liberal en la provincia de Bogotá 1849-1857”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 15, n.º 1 (2010): 155.

⁴⁵⁶ “Provincia de Riohacha, “Informe del gobernador a la Cámara provincial”, *Gaceta Oficial*, No. 1473, enero 28 de 1853, 76.

su cargo. La categoría de provincia para pueblos pobres es una carga pesada, un bien que deja de serlo desde que cuesta caro”⁴⁵⁷.

Por tal razón, el secretario de Gobierno, Patrocinio Cuéllar, propuso en su informe de 1853 que las provincias pudieran reunirse. El fraccionamiento de las provincias dividía los recursos e impedía uniformar la división territorial para crear entidades con la población y la riqueza que demandaba una buena administración. En sintonía con Del Real, pensaba que la Constitución, entonces en discusión, no debía fijar la demarcación territorial sino que “la ley puede hacer en cada año las alteraciones que las exigencias de los pueblos demanden, y es de esperarse que en poco tiempo se unirán las pequeñas provincias para formar entidades políticas de importancia por sus recursos, su población y su grande extensión territorial”⁴⁵⁸.

En síntesis, uno de los problemas que enfrentó el liberalismo fue no disponer de una división territorial favorable al *self government*. Aunque se trabajó en la creación de fórmulas para su organización racional, al final predominó la experimentación cuando, ante la dificultad de una reforma territorial general, el gobierno dio vía libre a la división de las provincias de manera individual. Como consecuencia, se desencadenaron conflictos entre localidades y partidos en los que emergió, en particular en Antioquia, una articulación entre federalismo y soberanía estadual como alternativa a la articulación entre descentralización y soberanía popular defendida por el gobierno. La división de las provincias finalmente se detuvo por la carencia de recursos para su administración, dando lugar a su posterior reagrupación para formar estados.

4.3. La soberanía popular entre la descentralización y el federalismo

Las reformas de medio siglo perfilaron las dos facciones del Partido Liberal, gólgotas y draconianos⁴⁵⁹. Ambas apostaban por el *self government* y la soberanía popular. Sin embargo, los gólgotas articulaban los dos conceptos con el federalismo, de manera que la descentralización tenía como fin el régimen federal. En cambio, los draconianos se inclinaban únicamente por aumentar el poder municipal en un gobierno unitario. La Constitución de 1853 y sus

⁴⁵⁷ Manuel Dolores Camacho, “Informe del Secretario de Gobierno al Congreso de 1851”, *Gaceta Oficial*, No. 1204, marzo 16 de 1851, 158.

⁴⁵⁸ Patrocinio Cuéllar, *Informe del Secretario de Estado del Despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1853* (Bogotá: Imprenta Echavarría Hermanos, 1853), 10. BCN, fpineda_498_pza2.

⁴⁵⁹ Las divergencias se originaron por la separación entre Estado e Iglesia, pues los draconianos temían que el clero se convirtiera en instrumento de la Corte pontificia; el sufragio universal, para los draconianos una medida prematura, dado el atraso cultural que impedía a las masas obrar con discernimiento; y la relación con el pueblo representado en los artesanos, siendo los gólgotas más reacios a su movilización. Molina, *Las ideas*, 63-65.

ambigüedades son resultado de una correlación entre fuerzas diversas en cuya disputa jugaron un papel central esas dos facciones.

Los gobiernos de López y Obando (1853-54) prefirieron la descentralización sobre el federalismo para fortalecer la soberanía popular. Por consiguiente, los liberales federalistas tuvieron que transigir “adoptando un término medio”⁴⁶⁰. Los conservadores, por su parte, vieron la descentralización como una posibilidad para resistir al programa reformista liberal. De ahí que el secretario de Gobierno de López, Patrocinio Cuéllar, en su informe al Congreso de 1853, afirmara que el Partido Conservador apoyaba únicamente las reformas que debilitaran al gobierno central⁴⁶¹.

La reforma constitucional se agitó desde la campaña presidencial de 1848 en torno a las dos opciones, descentralización o federalismo, como vías para realizar el principio de la soberanía popular. Florentino González propuso un régimen unitario descentralizado, incluyendo entre otras cosas el sufragio universal directo⁴⁶². Para cumplir con su propósito de educar al pueblo, el sufragio solo debía excluir a quienes no supieran leer ni escribir o no tuvieran ocupación⁴⁶³. No obstante, la descentralización era limitada, pues el gobernador provincial era de libre nombramiento y remoción por el poder Ejecutivo nacional y, aunque el jefe político y el alcalde serían popularmente electos, también eran sus agentes (art. 85)⁴⁶⁴.

Por esa razón, si bien Manuel Murillo convino con las bases del proyecto de González, defendió la descentralización como una alternativa para establecer gradualmente el federalismo: “el proyecto del doctor González no satisface a las exigencias de la opinión, y a los progresos que debemos procurar al sistema del *self-government*”. Por eso consideró necesario ampliar las

⁴⁶⁰ Según José María Samper, hubo una estrategia del liberalismo gólgota para establecer el federalismo de forma gradual, “crear, con la descentralización, una escuela práctica de gobierno propio”, pero “no alarmar a los antifederalistas”, de forma que la federación “fue una obra de ejecución paulatina, aparentemente dislocada, pero inevitable”. José María Samper, “Los partidos en Colombia” [1873], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, compilado por Jorge Orlando Melo (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 106.

⁴⁶¹ Cuéllar, “Informe”, 2.

⁴⁶² Florentino González, “Reforma Constitucional. Primer artículo”, *El Siglo*, No. 6, julio 20 de 1848, 3. En ese momento había un consenso en torno al sufragio universal, directo y secreto. En su *Tratado de ciencia Constitucional*, Cerbeleón Pinzón lo defendió afirmando: “Desde que se ha reconocido el principio de que la soberanía reside en todos los individuos de la asociación, es necesario convenir en que todos deben ser llamados a votar, cuando se trata de conferir el derecho para ejercer aquel poder”. Cerbeleón Pinzón, “Tratado de ciencia constitucional”, en *Derecho Constitución Colombiano Siglo XIX. Tomo I*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998 [1852], 282.

⁴⁶³ Florentino González, “Reforma Constitucional. Segundo artículo”, *El Siglo*, No. 7, julio 27 de 1848, 2.

⁴⁶⁴ Florentino González, “Proyecto de Constitución política para la Nueva Granda por F. G.”, *El Siglo*, No. 8, agosto 3 de 1848, 2-4.

facultades de los poderes locales, creando nueve o diez provincias con plenas competencias sobre su régimen interior, “y ya que en la reforma constitucional no pueda conseguirse ésta, al menos debe quedar abierta la puerta para adoptarla más tarde”⁴⁶⁵.

El 19 de marzo de 1849, a 12 días de la posesión de López, Cerbeleón Pinzón también presentó al gobierno un proyecto de Constitución unitaria (art. 1) más centralista que el de González, pues el poder ejecutivo podía “suspender todos los actos emanados de las corporaciones o funcionarios seccionales, que sean contrarios a la Constitución” (art. 104)⁴⁶⁶. No obstante, el horizonte federalista era compartido incluso por actores ajenos al liberalismo gólgota. Por ejemplo, en su intento de formar un partido liberal moderado, Mosquera también articuló el federalismo a la soberanía popular, concibiendo la descentralización como un paso previo: “Nuestro programa debe ser: sostener nuestras instituciones democráticas, dándole al régimen municipal toda la independencia compatible con la unidad nacional, y preparar de ese modo la independencia de los territorios que deben tener gobiernos propios unidos por un gobierno federal”⁴⁶⁷.

La primera discusión versó sobre la instancia que debería reformar la Constitución. Algunos liberales y conservadores se inclinaron por una convención, mientras la facción gólgota prefería el Congreso. Para Manuel Ancízar, por ejemplo, era inconveniente separar el poder constituyente del poder legislativo convocando una asamblea constituyente, porque abría la posibilidad de introducir reformas totales a la Constitución, emergiendo una conflictividad potencialmente incontrolable⁴⁶⁸. En contraste, en octubre de 1850 la Cámara provincial de Antioquia rechazó la alternativa del Congreso, porque la reforma no sería obra de la razón sino “del triunfo de uno de los partidos que hoy dividen a la Nueva Granada”. Proponía una asamblea constituyente con limitaciones precisas definidas por el Congreso, pero apoyaba la adopción del sistema federal, “el único que consulta las necesidades especiales de cada sección de la República”⁴⁶⁹. Así, los

⁴⁶⁵ Manuel Murillo, “La reforma constitucional” [Noviembre 8 de 1848], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 58.

⁴⁶⁶ Cerbeleón Pinzón, *Proyecto de reforma de la Constitución política de la Nueva Granada* (Bogotá: 1849). BNC, F. Pineda 348.

⁴⁶⁷ Tomás Cipriano de Mosquera, *Circular del señor general Mosquera y reflexiones que sobre ella hacen muchos liberales* (Santa Marta: Imprenta de la Gaceta Mercantil, 1849), 8. BNC, fpineda_366_pza8.

⁴⁶⁸ Manuel Ancízar, “Convención reformadora. Sus inconvenientes políticos y administrativos”, *El Neo-Granadino*, No. 36, abril 4 del 1849, 105.

⁴⁶⁹ “Solicitud que dirige al Congreso la Cámara Provincial de la provincia de Antioquia, sobre reforma de la constitución. Medellín, 22 de octubre de 1850”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, No. 1190, enero 23 de 1851, 49-50.

conservadores antioqueños coincidían con la facción gólgota del liberalismo en su empeño por establecer el federalismo, aunque preferían una constituyente.

En su mensaje al Congreso de 1851, López no tomó partido sobre la constituyente pero defendió una reforma general, porque la Constitución “no se presta al funcionamiento activo de la democracia ni a la completa libertad de gobierno en las localidades”, e insistió en la descentralización, que consideraba exitosa para la educación del pueblo en la democracia, sobre el federalismo. La creación de estados desnaturalizaría el sufragio universal directo, necesario para apuntalar la soberanía popular, “entrándolo a cada paso”, y no se debía avanzar hacia el federalismo: “la estabilidad no debe buscarse en la creación de cuerpos intermediarios que sirvan de rémora a la soberanía”⁴⁷⁰. Finalmente, el 24 de abril de 1851 se decidió hacer la reforma en el Congreso⁴⁷¹.

Una comisión bicameral y bipartidista redactó un proyecto de Constitución federalista y lo presentó el 26 de abril⁴⁷². El texto consagra el sufragio universal directo, amplía los poderes locales y establece un federalismo moderado, “no como la alianza de estados soberanos e independientes, sino por la unión de provincias o secciones territoriales, que se reservan el poder municipal en toda su amplitud” (art. 10). Además, dispone que el gobernador provincial es “agente natural del poder Ejecutivo federal” electo popularmente (art. 40), y da al presidente la facultad de suspender a los gobernadores cuando lo juzgue conveniente dando cuenta a la Suprema Corte⁴⁷³. Estas disposiciones se mantuvieron hasta la aprobación del proyecto, el 24 de mayo de 1851, aunque para entrar en vigencia debía volver a pasar sin cambios sustanciales en 1853⁴⁷⁴.

⁴⁷⁰ José Hilario López, “Mensaje Constitucional al Congreso de 1851”, *Gaceta Oficial*, No. 1200, marzo 1 de 1851, 129-130.

⁴⁷¹ La realización de la reforma por el Congreso ocasionó descontentos porque desconoció un acuerdo previo para convocar una constituyente (Acta del 20 de abril de 1849), y fue esgrimida por el general Eusebio Borrero como una de las razones para levantarse en armas en Antioquia, en comunicación con el entonces congresista Antioqueño, Braulio Henao, el 4 de julio de 1851. “Documentos”, *Gaceta Oficial*, No. 1402, julio 7 de 1852, 522.

⁴⁷² Arboleda, *Historia. Tomo V*, 218.

⁴⁷³ “Proyecto de Constitución Política de la República”, *Gaceta Oficial*, No. 1220, mayo 6 de 1851, 282-284.

⁴⁷⁴ “Acto Legislativo del 24 de mayo de 1851”, *Gaceta Oficial*, No. 1230, mayo 31 de 1851, 345-347. Según el artículo 170 de la Constitución de 1843, una reforma constitucional debía publicarse al menos 6 meses antes de que los electores de cantón eligieran senadores y representantes, y ser aprobada en el siguiente período legislativo, en ambas cámaras, por dos tercios. Sin embargo, el 24 de abril de 1851 se expidió un acto reformativo según el cual la reforma podría realizarse “en cualquier tiempo” con las mismas formalidades que las leyes, pero en la legislatura siguiente ambas cámaras debían aprobarla en tres debates, sin variación esencial y por mayoría absoluta. “Acto

Por esa razón, la discusión continuó una vez aprobado el proyecto. En diciembre de 1852, la Cámara Provincial de Vélez, bastión gólgota, se pronunció a favor del federalismo. Sostuvo que el sufragio universal directo permitía conocer “genuinamente la opinión y votos de los asociados”, pero no resolvía el otro problema fundamental del gobierno democrático: “hacer que esa opinión y esos votos predominen siempre, absoluta y completamente”, porque la representación en el Congreso no era proporcional a la población y “los votos de los senadores enviados por provincias populosas” podían encallar “ante el voto de senadores enviados por pequeñas secciones”. En consecuencia, propuso un congreso unicameral. Consideraba el gobierno federal como “el único que consulta todos los intereses sociales y la opinión unánime de los pueblos”. No obstante, la compleja geografía y la escasez de vías de comunicación dificultaban la formación de secciones con intereses homogéneos. Por eso solicitó que la Constitución no estableciera la división territorial sino que le permitiera a las secciones formar estados uniéndose entre sí⁴⁷⁵.

Así mismo, a fines de 1852 y principios 1853 Florentino González, entonces senador por el Socorro, publicó un proyecto de constitución ya no unitario sino federal. A diferencia del que se había aprobado, renuente al reconocimiento de la soberanía estadual, establecía “una confederación de estados soberanos” (art. 1)⁴⁷⁶. El gobierno general solo atendería las relaciones exteriores y la guerra, los estados tendrían facultades para organizar su propio gobierno. González consideraba su propuesta “semejante a la que ha hecho la felicidad del pueblo norteamericano” y provechosa porque garantizaría la soberanía popular: “en todas partes le conviene al pueblo gobernarse a sí mismo y esta es la combinación que le facilita el gobierno propio, y la que reposa sobre el único principio verdadero en política: la soberanía del pueblo, nacida de la libertad o soberanía del individuo”⁴⁷⁷. Además, el federalismo prevendría las insurrecciones al suprimir la principal causa de descontento, pues los estados serían gobernados por funcionarios electos por su propio pueblo, no impuestos por el ejecutivo central⁴⁷⁸. Por último, al contrario de lo que creían críticos como José Manuel Restrepo, el federalismo haría imposible la fragmentación de la Nación, “conservando un gobierno general investido de todas

Legislativo adicionando y reformando la Constitución de la República”, *Gaceta Oficial*, No. 1217, abril 26 de 1851, 253. Por eso, el proyecto de constitución aprobado en 1851 sería nuevamente debatido en 1853.

⁴⁷⁵ “Solicitudes”, *El Neo-Granadino*, Bogotá, No. 226, diciembre 3 de 1852, 299.

⁴⁷⁶ Florentino González, “Reforma Constitucional”, *El Neo-Granadino*, No. 225, noviembre 26 de 1852, 292-294.

⁴⁷⁷ Florentino González, “Federación”, *El Neo-Granadino*, No. 237, febrero 18 de 1853, 49.

⁴⁷⁸ Florentino González, “A los legisladores de 1853”, *El Neo-Granadino*, No. 230, diciembre 31 de 1852, 332-333.

las facultades necesarias para atender a los intereses comunes, y poniendo un término a las guerras civiles, que no han tenido entre nosotros otra causa que la desacertada y pésima conducta de los agentes del gobierno central en las provincias”⁴⁷⁹.

El proyecto de González, recibió dos tipos de críticas. El constitucionalista Antonio del Real consideró exagerado el arreglo federal, pero no lo rechazó. En cambio, José Manuel Restrepo, afín al conservatismo, y Rafael Núñez, del liberalismo, coincidieron en resaltar las ventajas de la descentralización sobre el federalismo para alcanzar la soberanía popular sin poner en riesgo la unidad nacional.

Para Del Real, el reconocimiento de soberanía a los estados es problemático porque “debilita sobremanera el gobierno federal; las órdenes serían verdaderos consejos que los estados obedecerían únicamente cuando quisieran; sucedería lo que sucedió en la primera época de la República en que los grandes estados, como Cundinamarca y Cartagena, no respetaban al Gobierno de la unión sino por intervalos”. Además, la división territorial propuesta no consultaba a las localidades, lo cual podría redundar en mayores antagonismos entre ellas. Al igual que la Cámara Provincial de Vélez, se inclinaba por conservar la división territorial como estaba y autorizar al Congreso para alterar sus límites siempre que las legislaturas así lo autorizaran⁴⁸⁰.

Por el contrario, José Manuel Restrepo, bajo el seudónimo de “Fabio”⁴⁸¹, defendió un régimen unitario descentralizado, como el que venía implementando López, porque mantenía “la *unidad* del gobierno nacional” y permitía “ir enseñando a nuestros pueblos con la práctica el gobierno representativo”. En cambio, creando estados soberanos e independientes, “la constitución florentina” terminaría por romper la unidad nacional como había sucedido en la Primera República⁴⁸². Sobre todo, el federalismo no permitía realizar la soberanía popular como un régimen municipal bien formado, puesto que los intereses de las localidades no serían manejados por ellas mismas sino por las ciudades capitales de los estados⁴⁸³. Además, dividir las 35 provincias en 10 estados soberanos generaría innumerables conflictos y tenía como

⁴⁷⁹ Florentino González, “Reforma Constitucional”, *El Neo-Granadino*, No. 231, enero 7 de 1853, 339-340.

⁴⁸⁰ Del Real Antonio, “Reforma de la Constitución”, *El Neo-Granadino*, No. 228, diciembre 17 de 1852, 315-316.

⁴⁸¹ Sergio Mejía, *La revolución en letras: La historia de la Revolución en Colombia de José Manuel Restrepo (1781-1863)* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2007), 177.

⁴⁸² Fabio, *La federación en la Nueva Granada* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, diciembre de 1852), 1-2. BNC fpineda_212_pza6.

⁴⁸³ Fabio, *La federación*, 5.

inconveniente “la falta de rentas para sostener las cargas de su gobierno”, lo que llevaría a duplicar las contribuciones a los pueblos⁴⁸⁴.

Al igual que Restrepo, Rafael Núñez, representante por Chiriquí (Panamá), “protegido de Obaldía” y miembro formal de la facción gólgota aunque con una posición singular⁴⁸⁵, prefería la descentralización sobre el federalismo basado en estados soberanos. Tal arreglo no traería ningún beneficio adicional porque con las disposiciones vigentes las provincias podían realizar obras públicas para procurar su progreso y las reformas que se necesitaban, el sufragio directo y secreto, una legislación civil y penal moderna, la libertad religiosa y la reorganización del ejército, no estaban vinculadas con el régimen federal. En cambio, debido a los conflictos entre entidades territoriales, “la consecuencia lógica de la federación sería, primero el desorden, luego la anarquía, y últimamente la dictadura de un Rosas, de un Carrera, o de un Paredes”⁴⁸⁶. En fin, una buena organización del poder municipal no requiere el federalismo, porque el “principio del *self-government*” no depende “de los principios constitucionales del gobierno general o nacional”⁴⁸⁷.

Así pues, la discusión del proyecto de González también se concentró en la oposición entre descentralización y federalismo como vías para alcanzar la soberanía popular y el *self government*. Sin embargo, se agregó un matiz al problema, pues sus críticos rechazaron sobre todo el federalismo basado en el reconocimiento de la soberanía a los estados como innecesario y potencial causante de desorden. En este contexto, el Congreso retomó el proyecto aprobado en 1851 y desarrolló los correspondientes debates entre el 12 de abril y el 10 de mayo de 1853. Una victoria de los partidarios de la descentralización sobre el federalismo se produjo cuando el Senado aprobó la eliminación de la palabra “federal”, el 16 de marzo. El artículo 10, que establecía una forma federal de gobierno, “no como una alianza de estados soberanos e independientes, sino como una unión de provincias o secciones territoriales a las cuales se le reserva el poder municipal en toda su amplitud”, fue reformulado de la siguiente manera: “La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general, un gobierno

⁴⁸⁴ Fabio, *La federación*, 12.

⁴⁸⁵ Liévano, *Rafael Núñez*, 66-67. Sus dos artículos, de crítica y respuesta a González, aparecieron en *La Discusión*, que editaba con Obaldía, y son reproducidos por Jaime Duarte French, *Florentino González. Razón y Sinrazón de una lucha política* (Bogotá: Banco de la República, 1971), 532-539 y 549-557.

⁴⁸⁶ Duarte, *Florentino*, 534-535.

⁴⁸⁷ Duarte, *Florentino*, 551.

popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud”⁴⁸⁸. De acuerdo con Gilmore, Florentino González se opuso a ese cambio, por considerar que no se establecía un gobierno federal con soberanía seccional ni suficiente autonomía⁴⁸⁹.

Sin embargo, el debate se concentró en la elección popular de los gobernadores provinciales, defendida por los gólgotas y vista por el gobierno de López, que se inclinó por mantener su nombramiento por el Presidente, como un avance hacia el federalismo⁴⁹⁰. El informe del secretario de Gobierno, Patrocinio Cuéllar, en marzo de 1853, enfatizó en que el centralismo suprimía la soberanía popular, pero rechazó el federalismo y recomendó continuar el proceso descentralizador, pues bajo la administración López “se ha llegado a establecer el gobierno propio de las localidades”. Con el federalismo se corría el riesgo de disociar la República y caer en la anarquía como México, Centroamérica y Buenos Aires. Los conflictos emergerían con la creación de los estados, porque muchas ciudades perderían el estatus de capital provincial. Por consiguiente, había que proceder “en el sentido opuesto al practicado para formar la Unión Americana”: mientras allá se trató de formar la unidad entre entidades políticas independientes, en la Nueva Granada había una unidad y se requería descentralizar la administración. Por esa razón rechazaba la elección popular de gobernadores, pues las provincias no eran estados independientes y no debían sustraerse al deber de ejecutar la ley y las disposiciones del poder Ejecutivo nacional⁴⁹¹.

Victoriano Paredes, antiguo secretario de relaciones exteriores de López, argumentó que si se establecía la elección popular de gobernadores no había necesidad de adoptar el federalismo. Sin embargo, pensaba que el régimen municipal podría seguir ensanchándose, evitando las imprevisibles consecuencias del régimen federal⁴⁹². Además, desaconsejó la creación de estados, considerando las pequeñas secciones más apropiadas para el gobierno popular, porque aproximan mejor la administración al ciudadano⁴⁹³.

⁴⁸⁸ “Acta de la sesión del 16 de marzo por la noche”, *Gaceta Oficial*, No. 1491, marzo 19 de 1853, 202.

⁴⁸⁹ Gilmore, *El federalismo T.I.*, 220.

⁴⁹⁰ Arboleda, *Historia. Tomo VI*, 170.

⁴⁹¹ Cuéllar, “Informe”, 9-10.

⁴⁹² Victoriano Paredes, “Nuestro compatriota Paredes”, *El Neo-Granadino*, No. 247, abril 22 de 1853, 136.

⁴⁹³ Victoriano Paredes, “Nuestro compatriota Paredes (continuación)”, *El Neo-Granadino*, No. 248, abril 29 de 1853, 143.

En contraste, articulando federalismo y soberanía popular, un artículo de *El Neo-Granadino*, firmado por “Un diputado”, resumió los argumentos en favor de la elección popular de gobernadores. Primero, no se debía temer “las malas elecciones del pueblo ignorante”, puesto que si estaba facultado para elegir funcionarios como el Presidente no había razón para impedirle que eligiera los gobernadores. Segundo, los gobernadores electos no necesariamente se opondrían al Ejecutivo nacional ni promoverían la disolución de la República; pero si eso sucedía estaban en todo su derecho porque “la asociación de las provincias para formar ese todo que se llama nación es voluntaria, y por consiguiente se sujeta a las condiciones que quieran imponer”; de esa manera, el articulista ubicaba el poder constituyente en las provincias y no en la Nación, lo que permite inferir cierta continuidad en el concepto de federalismo en relación con coyunturas anteriores. Tercero, la elección de gobernadores no atentaría contra la unidad administrativa, porque el gobierno federal tenía facultades sobre muy pocos negocios y, en caso de conflicto con los intereses locales, “todavía es preferible que desatienda aquellos más bien que estos”. Cuarto, el nombramiento de los gobernadores por el Presidente era contrario al principio de la soberanía popular y a la independencia del poder municipal. Además, las legislaturas provinciales tendrían un origen popular que reñiría con un poder ejecutivo cuyo origen sería externo, obstaculizando la administración local y poniendo a los gobernadores nombrados en antagonismo con el pueblo. Ese antagonismo era la causa de las rebeliones, mientras que “una provincia contenta con su gobernador jamás se revoluciona”⁴⁹⁴.

En el Senado, el principal argumento contra la elección popular de gobernadores, sostenido por los allegados al gobierno y algunos conservadores, también era que no garantizaría la acción eficaz del gobierno central, especialmente para mantener la paz, porque crearía conflictos entre el presidente y los gobernadores cuando pertenecieran a partidos distintos. El senador Gómez propuso una salida intermedia, que los gobernadores se nombraran por el Presidente entre varios candidatos elegidos popularmente, finalmente rechazada. Los gólgotas defendieron la elección popular con argumentos basados en la soberanía popular más que en el federalismo. Los

⁴⁹⁴ Un diputado, “Reforma de la Constitución”, *El Neo-Granadino*, No. 241, marzo 11 de 1853, 83. Igualmente, el 17 de marzo, la provincia de Tundama reivindicó con vehemencia el principio de la soberanía popular, solicitando al Congreso que “sostengáis y procuréis el triunfo de todo lo que tienda a hacer que EL PUEBLO sea el que decida la suerte del pueblo; que el pueblo, sea del cual salen las rentas, sea el que decida de la inversión de las rentas: que el pueblo, que es el que tiene que esperar y temerlo todo de sus inmediatos gobernantes, sea el que decida quiénes deben ser estos gobernantes”. “CC. SS. I RR. De la provincia de Tundama”, *El Neo-Granadino*, No. 245, abril 8 de 1853, 121.

gobernadores nombrados por el Presidente no respondían a los intereses municipales sino a los del Ejecutivo central, lo que ocasionaba descontento y rebeliones en los pueblos. Por tanto, los gobernadores electos serían mejor garantía para mantener el orden público. El senador Castilla manifestó que la elección popular era consecuencia lógica del artículo que confería a las provincias “el poder municipal en toda su amplitud, y del principio de la soberanía del pueblo, sobre el cual está basado el gobierno que queremos establecer”. Igualmente, Florentino González afirmó que se requerían instituciones para asegurar “que el poder público será ejercido de acuerdo con la voluntad del mismo pueblo”. Así, establecer el poder municipal y al mismo tiempo un gobernador “nombrado por el gobernante interesado en centralizarlo todo, es anular el poder municipal”⁴⁹⁵.

En la Cámara, tanto la minoría como la mayoría, ambas bipartidistas, publicaron manifiestos a la Nación exponiendo sus razones sobre la cuestión. Para la mayoría, la Constitución no era federal, pues incluso ese término se había eliminado del texto, sino “centro-federal”. Por lo tanto, no había razón para que los gobernadores provinciales fueran electivos. Sin embargo, para no entorpecer la expedición de la Constitución, abandonaban su oposición⁴⁹⁶. La minoría, en gran medida dominada por los gólgotas, consideraba que la reforma de la Constitución tenía como objetivo “conseguir el establecimiento de la verdadera república”, se mostraba insatisfecha con los alcances del texto, en cuanto a la garantía de la libertad individual y “la expresión de la voluntad popular como elemento base de asociación de los granadinos”, entre otros, pero prometía adoptarla tras los debates en el Senado⁴⁹⁷.

Finalmente, si el retiro del término “federación” fue una victoria para los partidarios de la descentralización, la elección popular de gobernadores también lo fue para quienes pugnaban por establecer el federalismo. Un editorial de *El Neo-Granadino* saludó la reforma como un “triunfo popular”, por 18 votos contra 17, el 19 de marzo de 1853: “Si la reforma constitucional no contuviera esta facultad, no valdría gran cosa; pues que el sufragio universal cuando puede ser escamoteado por agentes del poder central, es casi seguro que se convierte en un medio de opresión más bien que ser una garantía de libertad”⁴⁹⁸.

⁴⁹⁵ “Congreso”, *El Neo-Granadino*, No. 243, marzo 25 de 1853, 103-104.

⁴⁹⁶ “A la Nación” [Bogotá, mayo 13 de 1853], *El Neo-Granadino*, No. 251, mayo 20 de 1853, 165.

⁴⁹⁷ “A la Nación” [Bogotá, mayo 14 de 1853], *El Neo-Granadino*, No. 251, mayo 20 de 1853, 166.

⁴⁹⁸ “Triunfo popular”, *El Neo-Granadino*, No. 243, marzo 25 de 1853, 101.

La Constitución de 1853 se promulgó “en el nombre de Dios, Legislador del Universo, y por autoridad del Pueblo”, es decir, el poder constituyente residió en el pueblo de la nación, y formó “una república democrática, libre y soberana” (art. 1). Consagró por primera vez el sufragio universal, directo y secreto para la elección de presidente y vicepresidente, magistrados de la Suprema Corte, procurador, gobernadores provinciales, senadores y representantes a la Cámara (art. 13). Adoptó un régimen a medio camino entre federalismo y centralismo, confiriendo a las provincias “el poder municipal en toda su amplitud” y al gobierno central la conservación del orden general, la hacienda nacional, el comercio exterior, la legislación civil y penal, la demarcación territorial interior y exterior, las relaciones exteriores, la reforma de la Constitución, el censo, el sistema electoral y la moneda (art. 10). El gobernador provincial, aunque popularmente electo, era “agente del Poder Ejecutivo general” (art. 52); el Presidente podía suspenderlo cuando lo considerara conveniente dando cuenta a la Corte Suprema (art. 53). Sin embargo, la Constitución concedió a cada provincia “el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general” (art. 48). Sobre esa base, entre 1853 y 1858, las 36 provincias se dieron 61 constituciones⁴⁹⁹.

Así, aunque explícitamente el texto no reconocía soberanía a las provincias, el derecho a darse una constitución parece un reconocimiento tácito. Así lo interpretó Justo Arosemena, quien criticó la ambigüedad por considerar que no debía haber término medio entre federalismo y centralismo. Reconocía que la constitución provincial solo podía organizar parte de la legislatura, sin tocar la elección popular de los representantes, establecer la forma de llenar las faltas temporales del gobernador y crear cargos para el poder municipal. Pero “darse una constitución es en efecto ejercer la soberanía, es pasar al rango de entidad política con derecho propio”⁵⁰⁰.

En fin, el debate constitucional estuvo enmarcado en el proyecto liberal para hacer efectiva la soberanía popular, de ahí el consenso sobre el sufragio universal directo y el *self-government*. Sin embargo, hubo un antagonismo, sobre todo entre las facciones del Partido Liberal, en torno a la manera de realizarlo. Mientras los draconianos, parte del gobierno de López y de Obando, preferían la descentralización por considerar que así se obtenían los beneficios del federalismo

⁴⁹⁹ Tirado, *Descentralización*, 47.

⁵⁰⁰ Justo Arosemena, “El Estado federal de Panamá” [Bogotá, febrero 1 de 1855], en *Fundación de la nacionalidad panameña*, compilado por Ricaurte Soler (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982), 39.

sin arriesgarse a sus perjuicios, los gólgotas veían la descentralización como parte del proceso hacia el federalismo. Por lo tanto, el conflicto se estructuró en torno a las alternativa descentralización/federalismo y no centralismo/federalismo. Aunque en el debate predominó la articulación de la soberanía popular a la descentralización o al federalismo, también emergió la discusión sobre la soberanía estadual, particularmente en los argumentos de los adversarios al federalismo, cuyo reconocimiento veían como el retorno de los problemas de fragmentación de la Nación y desorden padecidos en la Primera República.

4.4. La “constitución Florentina”: leyes y costumbres

Como ocurrió en la Primera República, el debate constitucional se enmarcó en la ciencia de la legislación y se enfocó en la adecuación del sistema federal a la realidad local, mediado por la interpretación de Tocqueville. Florentino González resaltó el carácter intrínsecamente positivo de las instituciones estadounidenses, desestimando la necesidad de armonizar las leyes con las características de la población. Sus críticos, José Manuel Restrepo y Rafael Núñez, sostuvieron que el pueblo neogranadino no era apto para el federalismo y adoptarlo conduciría al desorden que había producido en otras naciones hispanoamericanas.

El esquema mental provisto por la ciencia de la legislación se enriqueció, de manera que la dialéctica entre leyes y costumbres cobró relevancia en el marco de la pregunta por el progreso. Para Manuel Ancízar, por ejemplo, cuando los pueblos llegan “a cierto grado de civilización”, se animan con una “vitalidad” propia que “se forma y se desarrolla fuera de la ley positiva”. En consecuencia, las leyes deben acoplarse a la transformación social, de lo contrario pierden su eficacia o entorpecen el progreso. La ausencia de reformas puede generar insurrecciones, pero las reformas recurrentes producen inestabilidad y pueden conducir al mismo desenlace. Por esa razón, recomienda seguir el ejemplo inglés, donde el progreso gradual ha evitado ambos extremos⁵⁰¹.

Así mismo, José María Samper, en su reflexión sobre el legado colonial, partió de la premisa de que leyes y costumbres se influyen mutuamente: “Háse creído por algunos que las costumbres de los pueblos son un resultado forzoso de su legislación; en tanto que otros consideran a esta como la consecuencia segura de las costumbres. Ambas proposiciones son exactas, consideradas

⁵⁰¹ Manuel Ancízar, “Convención reformadora. Sus inconvenientes políticos y administrativos”, *El Neo-Granadino*, No. 36, abril 4 de 1849, 105-106.

relativamente, y falsas si se toman de una manera absoluta”⁵⁰². Por tanto, el criterio para evaluar la eficacia de las leyes no es simplemente su adaptación a las costumbres del pueblo sino el grado en que la armonización entre ambas permite el progreso, porque indica que las leyes se han convertido en impulsoras de la dinámica social⁵⁰³.

Un punto de vista distinto esgrimió José Manuel Restrepo en su crítica al proyecto de constitución de González, recuperando varios argumentos planteados anteriormente. En su obra cumbre argumentó que el federalismo había fragmentado el país, facilitando la reconquista española, porque no existían recursos y personal capacitado para asumir los cargos públicos locales y no se disponía de experiencia en el gobierno representativo como las colonias norteamericanas⁵⁰⁴. El federalismo era inconveniente para la Nueva Granada porque no se acoplaba a las características del pueblo: “las leyes fundamentales de un Estado deben establecerse teniendo en consideración el carácter, situación moral, ilustración, costumbres, religión, hábitos y aun preocupaciones del pueblo o pueblos a quienes deben regir... De aquí nace que la Constitución de un país cualquiera no puede servir para otro”⁵⁰⁵.

En contraste, las respuestas de González articulan la preocupación de Ancízar y Samper por el progreso. Las instituciones deben juzgarse por su eficacia para proveer bienestar individual y colectivo, “la felicidad de la república, que es lo que el gobierno debe proporcionar a la sociedad”. Su propuesta se fundaba en los resultados observados en Estados Unidos: “aquellas instituciones contienen el germen del bien y lo desarrollarán en donde quiera que se adopte”. Si en Norteamérica distintos pueblos, provenientes de países con gobiernos diversos, progresaban con la misma Constitución, no había razón para pensar que esas instituciones no producirían sus benéficos efectos en la Nueva Granada⁵⁰⁶.

⁵⁰² José María Samper, *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada* (Bogotá: Incunables, 1984 [1853]), 26-27.

⁵⁰³ Samper, *Apuntamientos*, 44.

⁵⁰⁴ José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución de la República de Colombia I* (Medellín: Bedout, 1969), 401-402.

⁵⁰⁵ Fabio, *La federación*, 6.

⁵⁰⁶ Florentino González, “A los legisladores de 1853”, *El Neo-Granadino*, No. 230, diciembre 31 de 1852, 332-333. En este, como en otros conceptos, González se apartaba de Tocqueville, quien pensaba que las instituciones de Estados Unidos no explican sus progresos sino en conjunción con la particular naturaleza del país y las costumbres de su pueblo. Además, afirmaba: “la Constitución política de los Estados Unidos me parece una de las formas que la democracia puede dar a su gobierno; pero no considero las instituciones norteamericanas como las únicas y las mejores que un pueblo democrático debe adoptar”. Tocqueville, *La democracia*, 241.

Así, González invierte el razonamiento de Restrepo: las instituciones no deben acoplarse al carácter del pueblo sino, por el contrario, forman ese carácter. La libertad de que goza Estados Unidos no se explica por las virtudes de la “raza anglosajona”, son consecuencia de la libertad individual que procuran sus instituciones: “El carácter de esta raza viene del *self government* de que ha gozado por siglos, y que ha sido y es el dogma de su creencia política. De aquí viene, pues antes de que este fuese su dogma político consagrado por sus instituciones, esa raza no era así, esa raza no era capaz de cumplir los portentos que ahora realiza. Su carácter se ha formado con sus instituciones”. En contraste, en España y Portugal los fueros de las instituciones municipales y sus libertades se recortaron, y su progreso solo empezó con la implantación de instituciones liberales. Por lo tanto, “las razas degeneran por las malas instituciones que las rigen. Y las razas se regeneran con las buenas instituciones”⁵⁰⁷.

Para González la proposición según la cual las leyes deben acoplarse a las costumbres del pueblo, “ha sido siempre el caballo de batalla de los enemigos de toda reforma”. Si se aceptara, “jamás debería hacerse cambio alguno; porque haciéndose leyes para mejorar la sociedad, necesariamente han de introducir en ella novedades contrarias a lo que existe; es decir, a las costumbres”. Eso implicaría renunciar a “un gobierno basado sobre la soberanía del pueblo”. Por el contrario, una reforma es buena siempre que las leyes formen costumbres mejores de las que dispone el pueblo. Así, es precisamente la existencia de costumbres afines al centralismo en la Nueva Granada, cuyos habitantes están “acostumbrados a la pereza y negligencia que nacen del hábito de esperar que el gobierno central lo haga todo”, lo que justifica una reforma federal, “dando a la sociedad nueva forma, y con ella nueva vida, en lugar del marasmo letal en que ahora se consume”⁵⁰⁸.

Según González el bien de las leyes es intrínseco, no depende de su conformidad con las costumbres. El trabajo del legislador no es cotejar la conformidad de las leyes con las costumbres, porque “el pueblo siempre está preparado para recibir la obra de los grandes legisladores”, sino averiguar si producen bien y, si es así, “hacer todo esfuerzo porque se establezcan, arrollando todas las costumbres que impidan este bien”⁵⁰⁹. Las “buenas instituciones” hacen efectivo el principio de la soberanía popular y “tienen la ventaja de que

⁵⁰⁷ Florentino González, “Sofisma de la raza”, *El Neo-Granadino*, No. 233, enero 21 de 1853, 19-20.

⁵⁰⁸ Florentino González, “Reforma Constitucional”, *El Neo-Granadino*, No. 231, enero 7 de 1853, 339-340.

⁵⁰⁹ Florentino González, “A la discusión, por última vez”, *El Neo-Granadino*, No. 236, febrero 11 de 1853, 44-45.

obligan al hombre público a ser bueno aunque no tuviera voluntad de serlo”. González no realiza una reflexión sobre esa antropología negativa en relación con el federalismo, como la que se encuentra en *El Federalista*⁵¹⁰. Sin embargo, cree que no existe término medio entre bien y mal y que a la hora de reformar no debe pesar el “miedo de pasar de lo malo a lo bueno; miedo de ir de un solo paso de lo imperfecto a lo perfecto”⁵¹¹.

Mientras González le asignaba una primacía a las instituciones sobre las costumbres, su principal fuente de inspiración, Tocqueville, se inclinaba por la tesis contraria⁵¹². Por esa razón, en su crítica a González, Núñez retomó argumentos del teórico y viajero francés, cuando afirmó que los países hispanoamericanos, en particular México, carecían de las costumbres estadounidenses que explicaban el éxito de sus instituciones:

“Las leyes americanas”, dice Tocqueville, ‘son buenas, y tienen mucha parte en el éxito que ha alcanzado en la Unión el gobierno democrático, pero, en mi concepto, ellas no son la causa principal de este éxito. México (continúa después) tan ventajosamente situado como la república norte-americana, se ha apropiado las mismas leyes de que hablo, y los resultados han sido adversos. Existe, pues, una razón independiente de las causas físicas y de las leyes, que produce la prosperidad de los Estados Unidos’⁵¹³.

Así pues, aunque en esta coyuntura también se acudió al ejemplo estadounidense, la discusión no se agotó en la imitación o trasplante del modelo, como ha sugerido cierta historiografía⁵¹⁴. Además, se usaron ejemplos de los países independizados de España que adoptaron el gobierno federal. De hecho, González invitó a Núñez a valerse de sus propias observaciones y no del argumento de autoridad. Creía que Tocqueville se equivocaba en su diagnóstico de México,

⁵¹⁰ En *El Federalista LI*, Hamilton o Madison argumenta que para mantener la división de poder y evitar su concentración es necesario “dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás... La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición”. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 220.

⁵¹¹ Florentino González, “La reforma constitucional y los que se oponen a ella”, *El Neo-Granadino*, No. 240, marzo 4 de 1853, 73.

⁵¹² En Tocqueville hay una preocupación constante, producto de la influencia de Montesquieu, por las relaciones entre leyes y costumbres. En una carta a su padre desde EE.UU., en junio de 1831, dice: “Cuando más veo este país, más me compenetro de esta verdad: que casi no existen instituciones políticas radicalmente buenas o malas en sí mismas y que todo depende de las condiciones físicas y de la situación social del pueblo al cual se las aplique” André Jardin, *Alexis de Tocqueville 1805-1859* (México: FCE, 1988), 97. En *La Democracia en América*, se encuentran varios pasajes que corroboran ese pensamiento resaltando explícitamente la preponderancia de las costumbres: “Las leyes son siempre vacilantes en tanto que no se apoyan sobre las costumbres; las costumbres forman el único poder resistente y durable en un pueblo”. Tocqueville, *La democracia*, 275. Sin embargo, sus análisis concretos están llenos de matices. Por ejemplo, explica “el mantenimiento de la república democrática en los Estados Unidos” mediante tres “causas”: la naturaleza particular del país, las leyes y las y costumbres, legadas incluso por los ingleses. Pondera cada uno de estos factores para resaltar que las instituciones por sí solas no producen el resultado observado. Tocqueville, *La democracia*, 278.

⁵¹³ Duarte, *Florentino*, 536. Núñez cita literalmente un pasaje de Tocqueville, *La democracia*, 303.

⁵¹⁴ Molina, *Las ideas*, 120-121; Jaramillo, *Colombia*, 35.

puesto que allí no se estableció un gobierno federal igual al de Estados Unidos, porque se conservaron los pilares institucionales del gobierno centralista de la Colonia: “Mr. Tocqueville, no ha reparado que en México el gobierno federal tenía en sus manos la fuerza del clero católico y del ejército permanente para regir el país, y que estas fuerzas son las que han anulado en aquella nación los efectos del gobierno federal”. Esas “dos clases privilegiadas” impedían la soberanía popular y generaban el desorden en México con independencia de la forma de gobierno, central o federal⁵¹⁵.

Sin embargo, para Restrepo la “constitución florentina” era “una servil imitación de la de Estados Unidos”. El federalismo “calcado de los Estados Unidos” no convenía a las repúblicas hispanoamericanas porque Norteamérica era muy distinta en términos de ilustración, recursos, religión y experiencia en el gobierno representativo. El error de adoptar el federalismo, cuyo resultado fue la anarquía y la reconquista, era disculpable en la Independencia por la falta de experiencia, pero inaceptable cuarenta y dos años después. En las antiguas colonias hispanoamericanas “el gobierno federativo de estados soberanos e independientes, ha sido, y es tan débil que no puede conservar el orden; y por consiguiente es anárquico, opresivo y contrario a la libertad”. En México, Centroamérica, Chile y Argentina el federalismo se tradujo en “anarquía y disolución”⁵¹⁶.

Núñez coincidía con el argumento de Restrepo. El federalismo no era acorde con los pueblos hispanoamericanos. El resultado de adoptar “las leyes fundamentales de otros pueblos, cuyo predicamento es distinto”, había sido el “más espantoso desorden”. Sin embargo, su posición contra el federalismo era de principio. Por eso argumentaba que no solo en Hispanoamérica, sino

⁵¹⁵ Florentino González, “Federación”, *El Neogranadino*, No. 239, febrero 25 de 1853, 66-67. La actitud de González es similar a la de los mexicanos de su época. Analizando la recepción de Tocqueville en México, Aguilar afirma que sus lectores pusieron más atención a los diseños institucionales que a las descripciones sociológicas: “las razones que explicaban el éxito de los Estados Unidos estaban más allá de la voluntad de las élites políticas, que por más que se esforzaran, no podían imitar los resultados de los norteamericanos. Los lectores mexicanos simplemente ignoraron las afirmaciones de Tocqueville sobre su país”. José Antonio Aguilar Rivera, *Ausentes del universo. Reflexiones sobre el pensamiento político hispanoamericano en la era de la construcción nacional, 1821-1850* (México: CIDE-FCE, 2012), 32. En efecto, Tocqueville sugería que las revoluciones eran “el estado más natural de los españoles de la América del Sur”, e incluso que ante tal situación convendría el despotismo. Tocqueville, *La democracia*, 237. Además, recalca que la América española no reunía las condiciones necesarias para que las instituciones estadounidenses rindieran sus buenos frutos: “Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi íntegramente la Constitución de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron trasponer al mismo tiempo el espíritu que la vivifica... Actualmente todavía, México se ve arrastrado sin cesar de la anarquía al despotismo militar y del despotismo militar a la anarquía”. Tocqueville, *La democracia*, 159.

⁵¹⁶ Fabio, *La federación*, 5-7.

también en Suiza había producido resultados funestos. En contraste, Bélgica, que no había adoptado una constitución federal, presentaba “más claridad en los efectos de un buen gobierno”. En Hispanoamérica, las repúblicas “que han dado más pasos en la senda de la felicidad social”, Colombia, Chile y Perú, fueron las “que al emanciparse de su común metrópoli, no se dejaron llevar completamente de la impresión que causaba desde entonces la marcha gigantesca de la confederación norteamericana”⁵¹⁷.

Para Núñez el federalismo era débil incluso en Estados Unidos, pues el poder de algunos estados había hecho imposible abolir la esclavitud, a pesar de ser contraria a sus principios y del progreso industrial que demandaba mano de obra libre⁵¹⁸. En el sistema federal “un respeto exagerado a las individualidades sacrifica a cada momento el interés común”. La resistencia de Connecticut y Massachussetts a contribuir para la guerra de 1812 demostraba que bajo el federalismo la acción del gobierno a favor de la utilidad general podía ser entorpecida por una minoría⁵¹⁹. Por eso, lo consideraba un gobierno “falto de acción” que, debido a la necesidad de transigir con los distintos poderes, diseminaba la fuerza cuando el progreso requería unidad⁵²⁰.

Finalmente, Núñez cree que el progreso de Estados Unidos es excepcional y se explica más por la inmigración que por el sistema federal⁵²¹. Para él, “el elemento vital de un Estado es el poder municipal; y puede haber confederaciones sin este elemento”. Naciones como Bélgica, Chile o Cuba habían prosperado bajo el centralismo. Más aún, “la Unión Anglo-Americana es el único ejemplo que ofrece la historia moderna de una confederación próspera y floreciente”⁵²². Por su parte, la desorganización de México, Buenos Aires y Centroamérica se explicaba por estar “habitados a una tiranía de tres centurias”, pues “cuando un pueblo se da leyes enteramente nuevas, establece una lucha, cuyo campo es él mismo, y cuyos batalladores son los hábitos antiguos y la innovación”⁵²³.

González responde a sus críticos reafirmando que las instituciones de Estados Unidos son perfectas y su descubrimiento “más precioso que el vapor y la brújula”, porque “reposan sobre la soberanía del individuo, de ese derecho que todo hombre ha recibido del Creador para

⁵¹⁷ Duarte, *Florentino*, 535-536.

⁵¹⁸ Duarte, *Florentino*, 537. Ese ejemplo era tomado de Tocqueville, *La democracia*, 327-328.

⁵¹⁹ Duarte, *Florentino*, 556-557. El ejemplo también es tomado de Tocqueville, *La democracia*, 162.

⁵²⁰ Duarte, *Florentino*, 538.

⁵²¹ Duarte, *Florentino*, 537.

⁵²² Duarte, *Florentino*, 551-552.

⁵²³ Duarte, *Florentino*, 554.

governarse a sí mismo, de ese derecho de que resulta la soberanía del pueblo, que no es otra cosa que el conjunto de las soberanías individuales”. Si esas instituciones no se adoptan en otros lugares, como Inglaterra, no puede ser sino “por conservar las costumbres de las clases privilegiadas, no las costumbres del pueblo”. En la Nueva Granada “no quieren que el pueblo entre a gobernarse a sí mismo los que están acostumbrados a mandarle a sus paniaguados y aduladores por gobernadores y jueces”⁵²⁴.

Sin embargo, González amplía el concepto de federalismo hasta hacerlo equivalente a la forma de gobierno representativo de Estados Unidos en su totalidad. Así, contra la afirmación de que en ningún país de América española el federalismo produjo buenos resultados, afirma que en ninguno hubo federalismo. Pero no solo alude a la forma institucional sino a lo que considera la persistencia de las columnas del centralismo y los obstáculos a la soberanía popular, como el ejército -que en los Estados Unidos “es un medio de defensa en el exterior y no un instrumento de gobierno”-, la Iglesia, un sistema electoral al acomodo de los gobernantes y no del pueblo, y los hábitos del gobierno colonial⁵²⁵.

Al contrario de Núñez, González cree que Suiza prueba los beneficios del federalismo, puesto que en un paisaje poco propicio para su progreso ha podido conseguirlo. Bélgica, Chile y Perú, esgrimidos por Núñez como ejemplos de gobiernos centrales que han progresado, lo han hecho “a pesar de su gobierno y no por él”, aunque en el primer caso destaca que existe libertad religiosa y el ejército no se usa como medio de gobierno, y en los tres su riqueza natural. En fin, González desestima la preocupación de Núñez por la desobediencia de ciertos estados norteamericanos a su gobierno. Los gobiernos deben acatar la voluntad de su pueblo. Por consiguiente, si el pueblo de uno de los estados no está de acuerdo con una guerra externa, su decisión de no cooperar con el gobierno general es legítima. Eso muestra que en el sistema federal el gobierno debe contar siempre con la opinión del pueblo y que es la mejor manera de hacer efectivo el principio de la soberanía popular⁵²⁶

En definitiva, el debate constitucional de 1851-53 se desarrolló en buena parte en el mismo esquema mental provisto por la ciencia de la legislación. No obstante, se enriqueció enmarcando

⁵²⁴ Florentino González, “Un lugar común impugnado por segunda vez”, *El Neo-Granadino*, No. 234, enero 28 de 1853, 28-29.

⁵²⁵ Florentino González, “Reforma Constitucional”, *El Neo-Granadino*, No. 231, enero 7 de 1853, 339-340.

⁵²⁶ Florentino González, “Federación”, *El Neogranadino*, No. 239, febrero 25 de 1853, 66-67.

explícitamente la discusión en la cuestión del progreso. La disputa por el federalismo no se redujo a un calco de Estados Unidos; por el contrario, hubo un debate acalorado y rico tanto en la contraposición de principios como en evidencias empíricas. Para los adversarios del federalismo, las leyes debían corresponder con el carácter de los pueblos. Por lo tanto, la adopción del federalismo redundaría en la fragmentación y la anarquía, como había ocurrido en la Primera República y en otras naciones hispanoamericanas, pues el pueblo neogranadino carecía de las costumbres, la experiencia y los recursos necesarios para su buen funcionamiento. El poder municipal evitaría ese desenlace y era intrínsecamente mejor que el federalismo tanto para procurar el progreso de las localidades, garantizando la unidad de acción del gobierno, como para realizar la soberanía popular, aproximando el gobierno al ciudadano. González sintetizó los argumentos federalistas, incluso tomando distancia de Tocqueville, confiriéndole una primacía a las leyes, como elemento para cambiar las costumbres y producir el progreso de los pueblos, y al federalismo sobre la descentralización, para realizar efectivamente la soberanía popular, porque además de descentralizar el poder se requería establecer un régimen democrático fracturando pilares del régimen colonial como el ejército y la Iglesia.

4.5. El fin de la interpelación al pueblo y la soberanía popular

Los liberales movilizaron al pueblo mediante las sociedades democráticas, convertidas en base social del gobierno López y sus reformas, empezando por la Sociedad de Artesanos de Bogotá⁵²⁷. Sin embargo, el gobierno no satisfizo la demanda, por parte de los artesanos, de una política económica proteccionista⁵²⁸. Además, la cultura política de los artesanos conservaba elementos coloniales contrarios a reformas como las que comprometían a la Iglesia⁵²⁹. Por esas razones, hacia 1851 se distanciaron del gobierno y del liberalismo gólgota, aproximándose a los draconianos y apoyando el gobierno de Obando, en una dinámica que terminaría en la revolución del 17 de abril de 1854 y el gobierno del general José María Melo. Estos acontecimientos pusieron fin a la interpelación del pueblo y la reivindicación de la soberanía popular como núcleo del discurso liberal.

⁵²⁷ Aguilera y Vega, *Ideal*, 120. Organizaciones similares se replicaron especialmente en el suroccidente y la costa atlántica. David Sowell, *Artesanos y política en Bogotá 1832-1919* (Bogotá: Círculo de Lectura Alternativa, 2006), 88.

⁵²⁸ Carmen Escobar Rodríguez, *La revolución liberal y la protesta del artesanado* (Bogotá: FUAC-Fondo Editorial Suramérica, 1990), 210.

⁵²⁹ Fabio Zambrano Pantoja, “Historiografía sobre los movimientos sociales en Colombia. Siglo XIX”, en *La Historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana. Tomo I*, editado por Bernardo Tovar Zambrano (Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, 1994), 169.

La campaña de Obando en 1852-53 condensó la división del liberalismo en gólgotas y draconianos. Compartía el propósito de hacer efectivo el principio de la soberanía popular, pero no la agenda más amplia de reformas, el federalismo, el debilitamiento del ejecutivo, la separación Iglesia/Estado, la supresión del ejército permanente y de la pena de muerte⁵³⁰. Por eso, en su discurso de posesión aludió a las “doctrinas dañosas que han dejado alguna confusión en las ideas” y encomendó a los legisladores “sacar la República de los antros oscuros de la utopía para elevarla al sublime destino que le está señalado en la alta región de la verdad”⁵³¹.

Aunque se rumoró que Obando no sancionaría la Constitución⁵³², en su alocución no tuvo reparos: “apenas podrá compararse, en felicidad para mí, al día en que sancione con mi firma ese acto de regeneración política de la Nueva Granada, aquel en que besé por primera vez el suelo de la patria”⁵³³. En sintonía con López, Obando agradece que la Constitución no haya abrazado el federalismo y destaca las ventajas de la descentralización: “no era lo importante la adopción de las formas federativas absolutas, que pueden conciliarse hasta con los gobiernos de excepción y privilegios, sino establecer sobre bases sólidas y permanentes los principios del gobierno propio popular”. Así se había “obtenido las ventajas de la organización de nuestras hermanas del hemisferio septentrional de América, sin ninguno de los inconvenientes a despecho de los cuales progresan”. Obando también temía la desintegración de la Nación por causa del federalismo, “perder al cabo la nacionalidad que nuestros valientes compraron con su sangre en los combates y sellaron nuestros próceres con la suya en el cadalso”. Solicitaba que el sufragio no tuviese limitaciones en función de la riqueza o la capacidad y creía que la soberanía popular podía realizarse sin necesidad de un gobierno federal: “La reforma de la Constitución... va a probar al mundo que las formas federativas absolutas no son de esencia del gobierno propio popular”⁵³⁴.

⁵³⁰ Safford y Palacios, *Colombia*, 404; Cruz, *Federalismo y centralismo*, 170; Gilmore, *El federalismo T.II.*, 4.

⁵³¹ José María Obando, “Acto de posesión del general José María Obando de la Presidencia de la República” [Abril 1 de 1853], en *José María Obando. Obras selectas. Escritos civiles y militares*, compilado por Gerardo Andrade (Bogotá: Cámara de Representantes, 1979), 176.

⁵³² Vásquez, *El poder*, 106-107.

⁵³³ Obando, “Acto de posesión”, 187.

⁵³⁴ Obando, “Acto de posesión”, 188-189. El discurso de Obando no cambió posteriormente. Al presentar la nueva Constitución, en septiembre de 1853, se mostró conforme, resaltando sus medidas en favor de la soberanía popular y el sufragio universal: “De hoy más no será la soberanía del pueblo una simple palabra vacía de sentido; porque la Constitución que os han dado los entendidos y celosos legisladores de 1851 y 53, es la realización de un programa de libertad, que el pasado se esforzara en impedir”. Obando José María, “Alocución a los granadinos”, *El Neo-Granadino*, No. 269, septiembre 1 de 1853, 311. En el mensaje al Congreso de 1854 vuelve a elogiar la descentralización, que “ha resuelto más de un problema de aquellos cuya acertada solución asegura a las naciones la mayor suma de felicidad, de crédito exterior y consistencia política”. “Mensaje que el Presidente de la República de

Apenas posesionado Obando, corrió el rumor de una posible dictadura, “la perspectiva de una salida bélica se fue configurando en el horizonte”⁵³⁵. En septiembre se realizaron elecciones para gobernadores, Congreso, Asambleas y Corte Suprema. En el Congreso y las provincias fueron mayoritarios los gólgotas y los conservadores, quienes desde entonces se asociaron para iniciativas particulares⁵³⁶. Tal coalición era insospechada, dado el antagonismo que habían desplegado conservadores como Mariano Ospina, José Eusebio Caro o Julio Arboleda, contra el ideario “socialista”, “comunista”, “anarquista” y “rojo”, del gobierno López⁵³⁷.

La supresión del ejército permanente no solo se inscribía en el ideario republicano, para el cual cada ciudadano debía ser al mismo tiempo un soldado, sino que hacía parte de la estrategia del liberalismo gólgota para establecer gradualmente el federalismo erosionando el poder del gobierno central⁵³⁸. El Congreso, dominado por gólgotas y conservadores, se negó a fijar el pie de fuerza en 1240 hombres, solicitado por Obando, y discutió un proyecto para reducirlo a 800 en tiempo de paz, lo que suscitó una protesta por parte del Presidente⁵³⁹.

Así las cosas, en la revolución del 17 de abril de 1854, confluyó el descontento de los artesanos, los sectores populares organizados en sociedades democráticas u obandistas, y los militares⁵⁴⁰. Mediante un decreto orgánico, Melo restableció la Constitución centralista de 1843, hasta que se convocara una convención constitucional (art. 1), para revisar aspectos como la reducción del poder ejecutivo, las relaciones Estado/Iglesia y el sufragio universal; desconoció a los gobernadores electos y dispuso que fueran nombrados por el Presidente (art. 5)⁵⁴¹. Sin embargo, el discurso del gobierno de Melo también articuló la soberanía popular con la descentralización, no con el federalismo. El 24 de abril el editor de la *Gaceta Oficial* reivindicó el gobierno del 7 de marzo, particularmente la descentralización: “Desde aquel día, poco a poco, paso a paso fue

la Nueva Granada dirige al Congreso de 1854” [Febrero 1 de 1854], en *José María Obando. Obras selectas. Escritos civiles y militares*, compilado por Gerardo Andrade (Bogotá: Cámara de Representantes, 1979), 247.

⁵³⁵ Uribe y López, *Las palabras*, 365.

⁵³⁶ Gustavo Vargas Martínez, *Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo (La dictadura democrático-artesanal de 1854 expresión del socialismo utópico en Colombia)* (Bogotá: Oveja Negra, 1972), 65.

⁵³⁷ González, *Partidos*, 46-47. Ver: Julio Arboleda, “Las repúblicas hispanoamericanas y el socialismo” [1852] y “Los rojos granadinos y la República” [junio de 1852], en *Prosa de Julio Arboleda*, compilado por Gerardo Andrade González (Bogotá: Banco de la República, 1984), 361-378 y 381-388.

⁵³⁸ Llano, *Los draconianos*, 33.

⁵³⁹ José María Obando, “Mensaje del Presidente de la República a la Cámara de Representantes” [marzo 6 marzo de 1854], *Gaceta Oficial*, No. 1698, marzo 9 de 1854, 216.

⁵⁴⁰ Sowell, *Artesanos*, 127.

⁵⁴¹ “Decreto orgánico” [abril 18 de 1854], *Gaceta Oficial*, No. 1729, abril 24 de 1854, 351.

desarrollándose la idea liberal, fue ensanchándose la órbita de los derechos del pueblo, y tanto se adelantó que en 1851 ya teníamos creado un verdadero poder municipal; poder que hasta entonces no había existido sino en el nombre”. No obstante, también rechazó las influencias utópicas: “Deslumbrados, desvanecidos, los jóvenes miembros de la Escuela Republicana, se entregaron a delirios que dejaban atrás gran trecho, las increíbles teorías de Luis Blanc y de Proudhon (sic). En sus febricitantes lucubraciones llegaron a creer posible practicar en la tierra granadina los más absurdos sistemas, las más inverosímiles fantasías”. En fin, el pueblo no había sido autor de la “monstruosa, incoherente, increíble” Constitución de 1853, sino un partido mayoritario en el Congreso⁵⁴².

El principal antagonismo se construyó respecto de los gólgotas y los conservadores, los “golgoticonservadores”, pues ambos habían apoyado la Constitución de 1853⁵⁴³. El gobierno de Melo, pese al respaldo popular de que gozaba, rechazó el sufragio universal, así como el debilitamiento del poder ejecutivo y la elección popular de gobernadores, concebida como el establecimiento del federalismo. La Constitución “establecía el sufragio universal directo y secreto en un país donde las nueve décimas partes del pueblo no saben leer, lo que equivalía a poner las elecciones en manos de los poderosos” y “estatuía como dogma el ateísmo en el gobierno”⁵⁴⁴. Además, “amarraba” al general Obando, “quitándole los medios para gobernar”⁵⁴⁵.

La crítica de fondo explicaba la revolución como una consecuencia de la anarquía establecida por la Constitución, que a su vez era causa de la adopción de instituciones ajenas a las costumbres del pueblo y para las cuales no estaba preparado. Por ejemplo, el general José María Mantilla, al aceptar la comandancia de la segunda división, consideró las instituciones impuestas por los gólgotas “extrañas a los hábitos más arraigados en el pueblo, y sobre todo muy lejos del alcance de su civilización”⁵⁴⁶. El editor de la *Gaceta Oficial* enfatizó también en la falta de preparación del pueblo para recibir las instituciones liberales. La facción gólgota, “educada al

⁵⁴² “Editorial. El 17 de abril”, *Gaceta Oficial*, No. 1729, abril 24 de 1854, 349.

⁵⁴³ “La revolución del 17 de abril y los partidos”, *Gaceta Oficial*, No. 1736, junio 9 de 1854, 380.

⁵⁴⁴ “Convención nacional”, *El 17 de abril*, No. 2, mayo 14 de 1854. El sufragio era rechazado por su amplitud, al concederlo a quienes no podían ser independientes: “Los conservadores hicieron del sufragio un privilegio, los radicales lo convirtieron en una mercancía; nosotros queremos que se consagre como un derecho. Que no sufragen solo los poderosos; pero tampoco que sufragen también los indigentes. Solo la independencia individual puede hacer formular un voto concienzudo; solo el saber escribir, puede hacerlo libre depositándolo en secreto”. “Nuestra bandera”, *El 17 de abril*, No. 8, julio 30 de 1854.

⁵⁴⁵ “Catecismo político de los artesanos y de los campesinos”, *El 17 de abril*, No. 3, mayo 21 de 1854.

⁵⁴⁶ “El general José María Mantilla”, *Gaceta Oficial*, No. 1735, junio 2 de 1854, 375-376.

reflejo que esparciera la luz de las exageraciones demagógicas de la escuela socialista francesa”, adoptó unas instituciones “sin atender al grado de ilustración de las masas, ni a otras circunstancias que determinan las disposiciones y aptitud de un pueblo para recibir su organización política”. La consecuencia de tal desproporción “entre las necesidades del pueblo y las instituciones que se le dieron” fue el descontento: “El camino aún no estaba preparado para el establecimiento de todas las prácticas de una democracia extremada, porque carecía del grado de ilustración que forma las virtudes cívicas y porque su escuela había sido la colonia, donde solo se inculcaban a los súbditos de tierra firme ideas de servil fanatismo”⁵⁴⁷.

El descontento con la descentralización en la nueva Constitución radicaba en la elección popular de gobernadores, vista implícitamente como el establecimiento del federalismo. En la proclama que dirige Melo a los granadinos, días después de la revolución, propone una convención general que ponga fin a su gobierno provisional. Junto con su rechazo de la “anarquía” en que se ha sumido la República, menciona el debilitamiento del gobierno nacional y la “disociación de las provincias”⁵⁴⁸. Así mismo, el general Mantilla creía que se había avanzado hasta el punto de “quedar descentralizada la revolución y el desorden: mayor es entonces el número de los que mandan que el de los que obedecen”. Demandaba, como Melo, una convención constituyente y formulaba las reformas necesarias, entre ellas: “un poder municipal libre para promover el bien y mejoras locales que son de su resorte, pero impotente para comunicar sus influencias a los negocios de interés general, en que debería estar sometido a la autoridad del Gobierno Nacional”⁵⁴⁹. Así, el programa revolucionario no contemplaba el federalismo sino el robustecimiento del poder municipal: “Los conservadores quieren gobierno fuerte, de centralismo; los radicales gobierno nominal, de federación; nosotros gobierno popular, de república. Queremos gobierno nacional y municipal distintos, pero no antagonistas, y secciones libres, pero subordinadas”⁵⁵⁰. Sin embargo, no estaban cerrados del todo a su establecimiento

⁵⁴⁷ “Las causas”, *Gaceta Oficial*, No. 1730, mayo 31 de 1854, 356. El rechazo al sufragio universal parece motivarse en el mismo argumento: la falta de preparación del pueblo para ejercer ese derecho lo anulaba de facto: “En la Nueva Granada se espera que los hombres incapaces, a fuerza de practicar el precioso derecho de sufragio, llegarán a ser aptos para su ejercicio. Aquí hay, como dice Bastiat, ‘una cosa que se ve, y otra que no se ve’, o que no se quiere ver. Se ve que esos hombres depositan votos en las urnas; pero no se quiere ver que, no siendo esos votos los votos de su corazón ni de su inteligencia, no hay tal práctica de tal derecho”. “Derecho de sufragio”, *Gaceta Oficial*, No. 1738, junio 27 de 1854, 383.

⁵⁴⁸ “El general comandante en jefe del Ejército de la República, a los granadinos” [abril 17 de 1854], *Gaceta Oficial*, No. 1729, abril 24 de 1854, 350.

⁵⁴⁹ “El general José María Mantilla”, *Gaceta Oficial*, No. 1735, junio 2 de 1854, 375-376.

⁵⁵⁰ “Nuestra bandera”, *El 17 de abril*, No. 8, julio 30 de 1854.

siempre y cuando fuera obra de una convención constitucional, en palabras de Melo: “si la federación fuere el pensamiento dominante de las provincias, hasta esa misma federación no podrá consumarse sino por el órgano de una corporación constituyente”⁵⁵¹.

Con la revolución de Melo el concepto que enmarcó las reformas del gobierno López, la realización de la soberanía popular, adquirió una materialización en los sectores sociales tradicionalmente excluidos: el vulgo, la plebe, los de ruana, y su intensa movilización alrededor de los artesanos y las sociedades democráticas⁵⁵². Mientras los liberales pensaban el pueblo como la totalidad de miembros de la comunidad política, esos sectores lo entendieron en sentido clasista, como el conjunto de los excluidos⁵⁵³. Por eso, la principal consecuencia de la revolución fue la erosión del marco discursivo basado en la reivindicación de la soberanía popular. En adelante persistiría un temor al pueblo entre las élites bipartidistas, unidas temporalmente para derrotar el gobierno melista. La facción gólgota o radical renunciaría a una interpelación directa del pueblo y terminaría por aceptar el argumento conservador de que no estaba preparado para ejercer su libertad y había que educarlo primero⁵⁵⁴. Los sectores populares preferirían las facciones antirradicales del liberalismo, como el mosquerismo caucano o incluso más adelante el nuñismo⁵⁵⁵. Así, la interpelación al pueblo después de Melo dejó de ser factor diferenciador entre los partidos. Como afirmó Julio Arboleda en la posesión del vicepresidente Manuel María Mallarino, que estableció un gobierno bipartidista: “la aflicción que sufrió la República, a consecuencia del crimen de abril, puede ser útil para ella. Ese crimen separó la cizaña del trigo, que andaban confundidos”⁵⁵⁶.

En resumen, los liberales articularon la soberanía popular tanto al federalismo como a la descentralización, pero la irrupción del pueblo concreto en el movimiento que llevó a la revolución del 17 de abril dislocó esa articulación. Para las élites políticas surgió la necesidad de arreglos institucionales capaces de impedir otra toma del gobierno central que los despojara de su

⁵⁵¹ “La Convención es la paz”, *Gaceta Oficial*, No. 1738, junio 27 de 1854, 387.

⁵⁵² Francisco Gutiérrez Sanín, *Curso y discurso*; Margarita Pacheco, *La fiesta liberal en Cali* (Cali: Universidad del Valle, 1997), 59.

⁵⁵³ Aguilera y Vega, *Ideal*, 120-121.

⁵⁵⁴ González, *Partidos*, 57-58.

⁵⁵⁵ Gilberto Loaiza Cano, *Sociabilidad, religión y política en la definición de la nación. Colombia 1820-1886* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011), 117-119.

⁵⁵⁶ Julio Arboleda, “Discurso pronunciado por Julio Arboleda en la sesión del 1º de abril de 1855 del Congreso, para dar posesión de la presidencia al doctor Manuel María Mallarino”, en *Prosa de Julio Arboleda*, compilado por Gerardo Andrade González (Bogotá: Banco de la República, 1984), 187.

preeminencia política⁵⁵⁷. Así, el federalismo se ofreció como una alternativa para evitar la concentración del poder y limitar el ejercicio de la soberanía popular a nivel nacional. De hecho, aunque no existe evidencia de que se tomara de allí, una argumentación similar se halla en *El Federalista*⁵⁵⁸. Por esa razón, en adelante la descentralización y la soberanía popular desaparecerían del horizonte político y el federalismo se articularía a la soberanía de las entidades estatales que había aparecido tímidamente en el debate constitucional.

Conclusión

El significativo articulador del discurso político liberal hacia mediados de siglo, que confirió sentido a todas las reformas, fue la soberanía popular, vista al mismo tiempo como soberanía individual y como autogobierno local o *self government*. La división territorial, la descentralización y el federalismo, se concibieron como formas de realizar este principio y, por consiguiente, las preferencias en torno a uno u otro estructuraron las disputas.

Así, aunque la reforma territorial de Ospina Rodríguez y la descentralización impulsada bajo el gobierno de López parecieran similares por inspirarse en el régimen municipal, sus fines eran contrarios: en un caso se trataba de mejorar la administración y el gobierno central suprimiendo niveles de gobierno, mientras en el otro el objetivo era subordinar el gobierno a los intereses y elecciones del pueblo en las localidades para hacer efectivo el principio de la soberanía popular.

En el gobierno de López existían dos tendencias: una de ellas creía que la descentralización era suficiente para realizar el *self government*, obteniendo los beneficios del régimen municipal sin acarrear con los posibles perjuicios del federalismo. Para la otra era necesario el federalismo, siendo la descentralización apenas un paso previo al establecimiento de esa forma de gobierno. Ambas, sin embargo, enfrentaban como obstáculo la división territorial vigente, heredada del

⁵⁵⁷ Uribe y López, *Las palabras*, 94.

⁵⁵⁸ En el libro XI, capítulo 6 de *Del Espíritu de las leyes*, Montesquieu expone su doctrina de la división de poderes y los mecanismos representativos para equilibrar la soberanía popular inspirado en la Constitución británica. En un “Estado libre” ningún poder debe tener preponderancia, ni siquiera el poder del pueblo. Montesquieu, *Del Espíritu*, 115-122. Esta preocupación es retomada por Madison en *El Federalista X*. Reconoce que en el origen de las facciones “la fuente de discordia más común y persistente es la desigualdad en la distribución de las propiedades”. Pero se inclina a tratar las facciones por sus efectos, al considerar que esa causa no puede suprimirse. Por esa razón es necesario evitar que una facción se convierta en mayoría, lo cual implica limitar la expresión de la soberanía popular. Para ese fin, al igual que en Montesquieu, el mecanismo representativo, los pesos y contrapesos institucionales y el federalismo son fundamentales: “La influencia de los líderes facciosos puede prender una llama en su propio Estado, pero no logrará propagar una conflagración general en los restantes”. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 37 y 41.

régimen centralista y prácticamente imposible de modificar mediante una reforma general debido a la oposición de los representantes provinciales en el Congreso.

De ahí que el gobierno se inclinara finalmente por cambiar la división territorial fomentando la fragmentación de las provincias de forma individual. Se originó así una experimentación territorial que produjo la emergencia de conflictos entre localidades y la disputa partidista por el dominio local y su representación en el Congreso. Tanto esa conflictividad como la falta de recursos para la administración local terminaron por desincentivar la división de las provincias y, en el corto plazo, obligarían nuevamente a su reintegración.

El debate constitucional entre 1851-53 estuvo guiado por el proyecto liberal de realizar la soberanía popular, cuyo epítome fue el establecimiento del sufragio universal directo. En el trámite del proyecto constitucional se perfilaron las dos facciones del Partido Liberal alineadas en torno a las opciones de la descentralización y el federalismo. Así, mientras López y varios de sus allegados, así como los posteriores draconianos, fueron partidarios de la descentralización sobre el federalismo, personalidades como Manuel Murillo, Florentino González y los gólgotas mostraron su preferencia por esta forma de gobierno.

Las ambigüedades de la Constitución de 1853, caracterizada como “centro-federal” por los contemporáneos, son producto de esa disputa. Particularmente, mientras los partidarios de la descentralización consiguieron suprimir el reconocimiento explícito de la soberanía estadual y el término “federal” en el texto, los defensores del federalismo lograron establecer la elección popular de los gobernadores provinciales.

Todo esto indica que, más allá del aparente consenso bipartidista en la ulterior adopción del federalismo, lo que se produjo fue un proceso paulatino en que los federalistas gólgotas forjaron su hegemonía, una cierta “guerra de posiciones” que haría avanzar las reformas hasta el punto en que sus antagonistas liberales y conservadores no podían dar un paso atrás, salvo mediante la guerra, y debían abrazar la federación.

Como lo demuestra la discusión sobre el proyecto de González, el debate se enfocó en la pertinencia del federalismo para la Nueva Granada en términos genéricos, no sobre el tipo específico de federalismo que se debía adoptar, y se desarrolló nuevamente en las coordenadas fijadas por la ciencia de la legislación, aunque enriquecido al aludir a un rango más amplio de ejemplos, principalmente hispanoamericanos, y por ubicar la discusión sobre la correspondencia

entre leyes y costumbres de cara al problema más amplio del progreso. Aunque la referencia fundamental siguió siendo el federalismo estadounidense, el informado debate evidencia que los actores de la época no se plantearon la cuestión como un calco o copia.

Finalmente, la reivindicación de la soberanía popular por el liberalismo entró en crisis con la emergencia del pueblo, encarnado en los sectores populares articulados en sociedades democráticas que acompañaron la revolución del 17 de abril y el gobierno de Melo. No se trataba del pueblo abstracto, del conjunto anónimo de ciudadanos miembros de la comunidad política que imaginaban las élites, sino del pueblo concreto formado por los excluidos del ámbito político.

A consecuencia de la revolución, los liberales abandonaron la movilización de los sectores populares y relegaron en su discurso la soberanía popular, por ejemplo, recortando nuevamente el alcance del sufragio. El federalismo ya no se ofrecería como el arreglo institucional para hacer efectivo ese principio, sino, por el contrario, para evitar que se repitiera la experiencia de Melo, contrapesando el gobierno central con el poder de los estados y limitando el ejercicio de la soberanía popular a nivel nacional. Por consiguiente, más que con la soberanía popular, en adelante el federalismo se articularía a la soberanía estadual.

5. Genealogía de la soberanía estadual (1855-1862)

Introducción

En diciembre de 1854 la coalición bipartidista en defensa de la Constitución de 1853 derrotó militarmente el gobierno de Melo. En consecuencia, las administraciones de los vicepresidentes José de Obaldía (diciembre de 1854-abril de 1855) y Manuel María Mallarino (abril de 1855-mayo de 1857) tuvieron gabinetes bipartidistas. Sin embargo, en el interior de la coalición había distintas concepciones del federalismo. Los liberales gólgotas, y posteriormente los radicales, propugnaban por un régimen federal que reconociera explícitamente la soberanía estadual. Los conservadores defendían una concepción del federalismo basada en el predominio de la soberanía nacional, aunque con descentralización administrativa. Así, tras un corto período de entendimiento, esas dos concepciones entraron en disputa.

La reivindicación de la soberanía estadual desplazó del discurso liberal la descentralización y la soberanía popular, con base en los argumentos que blandió Justo Arosemena para respaldar la creación del Estado de Panamá, en 1855, según los cuales la Nueva Granada estaba formada por varios pueblos o nacionalidades, no por un solo pueblo o nación. Así, los radicales actualizaron y resignificaron la soberanía de “los pueblos”, más que del pueblo soberano de la nación, presente en la matriz cultural desde la Primera República. La creación del Estado de Panamá, bajo el gobierno de Obaldía, fue un punto de quiebre porque el proyecto federalista de los radicales avanzó hasta un punto en que no se podía dar marcha atrás y los conservadores se vieron obligados a aceptar los hechos: el Estado de Antioquia se crearía bajo el gobierno de Mallarino (junio de 1856) y los demás (Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena) durante la administración de Ospina (abril de 1857 - abril de 1861).

Los conservadores pasaron a la ofensiva tras el éxito de Ospina en las elecciones presidenciales de 1856, sobre Manuel Murillo, candidato liberal, y T. C. de Mosquera, apoyado por disidentes conservadores y liberales⁵⁵⁹. Su triunfo no solo se explica por el sufragio universal y la división liberal, como pensaron los liberales, sino también porque, tras la victoria constitucionalista contra Melo, en las provincias tuvo lugar una “contrarrevolución”, pues los conservadores

⁵⁵⁹ Delpar, “Aspectos”, 352.

despojaron del gobierno a los liberales, sobre todo draconianos, bajo la sospecha de que habían colaborado con Melo⁵⁶⁰. El dominio en las regiones permitió al Partido Conservador obtener el gobierno Nacional y la mayoría en el Congreso⁵⁶¹. Ospina rompió con los gabinetes bipartidistas, formando el suyo únicamente con conservadores⁵⁶².

Una coalición entre los liberales radicales y Mosquera reivindicó la concepción de la Confederación como producto de un pacto entre entidades soberanas preexistentes, gracias a los actos legislativos y leyes que habían creado los Estados. Por el contrario, Ospina favoreció un concepto de federalismo muy próximo al de la Constitución de Estados Unidos, que no reconoce la soberanía estadual. La confrontación entre las dos concepciones no se resolvió con la Constitución de 1858, cuyo texto fue una mezcla de ambos conceptos. Las diferencias solo se saldarían con la guerra de 1859 y la imposición del concepto radical de federalismo.

Este capítulo estudia la disputa entre concepciones del federalismo teniendo como hilo conductor la emergencia del concepto de soberanía estadual que terminaría por imponerse tras la guerra. Primero, reconstruye el marco discursivo delineado por Justo Arosemena para justificar la creación del Estado de Panamá. Seguidamente, analiza la creación de los demás estados. En tercer lugar, estudia el debate constitucional de 1858. Finalmente, examina los argumentos sobre el federalismo con que los bandos dieron sentido a la guerra.

5.1. El Estado de Panamá y el giro hacia la soberanía estadual

La creación del Estado de Panamá es el antecedente fundamental del federalismo en la segunda mitad del siglo XIX. En el debate legislativo se confundieron las necesidades particulares de Panamá para constituirse como Estado con la pertinencia del federalismo para la Nueva Granada en su conjunto. Justo Arosemena dio un vuelco al marco de discusión, al posicionar la soberanía de las secciones, en el momento en que, para los liberales radicales, la interpelación al pueblo y la justificación del federalismo como vía para la realización de la soberanía popular había tocado sus límites con la revolución de Melo.

⁵⁶⁰ Safford y Palacios, *Colombia*, 410-411.

⁵⁶¹ Pérez, *25 años*, 77.

⁵⁶² Vásquez, *El poder*, 142.

La élite panameña usó recurrentemente la secesión como mecanismo de presión para conseguir mayor autonomía mediante un arreglo federal⁵⁶³. Veía su territorio como un lugar privilegiado por su posición geográfica, destinado a una alta “misión mercantil” a escala global⁵⁶⁴. Panamá no tenía vínculos comerciales con Bogotá y sus intercambios económicos, volcados hacia el exterior, eran obstaculizados por políticas del gobierno central. De ahí los cuestionamientos de la dirigencia panameña, en particular sobre impuestos y franquicias para el libre comercio y obras como el ferrocarril trasatlántico. Por ejemplo, en 1830, Mariano Arosemena y José de Obaldía afirmaban que el Istmo no debía ser parte del Estado granadino si se adoptaba un régimen centralista, “porque la enorme distancia que le separa de Bogotá hace que sus intereses locales sean desatendidos... y que continúe para siempre estacionario, en medio de los preciosos elementos que posee para llegar a ser el emporio del comercio de los dos mundos”⁵⁶⁵.

Hacia 1840 se presentaban tres alternativas para conseguir la autonomía de la Nueva Granada. Mariano Arosemena proponía una unión con Ecuador; José de Obaldía planteaba erigir un Estado independiente bajo protección de Inglaterra, Francia y Estados Unidos; y el general Tomás Herrera se inclinaba por el federalismo⁵⁶⁶. Para Herrera, el principal obstáculo en la realización del destino del Istmo, “ser el emporio del comercio universal por medio de una comunicación intermarina”, era su pertenencia a la Nueva Granada. La enorme distancia impedía que los representantes conocieran las necesidades locales y los celos de las demás diputaciones en el Congreso hacían imposible que las leyes neogranadinas atendieran la particularidad panameña. Herrera lamentaba que no se reformara la Constitución de 1832, “estableciendo, más o menos modificado, el sistema federativo, único que nos conviene”⁵⁶⁷.

A mediados de siglo, la demanda de autonomía se tornó fundamental, en parte por los intereses extranjeros sobre el Istmo. El 12 de diciembre de 1846 se firmó el tratado entre el ministro de

⁵⁶³ Panamá se había separado el 16 de septiembre de 1830, el 9 de julio de 1831 y el 18 de noviembre de 1840. Vásquez, *El poder*, 132; Alfredo Figueroa Navarro, *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano* (Bogotá: Tercer Mundo, 1980), 7; Armando Martínez Garnica, “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada (1848-1855)”, en *Colombia y Panamá*, editado por H. Bonilla y G. Montañez (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004), 41.

⁵⁶⁴ Figueroa, *Dominio*, 28.

⁵⁶⁵ Mariano Arosemena y José de Obaldía, “Manifiesto que hacen a la nación” [Panamá, Octubre 30 de 1831], en *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá 1886*, editado por Jorge Conte-Porras (Bogotá: Banco de la República, 1986), 41-42.

⁵⁶⁶ Figueroa, *Dominio*, 249.

⁵⁶⁷ Tomás Herrera, “Alocución del presidente del Estado del Istmo a sus habitantes” [Panamá, septiembre 27 de 1841], en *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá 1886*, editado por Jorge Conte-Porras (Bogotá: Banco de la República, 1986), 87-88.

Relaciones Exteriores, Manuel María Mallarino, y el encargado de negocios de Estados Unidos, Benjamin A. Bidlack. Estados Unidos reconocía la soberanía neogranadina sobre el Istmo, a cambio del libre tránsito sin aranceles y de que la Nueva Granada garantizara la neutralidad del territorio en sus conflictos. Dos años más tarde se descubrió oro en California, con lo que el tránsito por Panamá cobró gran importancia para los traslados del este al oeste de Estados Unidos. Para atender esa necesidad, entre 1850 y 1855 se construye el ferrocarril transatlántico, incrementando la influencia norteamericana⁵⁶⁸.

En este contexto, el 6 de mayo de 1852 Justo Arosemena presentó un proyecto de acto legislativo para convertir las cuatro provincias del Istmo en un Estado, mediante un arreglo federal. El gobierno central tendría facultades sobre las relaciones exteriores, la guerra, la fuerza pública y ciertas rentas y gastos, entre otros. Al gobierno panameño competirían los asuntos restantes en su territorio. El Estado tendría representación en Senado y Cámara como un todo, ya no como cuatro provincias, en proporción a su población. Sin embargo, su presidente seguiría siendo agente del poder Ejecutivo nacional.⁵⁶⁹

En el debate del proyecto, la creación del Estado se traslapó con la discusión del federalismo y se propusieron otros estados. El representante Ponce planteó un artículo según el cual: “Las provincias de Cartagena, Mompós, Sabanilla, Riohacha y Valledupar forman un estado federal soberano, parte integral de la Nueva Granada y se llamará Estado del Magdalena”. La iniciativa fue negada por 20 votos contra 17, lo cual indica que tenía un respaldo importante. Sin embargo, ante la derrota, el mismo representante propuso otro artículo: “El Congreso puede erigir otros estados bajo las mismas bases adoptadas para el Estado del Istmo de Panamá cuando lo estimen conveniente y lo soliciten las respectivas cámaras provinciales”. En el curso de la discusión, el secretario de Relaciones Exteriores, Lino de Pombo, lo modificó de manera que un Estado podría erigirse por ley con las mismas disposiciones del acto de creación de Panamá, “no pudiendo ser reformada [la ley] sino por los mismos trámites que la Constitución”. El artículo fue aprobado en tercer debate⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ Figueroa, *Dominio*, 255.

⁵⁶⁹ “Proyecto de acto reformativo de la Constitución” [mayo 12 de 1852], *Gaceta Oficial*, No. 1372, mayo 25 de 1852, 391-392.

⁵⁷⁰ “Cámara de representantes. Sesión del día 10 de mayo de 1852” y “Sesión nocturna del 10 de mayo de 1852”, *Gaceta Oficial*, No. 1374, mayo 27 de 1852, 401-402.

Cuando el proyecto pasó a tercer debate en el Senado, su discusión se suspendió hasta consultar las asambleas provinciales del Istmo⁵⁷¹. Según las disposiciones para la reforma constitucional, el proyecto debía ser retomado en abril de 1854. Para esa fecha se había considerado la opinión de las asambleas y una comisión presentó ponencia favorable⁵⁷². El 11 de abril el proyecto fue aceptado por unanimidad y se designó como ponente para el debate siguiente al senador Julio Arboleda, quien propuso crear el Estado del Cauca, junto con Chocó y las provincias antioqueñas, propuesta que no fue aceptada. Finalmente, el proyecto debía ser considerado el 18 de abril, pero la revolución de Melo lo impidió. El 23 de septiembre, mientras el Senado sesionaba en Ibagué, se designó una comisión de revisión, pero un mes más tarde se decidió aplazar la discusión hasta las sesiones de 1855⁵⁷³.

Preparando la ulterior discusión, Justo Arosemena publica *El Estado federal de Panamá*, visto a *posteriori* como el relato fundacional de la nacionalidad panameña. Arosemena redefine el marco de discusión sobre el federalismo al poner en primer plano la soberanía de las secciones o estados, actualizando así la reivindicación de “los pueblos”, más que del pueblo soberano de la nación, como titular de la soberanía y el poder constituyente. Reivindica las particularidades de Panamá para justificar la necesidad de un Estado soberano, refutar las objeciones contra el federalismo y defender la pertinencia de esta forma de gobierno para la Nueva Granada.

La tesis principal de Arosemena es que las naciones son pequeñas por naturaleza y su unión “para formar grandes nacionalidades, ha sido las más de las veces obra de la fuerza”. Por eso articula el federalismo con la libertad y considera el centralismo “inherente a la monarquía y el despotismo”. El federalismo es entendido como una asociación de naciones que “al unirse en obsequio de su común seguridad, han reservado siempre a las partes componentes la plenitud de sus fueros, la soberanía en su esencia”. Por lo tanto, para prevenir el despotismo no solo es necesario separar las distintas ramas del poder, sino también reconocer la libertad municipal y establecer el federalismo, vistos además como factor de progreso. Mientras Norteamérica tuvo como motor de su desarrollo la libertad municipal, el centralismo español sacrificó esa libertad al poder monárquico. Por consiguiente, había que proceder de modo inverso, “resolviendo en sus verdaderos elementos la nacionalidad, cuyo conjunto no debe marchitar las partes lozanas

⁵⁷¹ Gilmore, *El federalismo T. I.*, 214.

⁵⁷² “Cámara del Senado. Sesión del día 7 de abril de 1854”, *Gaceta Oficial*, No. 1728, abril 15 de 1854, 345.

⁵⁷³ Arboleda, *Historia. Tomo VII*, 30 y 221.

provistas de grandes recursos naturales que no pueden ser desarrollados sino por un gobierno propio e inmediato”⁵⁷⁴.

Según estas premisas, para Arosemena el estado natural de los pueblos comprendidos por la Nueva Granada, que remite a las “nacionalidades” indígenas antes de la colonización, era su libertad e independencia, sobre las que se impusieron por la fuerza el centralismo y el despotismo español⁵⁷⁵. Por tal razón, el federalismo no produciría desunión, como argumentaban sus críticos, sino una forma distinta de unión, no basada en la violencia. La transición hacia el federalismo implicaba la emancipación de los municipios unidos por la fuerza y el establecimiento de un pacto voluntario entre ellos reconociendo su soberanía, puesto que si la nación es una ficción y una imposición, la soberanía no reside en ella sino en el municipio. De esa manera, Arosemena actualiza la soberanía de los pueblos más que del pueblo soberano. De hecho, en su explicación alude al “común”, como sinónimo de las comunidades locales, tal como se empleaba en la época colonial:

“Pasando del centralismo a la federación, no se hace sino emancipar los municipios, y admitirlos en seguida en el pacto, que se habría celebrado voluntariamente, si nunca hubieran sido forzados a confundirse en una sola entidad, sacrificando sus gobiernos especiales. El municipio es la verdadera sociedad: la nación no es sino una pura idealidad, una abstracción a la cual no deben subordinarse los intereses de la *ciudad* o del *común*. Emancipemos pues las ciudades, o grupos de poblaciones dependientes entre sí por igualdad de situación y de necesidades. Donde quiera que hay una comarca de regular extensión, de clima y producciones análogas en toda ella, bien demarcada por la naturaleza y homogénea en su fisonomía, en sus costumbres, en sus intereses, allí está el *común*, pidiendo de derecho su emancipación, que no debemos negarle. Emancipado, vuelve a la unión en su calidad de miembro libre y soberano, que sacrifica parte de su soberanía en obsequio de la seguridad general, y que no recibe un favor sino un derecho, que no obtiene una concesión, sino la libertad de que había sido despojado”⁵⁷⁶.

Panamá, una de esas “comarcas”, tiene una situación muy particular, en términos geográficos, sociales y económicos, no puede mantener el ritmo lento hacia el federalismo de las demás secciones y demanda un “gobierno amplio y propio”, un Estado soberano aunque no independiente. Arosemena hace una reseña histórica resaltando la relativa independencia de Panamá desde la Colonia y las particularidades que justifican su autonomía, “la injusticia con que se le ha mantenido sujeto al yugo central, y la indudable conveniencia de restablecerle en sus

⁵⁷⁴ Justo Arosemena, “El Estado federal de Panamá” [Bogotá, febrero 1 de 1855], en *Fundación de la nacionalidad panameña*, compilado por Ricaurte Soler (Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982), 7-9.

⁵⁷⁵ Arosemena, “El Estado”, 12.

⁵⁷⁶ Arosemena, “El Estado”, 10.

derechos usurpados, sin daño a la comunidad nacional a que pertenece”. La creación del Estado se ofrece, además, como una forma para experimentar el federalismo, pues “servirá de limitado ensayo” sin comprometer la paz de la nación entera⁵⁷⁷.

Una de las eventuales objeciones contra el proyecto radicaba en que, al crear un gobierno seccional especial, introduciría una anomalía en la organización de la República. Para Arosemena, en cambio, las leyes deben responder al objeto sobre el que se imponen y la asimetría en relación con las demás secciones estaría justificada por las particularidades panameñas: “Pretender que una región marítima, distante, aislada, sin punto alguno de contacto en su naturaleza física, moral e industrial en el resto de la Nueva Granada, como sucede al istmo de Panamá, se rija por un gobierno idéntico al de las otras secciones, prueba, cuando no ignorancia de su especialidad, espíritu mezquino y desconfiado”. Además, afirma Arosemena, el Congreso carece del interés, el tiempo y los conocimientos para legislar en función de las necesidades e intereses de Panamá⁵⁷⁸. En fin, de no reconocerlo como Estado federal, la Nueva Granada corría el riesgo de perder el Istmo, por interés de los propios panameños, buscando mejorar su situación, o de extranjeros necesitados de un gobierno eficaz⁵⁷⁹.

Al contrario de quienes ligaban necesariamente federalismo con anarquía, por la experiencia de la Primera República, Arosemena consideraba que también bajo el centralismo se había presentado caos en las naciones hispanoamericanas. No obstante, la transición hacia el federalismo debía ser gradual porque, más que la forma de gobierno, el cambio súbito y la falta de preparación habían causado desorden en las naciones que lo adoptaron, Buenos Aires, Centroamérica y México. Sin embargo, consideraba al país preparado para la transición: “desde 1832 comenzó nuestra educación municipal, y hoy, después de muchas y prudentes gradaciones, podemos mirarla como concluida”⁵⁸⁰. La creación del Estado de Panamá era un paso más en el camino hacia el federalismo, capaz de superar el híbrido imposible entre federalismo y centralismo establecido por la Constitución de 1853, que impedía una real autonomía de las secciones, puesto que el gobierno municipal estaba subordinado a los tres poderes del gobierno central, pudiendo el presidente suspender los gobernadores y sus agentes subalternos⁵⁸¹. Por lo

⁵⁷⁷ Arosemena, “El Estado”, 13.

⁵⁷⁸ Arosemena, “El Estado”, 31.

⁵⁷⁹ Arosemena, “El Estado”, 49.

⁵⁸⁰ Arosemena, “El Estado”, 11.

⁵⁸¹ Arosemena, “El Estado”, 36-37.

tanto, el problema de tal ordenamiento, en últimas, radicaba en la resistencia a reconocer la soberanía de las secciones:

“Parece pues evidente, que el régimen municipal como hoy se halla concebido, no satisface las necesidades de las provincias; porque tratándose de resolver un problema insoluble, se ha temido reconocer abiertamente la soberanía de las secciones, y se las ha restringido queriendo libertarlas. Lo repito, entre la federación y el centralismo no hay término medio. Escójase con sinceridad, pero no nos engañemos por más tiempo, ni engañemos a la Nación, cayendo todos en una red tejida por nuestras mismas manos”⁵⁸².

La argumentación de Arosemena es coherente con la primacía de la soberanía seccional sobre la soberanía popular. Por esa razón, no identifica la libertad municipal con las secciones territoriales más pequeñas y próximas a los ciudadanos, como ocurrió en el debate sobre la descentralización, vista como una vía para realizar la soberanía popular, sino con las grandes provincias y los estados. Para Arosemena, las pequeñas secciones tienen problemas para financiar su administración, mientras “las provincias grandes traen consigo un aumento en sus rentas particulares, y una economía en los gastos públicos que haría esa misma población”. Además, las grandes provincias son más aptas para elegir su gobernador, porque a diferencia de las pequeñas limitan el predominio de intereses particulares, permiten “la influencia del mérito” y evitan la corrupción en las elecciones. En fin, Arosemena explica los desórdenes panameños debido a la pequeñez de las provincias, la falta de luces en algunas de ellas y la distancia respecto del gobierno central, puesto que sus disposiciones llegan tarde y no siempre son producto de un conocimiento de los problemas locales. Por tanto, la creación del Estado de Panamá resolvería el problema del tamaño y acercaría los poderes nacionales a las localidades, en particular el Ejecutivo y el Judicial. La distancia respecto del Legislativo demandaba, en cambio, que las legislaturas seccionales se hicieran cargo de su propia legislación civil y penal, y por eso era necesario reconocer la soberanía de los estados⁵⁸³. En definitiva, la premisa según la cual la soberanía reside en los pueblos de los estados tiene como consecuencia un arreglo federal en el que sus gobiernos se privan de algunas facultades que quedan reservadas al gobierno Nacional:

“al erigir el Estado federal, debe declararse su soberanía a que tiene perfecto derecho, y en seguida establecerse las necesarias restricciones en obsequio de la nacionalidad. Esas restricciones consisten en reservar al gobierno nacional ciertos negociados, que no deben ser sino los siguientes: 1) las relaciones exteriores; 2) la hacienda nacional (como se ha

⁵⁸² Arosemena, “El Estado”, 39.

⁵⁸³ Arosemena, “El Estado”, 43-47.

definido); 3) el pabellón y el escudo de armas; 4) lo relativo al ferrocarril de Panamá; 5) la fuerza pública empleada en la guerra; y 6) la metrología oficial”⁵⁸⁴.

Este sería el modelo de federalismo en adelante reivindicado por los liberales radicales, basado en la soberanía de las secciones o estados y, por lo tanto, de sus pueblos en plural, más que del pueblo soberano de la nación en singular. En esta perspectiva el poder constituyente residía en los estados y por esa razón los arreglos federales limitaban las facultades del gobierno Nacional a determinadas facultades explícitamente consignadas mientras las secciones conservaban todas las que no se mencionaran en los textos constitucionales.

El proyecto de creación del Estado de Panamá fue aprobado como Acto adicional a la Constitución de 1853, el 27 de febrero de 1855. Como propuso Arosemena, reconoció explícitamente la soberanía: “El territorio que comprende las provincias del Istmo de Panamá, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, forma un Estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá” (art. 1). Al gobierno Nacional reservó competencia sobre relaciones exteriores, Ejército y Armada, crédito nacional, nacionalización, hacienda, moneda, pesos y medidas, bandera y escudo nacional (art. 3). Todo lo demás sería potestad del Estado (art. 4). De acuerdo con los argumentos de Arosemena, estos artículos limitaban explícitamente las competencias del gobierno general, dejando todas las demás al Estado.

Panamá tendría autonomía para legislar en asuntos civiles y penales, determinar la forma de elección de sus representantes y tener milicias. Sin embargo, su estatus soberano era ambiguo, puesto que el jefe superior del Estado “podrá ser designado como agente del gobierno Nacional en dicho territorio para el despacho de los mismos negociados en el manejo de los cuales es responsable, del mismo modo que los gobernadores de las provincias del resto de la República” (art. 6). Además, el gobierno Nacional controlaría los ingresos resultantes del transporte interoceánico (art. 10) y la potestad para la reforma constitucional permanecía en la esfera nacional. En fin, como propusieron los representantes de la Costa Atlántica, el Acto legislativo estableció que cualquier otra sección de la Nación se podría organizar como Estado con arreglo a las mismas disposiciones (art. 12)⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ Arosemena, “El Estado”, 59.

⁵⁸⁵ “Acto adicional a la Constitución creando el Estado de Panamá”, *Gaceta Oficial*, No. 1759, marzo 1 de 1855, 557.

La formación del Estado de Panamá fue una victoria estratégica de la fracción liberal que pugnó por establecer un régimen federal desde el gobierno de José Hilario López. En adelante el marco de discusión de todos los actores políticos sería la federación y, por consiguiente, la soberanía estadual. Atrás habían quedado las discusiones sobre la descentralización y el régimen municipal, como vías para realizar la soberanía popular, y cualquier intento de volver a ellas, una vez reconocida una entidad soberana, podría significar la guerra.

5.2. La creación de los estados federales

La fundación del Estado de Panamá produjo un régimen asimétrico con numerosas provincias y un solo Estado soberano. A causa de la conflictividad que ocasionó la reforma territorial general se optó por una vía individual hacia el federalismo. Por eso, el Acto legislativo que creó el Estado panameño autorizó la creación de otros estados. Así, en la creación de los estados federales, entre 1855 y 1857, convergieron la necesidad de resolver los problemas originados en la división de las provincias y la reivindicación de la soberanía estadual.

La reforma territorial mediante la división de las provincias, entre 1851 y 1853, fracasó por la carencia de recursos para su administración. Desde 1853 varias provincias solicitaron su supresión⁵⁸⁶. Por ejemplo, en marzo decenas de vecinos de Cúcuta pidieron agregar la provincia de Santander a la de Pamplona, pues se había incrementado la burocracia local pero no el número de contribuyentes, produciendo un déficit fiscal⁵⁸⁷. A partir de 1854 se procedió por ley a la reintegración de provincias como Bogotá, Pasto y Pamplona. Un proyecto de ley, cuyo trámite se interrumpió por la revolución de Melo, consideró viables únicamente catorce de las treinta y seis provincias⁵⁸⁸.

Al año siguiente, en su mensaje al Congreso el vicepresidente Obaldía propuso disminuir el número de provincias. Según Obaldía, su división tuvo como objetivo aproximar los ciudadanos a los gobiernos, pero desequilibró la representación en el Congreso en beneficio de las provincias con mayor población. Además, las pequeñas provincias carecían “de los elementos necesarios para su desarrollo y progreso”, población, riqueza y personal para la administración. En

⁵⁸⁶ Gilmore, *El federalismo T. I.*, 201-202.

⁵⁸⁷ “Solicitud sobre agregación de la provincia de Santander a la de Pamplona”, en *Gaceta Oficial*, No. 1492, marzo 23 de 1853, 213-214.

⁵⁸⁸ Martínez, “El movimiento”, 47.

consecuencia, planteó una división territorial de nueve provincias y sus cantones, buscando “las reconocidas ventajas de la federación, sin sus indisputables inconvenientes”⁵⁸⁹.

Al presentar el proyecto de ley, el secretario de Gobierno de Obaldía, Pastor Ospina, sostuvo que la división territorial dependía del sistema de gobierno. Así, el centralismo francés dividía el territorio en gran número de departamentos, “pues así la acción que viene del centro común encuentra menos eslabones que la amortigüen”. El federalismo estadounidense, en cambio, estaba formado por pocas entidades con su propia administración porque allí “la sección es un ser que tiene vida propia”. Para Ospina la Constitución de 1853 estableció “una federación de provincias: cada una de ellas es soberana absoluta en todos los negocios de su peculiar interés y debe proveer por sí a todas sus necesidades”. Aumentando su tamaño se garantizarían los medios para su gobierno. Además, las grandes provincias reducían las posibilidades de que predominaran intereses particulares: “allí todo interés parcial queda ahogado entre los numerosos y fuertes intereses que se le oponen”⁵⁹⁰. Sin embargo, no creía necesario ahondar en el federalismo, rechazando que las provincias tuvieran administración de justicia y legislación civil y penal propias⁵⁹¹.

La discusión sobre la autonomía del sistema jurídico provincial surgió por la anulación de la Constitución de Vélez, que instituyó el sufragio femenino, por la Corte Suprema, argumentando que las constituciones seccionales no podían garantizar más derechos que la de la Nación. El gobernador de esa provincia, el liberal radical Ricardo Vanegas, en su informe a la legislatura de 1855, se quejó. Al contrario de Ospina, no creía que existiera un régimen federal sino un sistema ambiguo que “carece de las ventajas que en el régimen central dan la unidad y la fuerza para hacer partir la acción administrativa de un centro común y llevarla a las extremidades; y tiene todos los inconvenientes anexos al sistema de descentralización cuando este no se define”. En consecuencia, “dentro de un mismo territorio se encuentran dos poderes que se creen omnipotentes a la vez: el poder nacional y el poder municipal”, los cuales se anulan por su mutuo

⁵⁸⁹ José Obaldía, “Mensaje que el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, dirige al Congreso en sus sesiones ordinarias de 1855”, *Gaceta Oficial*, No. 1749, febrero 3 de 1855, 494.

⁵⁹⁰ Pastor Ospina, *Exposición del secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1855* (Bogotá: Imprenta del Neogranadino, 1855), 17-19. BCN, fvergara_271_pza4.

⁵⁹¹ Ospina, *Exposición*, 27.

antagonismo, creando anarquía. Por eso se requería “adoptar completamente el sistema federal”⁵⁹².

Sin embargo, en 1855 el proyecto de división territorial general presentado por el gobierno de Obaldía fue derrotado en el Congreso y se procedió a la recomposición individual de las provincias previamente divididas, empezando por las de Antioquia, Bogotá, Pasto, Popayán y Pamplona⁵⁹³. A finales de año se habían eliminado 13 provincias, quedando 22 y un Estado federal⁵⁹⁴. Crecía la necesidad de una reforma constitucional, como sugirió el secretario de Gobierno de Mallarino, Cerbeleón Pinzón, en 1856⁵⁹⁵. Así, la tendencia hacia la reintegración de las provincias convergió con la reivindicación del federalismo.

En julio de 1855 el gobierno consultó a las legislaturas provinciales sobre la reforma constitucional. Según el secretario Ospina, en el Congreso la mayoría se inclinaba por “dar a las grandes secciones de la República una existencia federativa más perfecta que la independencia municipal de que hoy disfrutan”. Se formularon tres cuestiones: si era conveniente una reforma constitucional para establecer el federalismo; en caso de que así fuera, por cuál de los medios establecidos en el artículo 57 de la Constitución; y, si no se consideraba conveniente esa reforma, cuáles se creían necesarias y por qué medios⁵⁹⁶.

Las respuestas permiten inferir que no existían alineamientos partidistas claramente definidos en relación con el federalismo. Legislaturas con influencia conservadora como las de Bogotá o Antioquia tuvieron respuestas opuestas: “había conservadores federalistas y liberales antifederalistas. El asunto no era pues de bando ni de doctrina exclusivista”⁵⁹⁷. Sin embargo, sí se mantenía la filiación federalista de las regiones que históricamente, desde la Primera República, lo habían reivindicado. Hubo catorce (14) provincias a favor del federalismo, coincidentes en gran medida con regiones de relativa autonomía económica y política, en la mayoría de las cuales la reivindicación federalista había sido una constante (Tequendama, Tunja, Vélez,

⁵⁹² Ricardo Vanegas, *Informe que presenta el gobernador a la Legislatura Provincial de Vélez en sus sesiones de 1855* (Vélez, septiembre 15 de 1855), 4. BCN, fpineda_732_pza.

⁵⁹³ Martínez, “El movimiento”, 48.

⁵⁹⁴ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 32-33.

⁵⁹⁵ Cerbeleón Pinzón, *Exposición del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1856* (Bogotá: Imprenta del Estado, 1856), 7. BCN, fpineda_917_pza4.

⁵⁹⁶ “Circular pidiendo ciertos informes sobre el ensanche del poder municipal”, *Gaceta Oficial*, No. 1841, 21 de julio de 1855, 973.

⁵⁹⁷ Felipe Pérez, *Anales de la revolución. Escritos según sus propios documentos* (Bogotá, Imprenta del Estado de Cundinamarca, 1862), 6.

Casanare, Tundama, Mariquita, Neiva, Antioquia, Popayán, Chocó, Riohacha, Pamplona, Socorro y Valledupar). Ocho (8) de ellas se inclinaron por una reforma constitucional en el Congreso. Cinco (5) provincias se manifestaron contra el federalismo (Pasto, Cauca, Sabanilla, Buenaventura y Bogotá).

En algunos casos, como el de Pasto, Buenaventura o Sabanilla, su posición a favor del centralismo se explica porque bajo el federalismo quedarían subordinadas a las ciudades capitales, como Popayán o Cartagena, prefiriendo estar subordinadas al gobierno central en Bogotá, para conservar así cierta relevancia política local. En el caso de Bogotá, el federalismo claramente significaba perder su privilegio como centro del gobierno. La provincia de Cartagena se abstuvo de responder, considerando inconstitucionales las preguntas y argumentando que no era potestad de las legislaturas opinar sobre asuntos nacionales⁵⁹⁸. No obstante, y aunque no todas las respuestas fueron argumentadas, mientras las opiniones contra el federalismo retomaron argumentos como la falta de preparación para esa forma de gobierno, el peligro de la disociación o la escases de recursos y personal, los partidarios del federalismo reivindicaron la soberanía de los pueblos, más que del pueblo soberano de la nación.

La legislatura de Pasto rechazó por igual la adopción del federalismo y cualquier otra reforma “tanto por el atraso en que se encuentra la civilización de la Nueva Granada, como por las conmociones que causan las frecuentes alteraciones en la Carta fundamental”⁵⁹⁹. La del Cauca consideró que el poder municipal consagrado en la Constitución era suficiente y no había transcurrido suficiente tiempo para determinar la eficacia del federalismo en Panamá. Además, la federación había producido desastres en México, Centroamérica y Buenos Aires, cuyas costumbres eran semejantes a las de la Nueva Granada. En fin, no existía el personal necesario para los cargos que requería el federalismo⁶⁰⁰.

La negativa caucana al federalismo se basó en un informe del conservador Sergio Arboleda a la legislatura. Para Arboleda, la constitución “no es la que esté escrita en un cuaderno más o menos voluminoso sino la que se encuentra en los hábitos y costumbres del pueblo”. Bajo esta premisa, Estados Unidos tenía una constitución federal incluso antes de proclamar su independencia. En

⁵⁹⁸ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 54-56.

⁵⁹⁹ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1882, diciembre 13 de 1855, 1154.

⁶⁰⁰ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No 1873, noviembre 8 de 1855, 1119.

cambio, la experiencia de 1810 a 1815 demostró que la Nueva Granada no tiene hábitos de federación. En el federalismo más que la fuerza son determinantes los hábitos, “y entre estos hábitos el más importante es el de decidir todas las diferencias por medios pacíficos”. En la Nueva Granada, “donde a pesar de la fuerza de un gobierno central y el hábito de obedecerle, se ocurre a las vías de hecho por el más ligero motivo”, no existen condiciones para el federalismo⁶⁰¹.

La legislatura de Buenaventura insistió en que mientras la federación en Estados Unidos significó unión entre pueblos “divididos por la diversidad de su origen, de sus leyes, de sus costumbres”, en la Nueva Granada, donde había uniformidad, significaría desunión, entorpecería el comercio y la industria, y generaría “elementos de odios y de guerras eternas” como en México, Centroamérica y Argentina⁶⁰². La legislatura de Sabanilla, por su parte, consideró que la Nueva Granada no estaba preparada para federarse por la falta de luces y recursos para la administración seccional y porque los conflictos por el reconocimiento de la soberanía desfigurarían el interés nacional⁶⁰³. Finalmente, para Asamblea Constituyente de Bogotá, “las lecciones de la Nueva Granada y de toda la América española en materia de forma federal”, demostraban que “no conviene destrozar constitucionalmente el cuerpo político que la naturaleza, la razón y el interés general crearon compacto y han conservado unido para común felicidad de sus miembros”⁶⁰⁴.

Las respuestas a favor del federalismo se articularon en el marco discursivo establecido por Arosemena, privilegiaron la soberanía de los pueblos, sobre la del pueblo soberano de la nación, y demandaron la creación de estados bajo las mismas condiciones de Panamá. La legislatura de Vélez propuso que el Congreso no discutiera una reforma federal nacional sino que las provincias se unieran cuando “declaren por el órgano de las legislaturas sus deseos de formar un Estado federal sobre las mismas bases que el de Panamá o sobre las que se fijen por punto

⁶⁰¹ Sergio Arboleda, “Voto de Sergio Arboleda sobre la adopción del sistema federativo en la legislatura provincial de 1855. Razones en que fundó su voto en contra”, en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 45-48.

⁶⁰² “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1889, enero 10 de 1856, 9-10.

⁶⁰³ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (conclusión)”, en *Gaceta Oficial*, No. 1895, febrero 5 de 1856, 42-43.

⁶⁰⁴ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1879, noviembre 29 de 1855, 1141.

general”⁶⁰⁵. Ese proyecto fue respaldado por la legislatura de Tundama, que esgrimió un argumento, presente en *El Federalista* y al que se recurriría bastante en adelante, según el cual el federalismo dividiría los partidos y, de esa forma, prevendría las guerras civiles nacionales: “Los grandes partidos inquietan la República, alarman los ciudadanos y hacen las revoluciones. ¿Queréis destruir estas? Aniquilad esos partidos: estableced una forma de gobierno en que, no siendo comunes los mismos intereses y pasiones a los habitantes de toda la República, nunca puedan llegar a promover un trastorno general; dividid los intereses; dividid el gobierno; estableced la federación”⁶⁰⁶. La provincia de Mariquita solicitó que “se le erija en Estado independiente, bajo las bases idénticas a la independencia del Istmo de Panamá, haciendo presente que se cuenta con los recursos morales y materiales más que necesarios para la buena marcha de tal Estado”⁶⁰⁷.

Incluso la conservadora Antioquia formuló un proyecto de federación con 10 o 12 estados, en “que asuma cada Estado el completo ejercicio de su soberanía para organizarse y regirse como mejor le convenga”. Adoptaba el modelo establecido en Panamá, limitando explícitamente las facultades del gobierno general y conservando los estados todo lo demás. Pero iba más allá, pues la reforma constitucional sería potestad de los estados y debía ser ratificada por ellos, lo cual significaba que el poder constituyente residía en las provincias y no en la Nación⁶⁰⁸. La respuesta del Socorro también reivindicó la soberanía de los pueblos, más que del pueblo soberano de la nación: la provincia había procurado el federalismo, necesario para acabar con el régimen colonial, desde 1781:

“Los pueblos de la Nueva Granada habituados a recibir la acción del que gobierna y a no darla jamás, han venido a seguir practicando, casi sin apercibirse de ello, las antiguas instituciones del régimen colonial y es ahora, ciudadanos, que la opinión general del país se ha pronunciado casi unánimemente en el sentido de complementar la Constitución del 21 de mayo con el desarrollo de los principios que dejaron de consignarse en ese hermoso Código y que deben completar la obra empezada de entregar a los pueblos el ejercicio perfecto de su

⁶⁰⁵ “Reformas Constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación), en *Gaceta Oficial*, No. 1871, octubre 309 de 1855, 1111.

⁶⁰⁶ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1874, noviembre 10 de 1855, 1121-1122.

⁶⁰⁷ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación), *Gaceta Oficial*, No. 1875, noviembre 13 de 1855, 1125.

⁶⁰⁸ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1877, noviembre 22 de 1855, 1133-1134.

soberanía en todo aquello que no sea de la competencia de los intereses generales de la asociación nacional”⁶⁰⁹.

También en sintonía con Arosemena, la legislatura de Tunja afirmó que la nación era una ficción producto de la fuerza. La Nueva Granada estaba dividida en “secciones que acaso no tienen más vínculo de misión que esos lazos artificiales y forzados de una viciosa organización política”. Más que un pueblo o nacionalidad, era un conjunto de pueblos y nacionalidades, por lo cual se requería un arreglo federal basado en estados soberanos:

“en la basta extensión de la Nueva Granada no vive un solo pueblo sino muchos pueblos diferentes; que si aparecen reunidos bajo una misma denominación común y sometidos al imperio de unas mismas instituciones ha sido a virtud de la ley y de la conquista que nosotros, esclavos de la tradición y de la rutina, no nos hemos decidido a variar sino en cuanto a las formas visibles. Es preciso repetirlo: la Nueva Granada no es una sola *nacionalidad* sino un conjunto de *nacionalidades*, cada una de las cuales necesita de un gobierno especial propio, independiente y exclusivo, respecto de todo cuanto diga relación con sus negocios peculiares... Pidamos que se divida la Nación en estados federales que tengan la pacífica posesión de su soberanía e independencia, a fin de que cada uno de ellos pueda tener las instituciones que más se adapten a sus creencias y necesidades”⁶¹⁰.

En contraste, la respuesta más radical, porque rechazó las premisas de Arosemena, fue la de Cartagena. Frente a una corriente de opinión que reivindicó los pueblos de las parcialidades como titulares de la soberanía y el poder constituyente, los representantes de Cartagena afirmaron la soberanía de la Nación y del pueblo soberano. Se abstuvieron de responder arguyendo que las preguntas eran inconstitucionales, dado que las secciones no tenían potestad para opinar sobre los asuntos nacionales sino únicamente sobre los municipales y la cuestión competía al Congreso nacional como representante del pueblo:

“La República ha establecido para su régimen general un gobierno también general, cuyo poder legislativo ha delegado al Congreso de la Nación. A las provincias se ha reservado únicamente el poder municipal; y ese poder, que en su parte legislativa está a cargo de una legislatura provincial, solo es bastante para disponer lo que juzgue conveniente a la organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del gobierno general”⁶¹¹.

Sin embargo, en el corto plazo se impuso la formación de estados de manera individual planteada por Vélez, entre otras provincias. Como se mencionó anteriormente, el artículo 12 del Acto

⁶⁰⁹ “Reformas constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales”, *Gaceta Oficial*, No. 1867, octubre 15 de 1855, 1094.

⁶¹⁰ “Reformas constitucionales. Opinión de las provincias (continuación), *Gaceta Oficial*, Bogotá, No 1878, noviembre 24 de 1855, 1138-1140.

⁶¹¹ El informe es fechado el 22 de octubre de 1855 y firmado por Joaquín Posada Gutiérrez, Antonio del Real y Manuel Espinosa. “Reformas Constitucionales. Opinión de las legislaturas provinciales (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 1879, noviembre 29 de 1855, 1142.

adicional a la Constitución que creó el Estado de Panamá (febrero 27 de 1855) abrió esa posibilidad. Así podrían resolverse dos grandes problemas en la transición hacia el federalismo: la conflictividad que produciría una división territorial “desde arriba” y los dispendiosos trámites que, según el artículo 57 de la Constitución, requería una reforma constitucional⁶¹². Desde marzo de 1855 se presentaron iniciativas para la formación de Estados. En todos los casos se mantuvieron las mismas condiciones de Panamá con la diferencia, relevante por la discusión que suscitaba la soberanía, de que se evitó llamarlos explícitamente “estados federales soberanos” y únicamente se los llamó “estados federales”.

La Ley del 11 de junio de 1856 creó el Estado de Antioquia, con las mismas disposiciones que Panamá, pero sin reconocerlo explícitamente como soberano, únicamente como “Estado federal” (art. 1). Del mismo modo, la Ley del 13 de mayo de 1857 conformó el Estado federal de Santander y la Ley del 15 de junio creó los de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Como las anteriores, no hace referencia explícita a la soberanía y los concibe como “estados federales” (art. 1). Los gobernadores seguían siendo agentes del poder Ejecutivo nacional, pero las facultades del gobierno general se limitaban expresamente a relaciones exteriores, ejército y marina, crédito nacional, rentas y gastos nacionales, uso del pabellón y armas, tierras baldías, pesos y medidas oficiales (art. 3). Todo lo demás era potestad de los estados (art. 4). De hecho, se introdujo una cláusula para mantener esas disposiciones cuando se adoptara una constitución federal (art. 10)⁶¹³. Así, aunque no se reconoció expresamente la soberanía, la distribución de competencias sería esgrimida como un reconocimiento tácito de la misma por los partidarios de una confederación basada en la soberanía estadual.

La formación de los estados produjo conflictos entre entidades territoriales y facciones partidistas. Por ejemplo, Mompo se resistía a pertenecer al Estado de Bolívar; Riohacha pugnaba por mantenerse independiente del Estado de Magdalena. Así mismo, las ciudades que habían tenido preeminencia en las provincias lucharon por erigirse en capitales de los nuevos

⁶¹² El artículo 57 de la Constitución de 1853 establecía tres vías para la reforma constitucional. Primero, por una ley ratificada por cuatro quintas partes de los miembros de ambas cámaras. Segundo, por una Asamblea Constituyente convocada por ley y compuesta del mismo número de senadores y representantes que correspondieran a las provincias. Tercero, por un acto legislativo aprobado en dos legislaturas sucesivas sin variaciones sustanciales.

⁶¹³ Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia Tomo IV* (Bogotá: Banco Popular, 1986), 38. “Ley del 13 de mayo de 1857, creando el Estado de Santander”, *Gaceta Oficial*, No. 2134, mayo 18 de 1857, 341. “Ley del 15 de junio de 1857, que erige en estados diversas porciones el territorio de la República”, *Gaceta Oficial*, No. 2151, junio 17 de 1857, 409-410.

estados⁶¹⁴. Por ejemplo, en Santander se presentó una disputa entre Socorro y Pamplona por conformar el Estado excluyéndose mutuamente. Desde marzo de 1856 los diputados pamploneses propusieron un Estado uniendo las provincias de Pamplona y Ocaña. Los socorranos, por su parte, plantearon crear el estado del Socorro. Finalmente, se integraría la provincia del Socorro al Estado de Santander⁶¹⁵.

Por otra parte, en las luchas por la división territorial no solo se jugaba el predominio de los partidos sino también el régimen de administración interior de los estados. Las constituciones estatales privilegiaron un régimen centralista que subordinó los distritos y localidades⁶¹⁶. Por lo tanto, el federalismo se estableció en buena medida a costas del poder municipal, cuya autonomía había suscitado grandes discusiones. Aunque con posterioridad a la revolución de Melo el conservatismo tendió a dominar los gobiernos provinciales, se mantuvo la alianza tácita entre las élites bipartidistas que combatieron el gobierno popular en torno al dominio de las ciudades principales. En el Estado de Bolívar, por ejemplo, se produjo un cambio en las relaciones entre la capital, Cartagena, y sus subordinadas, que renunciaron a la reivindicación de su autonomía o preeminencia⁶¹⁷.

Esa es otra consecuencia del predominio de la soberanía estadual sobre la soberanía popular. En los estados, los federalistas reprodujeron los mismos argumentos con que los centralistas se habían opuesto al federalismo. En el pasado reciente la autonomía municipal se había propuesto para realizar la soberanía popular, ahora las élites interesadas en afirmar la soberanía de los estados argumentaban que los municipios no tenían los recursos ni las luces para gobernarse. Por ejemplo, el gobernador de Vélez, el radical Ricardo Vanegas, propuso ante el Congreso de 1856 la creación de un Estado que agrupara las provincias de Tunja, Tundama, Casanare y Vélez, para realizar empresas que no podían emprender las provincias por sí solas y porque los distritos parroquiales no podían gobernarse a sí mismos debido a la ignorancia de sus pobladores:

“No existe un estado de progreso y adelantamiento administrativo. Los distritos se encuentran, la mayor parte, reducidos al más lamentable atraso; es reducido el número de aquellos en que los pueblos estén bien servidos, en que la autoridad superior no este

⁶¹⁴ Uribe y López, *La guerra*, 96-113.

⁶¹⁵ Díaz, “Los constituyentes”, 303-304.

⁶¹⁶ Morelli, “La égida”.

⁶¹⁷ Sergio Paolo Solano; Roicer Flórez y William Malkún “Ordenamiento territorial y conflictos jurisdiccionales en el Bolívar Grande 1800-1886”, *Historia Caribe* n.º 13 (2008): 116.

compelida a entrar en los más minuciosos detalles para decir cómo debe hacerse todo; más de un cabildo existe en que la mayoría de sus miembros está formada por simples jornaleros, a quienes hay que arrancar de sus trabajos diarios para llevarlos a ocupar su puesto en la primera corporación municipal del distrito, y rarísimo el juez parroquial que sabe leer y escribir, y es así como quieren la omnipotencia parroquial. Es así como pretenden confiar a grupos ignorantes, la delicada tarea de gobernar, como se quiere que ellos decidan de la determinación de las luces, de los sistemas tributarios, de todo lo relacionado en fin con la administración pública municipal”⁶¹⁸.

En suma, la creación del Estado de Panamá abrió la posibilidad de construir un federalismo articulado en torno a la reivindicación de la soberanía de los pueblos, y no de la soberanía popular que había estado en el centro de la discusión sobre la descentralización en el período inmediatamente anterior. La reunificación de las provincias permitía avanzar hacia el federalismo mediante la creación de estados individuales, ante la imposibilidad de conciliar intereses para una reforma territorial general, y evitar los rigurosos requisitos para la reforma constitucional. Sin embargo, la ambigüedad de los actos legislativos y leyes que crearon los estados respecto de su soberanía, abrió un campo de disputa entre una concepción de la confederación basada en la soberanía de la Nación y otra fundada en la soberanía estadual.

5.3. El debate constitucional

La Constitución de 1853 fue “un documento de transición”⁶¹⁹, pues la discusión sobre la reforma empezó casi inmediatamente después de su sanción y corrió paralela a la creación de los estados. El federalismo tenía detractores y adeptos en ambos partidos, pero el proceso avanzó hasta un punto en que no había alternativa distinta⁶²⁰. En consecuencia, la discusión constitucional no versó sobre la pertinencia del federalismo, como hasta entonces había sucedido, sino sobre el tipo de federalismo a adoptar. Tras el arribo del conservador Ospina a la presidencia, se perfilaron dos concepciones antagónicas. La mayor parte de los radicales, minoritarios en el Congreso, reivindicaron la argumentación de Arosemena: la soberanía y el poder constituyente residían en los estados a consecuencia de los actos legislativos que los crearon; por lo tanto, la nación sería resultado de un pacto entre estas entidades, que conservarían su soberanía. En cambio, la mayoría conservadora, con excepción de un núcleo antioqueño, defendía la existencia previa de la nación; por consiguiente, no era partidaria de reconocer expresamente soberanía a

⁶¹⁸ Citado en Néstor Moyano Rodríguez, *Vélez: la gobernación 1832-1857* (Bogotá: Ediciones Carare, 2003), 198.

⁶¹⁹ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 10.

⁶²⁰ José María Samper, “La federación”, *El Neo-Granadino*, No. 372, octubre 28 de 1856.

los estados, limitando su autonomía en materias como el orden público y la legislación civil y penal.

La mayoría de los proyectos de constitución reconocieron la soberanía estadual. El 5 de marzo de 1855 una comisión bicameral presentó un primer proyecto. Dividía el territorio en “ocho Estados soberanos e independientes”, formando la “Confederación Colombiana” (art. 1) con la misma fórmula usada en la creación del Estado de Panamá: los estados tendrían todas las potestades que no se confirieran explícitamente al gobierno general (art. 13). Contemplaba un congreso bicameral (arts. 21 y 22) de 3 representantes por cada Estado en el Senado y un representante a la Cámara por cada 25 mil habitantes, con períodos de dos años, así como un Presidente electo popularmente por 4 años (art. 47). La representación de los estados y sus pueblos, se equilibraba con la de los ciudadanos, el pueblo soberano de la nación. Los estados podrían iniciar el trámite de reforma constitucional, pero también lo podía hacer el Congreso (art. 64)⁶²¹.

El radical Manuel Murillo se apartó en ciertos puntos de la comisión y presentó un proyecto propio, que acentuaba la soberanía estadual, concibiendo la constitución como un pacto entre entidades soberanas. Establecía un régimen parlamentario unicameral sin división de poderes, cuya asamblea nombraba al Presidente y asumía las funciones de la Corte Suprema, pues según Murillo el contrapeso del gobierno federal sería el poder municipal. Además, el legislativo bicameral ofrecía “a los privilegiados parapetos y trincheras tras los cuales puedan resistir las oleadas y golpes de la opinión”, pero carecía de fundamento en la Nueva Granada, donde no existían “clases oligárquicas y privilegiadas”⁶²². El proyecto divide el territorio en diez estados que forman la “confederación colombiana” (art. 1) y conserva la fórmula que limita los “negocios de competencia exclusiva del gobierno de la Confederación” (art. 9), dejando todos los restantes a los estados (arts. 3). La preponderancia de los estados se expresa en la composición de la asamblea, donde solo estarían representados sus pueblos, no los ciudadanos y el pueblo soberano de la nación, a razón de 8 diputados por cada Estado, nombrados por las legislaturas cada dos años (art. 5). Además, la constitución sería refrendada por las legislaturas (art. 21) y la reforma constitucional debía ser solicitada por al menos cinco de ellas (art. 22), lo

⁶²¹ Manuel Murillo, Salvador Camacho Roldán, Antonio Olano, Tomás Cipriano de Mosquera, Rafael Núñez, *Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana* (Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos: marzo 5 de 1855). BCN, fpineda_937_pza7.

⁶²² Manuel Murillo, “Informe sobre el proyecto de Constitución federal” [Presentado a la Cámara de Representantes en marzo 5 de 1855], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 293-296.

que indica que Murillo concebía los estados como titulares del poder constituyente⁶²³. Lo decía explícitamente en la exposición de motivos: “Tratándose de una Constitución que crea entidades políticas nuevas y soberanas, que se unen para ciertos y determinados negocios, he creído que este acto viene a constituir una especie de pacto recíproco o tratado que después no ha de poder alterarse en lo más mínimo sin el consentimiento de la mayoría, por lo menos, de esas entidades soberanas”⁶²⁴.

Las premisas del radicalismo, planteadas por Arosemena para fundamentar la creación del Estado de Panamá, fueron retomadas por Rafael Núñez, quien abandonó sus anteriores objeciones al federalismo, esgrimidas contra el proyecto de Florentino González dos años atrás, para apoyar ahora el proyecto de la comisión. El pueblo neogranadino se hallaba dividido en términos geográficos, en diversidad de costumbres e intereses, las necesidades de cada sección eran en muchos casos antagónicas y la organización política, el lazo de unión, era una ficción producto de la fuerza. Como Arosemena, Núñez creía que la Nueva Granada no era un pueblo ni una nacionalidad sino un conjunto de pueblos y nacionalidades⁶²⁵. Así, “gobernar a esos grupos con unas mismas e invariables leyes, es la pretensión más absurda y despótica, a la vez que más irrealizable... la federación es la única solución posible que tiene el problema”⁶²⁶.

Las discusiones del proyecto se enfocaron en el número de estados y la convocatoria de una convención constituyente, propuesta que no prosperó⁶²⁷. Obaldía se mantuvo en la posición del gobierno de López. No era partidario de ahondar el régimen federal, porque no había transcurrido el tiempo necesario para evaluar la Constitución de 1853, la transición podría generar desórdenes y, como se mencionó, la reforma territorial que proponía tendría “las

⁶²³ Murillo Toro Manuel, “Proyecto de Constitución para la federación colombiana” [Presentado a la Cámara de Representantes en marzo 5 de 1855], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 300-307.

⁶²⁴ Murillo, “Informe”, 296.

⁶²⁵ “En la vasta extensión de la Nueva Granada no vive *un solo pueblo*, sino muchos *pueblos* diferentes, que si aparecen reunidos bajo una denominación común y sometidos al imperio de unas mismas instituciones, ha sido a virtud de la ley de la conquista, que nosotros, esclavos de la tradición y de la rutina, no nos hemos decidido a variar, sino en cuanto a las formas visibles... la Nueva Granada no es una sola *nacionalidad*, sino un *conjunto de nacionalidades*, cada una de las cuales necesita de un Gobierno especial, propio, independiente y exclusivo, respecto de todo cuanto diga relación a sus negocios e intereses peculiares”. Rafael Núñez, “La federación” [Bogotá, marzo 20 de 1855], en *Rafael Núñez. Escritos políticos*, editado por Gonzalo España (Bogotá: El Áncora, 1986), 23.

⁶²⁶ Núñez, “La federación”, 26.

⁶²⁷ El representante García Herreros propuso cambiar el artículo 1 para reducirlos a 7, modificación que fue negada. “Cámara de Representantes. Sesión del día 31 de marzo de 1855”, *Gaceta Oficial*, No. 1778, abril 14 de 1855, 697; “Cámara de Representantes. Sesión del día 2 de abril de 1855”, *Gaceta Oficial*, No. 1784, abril 21 de 1855, 723.

reconocidas ventajas de la federación, sin sus indisputables inconvenientes”⁶²⁸. Su sucesor conservador, Manuel María Mallarino, solicitó una asamblea constituyente y se mostró reacio al federalismo: “se trata de dividir el conjunto que ha llevado el nombre de Nueva Granada, para crear otras entidades cuyos destinos están encerrados en la oscuridad del futuro”⁶²⁹.

A diferencia de los anteriores, el proyecto de constitución que presentaron los liberales José María Samper y Manuel Ancizar, el 2 de febrero de 1856, no reconoce explícitamente la soberanía de los estados (art. 1), bajo el supuesto implícito de que el poder constituyente y la soberanía residen en la Nación. Así mismo, limita las potestades de las secciones, que no pueden desconocer los derechos individuales reconocidos por la Nación (art. 5) y consagra como potestad del gobierno general la creación de nuevos estados y la conservación del orden general (art. 9). También establece un congreso unicameral, pero difiere de la propuesta de Murillo porque crea un poder Ejecutivo, encabezado por un presidente electo popularmente cada 4 años (art. 17), y un Judicial independientes. Además, la composición de la asamblea equilibra la representación de la Nación y la de los estados, porque no está formada equitativamente por representantes de los estados sino en proporción a su población, aunque al igual que en el proyecto de Murillo los representantes son electos por las legislaturas (art. 10). Finalmente, no confiere tanto poder a los estados para la reforma constitucional, que depende del mismo procedimiento para sancionar las leyes y solo debe ser solicitada por las legislaturas de 4 estados (art. 17)⁶³⁰.

A mediados de febrero se conformó otra comisión bicameral y bipartidista para unificar los proyectos de reforma constitucional⁶³¹. Un mes después, presentó un proyecto que reconoce “ocho estados soberanos” (art. 1). El arreglo federal se basa en el supuesto de que los estados delegan ciertas facultades expresas al gobierno general y conservan potestad sobre todo lo restante (art. 3). Crea un legislativo bicameral (art 16), con un Senado que representa los estados, compuesto de 3 senadores por Estado (art. 20), elegidos por las legislaturas (art. 57), por cuatro

⁶²⁸ José de Obaldía, “Mensaje que el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, dirige al Congreso en sus sesiones ordinarias de 1855, *Gaceta Oficial*, No. 1749, febrero 3 de 1855, 494.

⁶²⁹ Manuel María Mallarino, “Mensaje del vicepresidente de la Nueva Granada, encargado del Poder Ejecutivo, al Congreso Constitucional de 1856”, *Gaceta Oficial*, No. 1894, febrero 1 de 1856, 37.

⁶³⁰ Manuel Ancizar y José María Samper, *Proyecto de Constitución para la federación Neo-Granadina* (Bogotá: Imprenta del Estado, 1856). BCN, fpineda_223_pza15.

⁶³¹ Formaban la comisión los senadores Mariano Ospina, Recaredo de Villa y Tomás Cipriano de Mosquera (posteriormente reemplazado por Justo Arosemena), y los representantes Venancio Restrepo, Juan Antonio Pardo y Arcesio Escobar. Gilmore, *El federalismo T. II.*, 60.

años, que atempera la representación del pueblo soberano de la Nación en la Cámara, formada de un representante por cada ochenta mil habitantes (art. 21), de elección popular (art. 58), también por cuatro años. El Ejecutivo estaría encabezado por un Presidente (art. 35) electo popularmente para cuatro años (art. 61). La reforma constitucional le confería un gran poder a los estados, pues debía ser solicitada por la mayoría de ellos, discutida y aprobada en el Congreso con las mismas formalidades de una ley y aprobada por dos tercios de las legislaturas (art. 64)⁶³². Así, la propuesta retomaba el supuesto de que los sujetos constituyentes eran los estados y por esa razón reconocía ampliamente su soberanía, pero no incluía los aspectos más radicales del proyecto de Murillo, como el congreso unicameral con representación exclusiva de los estados. El proyecto fue aprobado en el Senado, pero a finales de mayo fue negado en la Cámara⁶³³. Sin embargo, conforme al artículo 57 de la Constitución, podía volver a tramitarse sin cambio sustancial en la legislatura siguiente.

Las coordenadas de la discusión no cambiaron con la llegada de los conservadores al gobierno, pero estos pasaron a la ofensiva, delineando una concepción del federalismo antagónica a la que hasta ese momento había predominado, no cimentada en la soberanía estadual. En su discurso de posesión, Ospina retomó varios argumentos esgrimidos anteriormente contra el federalismo, como la incongruencia entre las instituciones adoptadas tras la Independencia y las costumbres de un pueblo sometido al despotismo español, o la falta de experiencia de las élites en el gobierno, pero no desaconsejó su adopción. Se quejó por la relajación de los principios morales, a su juicio basados en el catolicismo y atacados por las reformas liberales, así como por las carencias del gobierno general para mantener el orden, la seguridad y la paz, puesto que ya no tenía a su disposición un ejército numeroso, un tesoro público floreciente ni agentes subordinados en todos los puntos de la República. La federación, “consecuencia natural de la situación creada por la Constitución de 1853”, no era una solución para los problemas, pero tampoco produciría ningún mal “que no pudiera ser resultado natural del actual orden de cosas”⁶³⁴.

⁶³² “Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana”, *Gaceta Oficial*, No. 1931, marzo 17 de 1856, 185-188.

⁶³³ “Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana”, *Gaceta Oficial*, No. 1989, junio 14 de 1856, 465-467.

⁶³⁴ Mariano Ospina Rodríguez, “Estado político de la Nueva Granada” [Discurso de posesión de la presidencia. Abril 1 de 1857], en *Escritos sobre economía y política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969), 182.

En febrero de 1857 otra comisión bicameral y bipartidista recomendó retomar el proyecto y dar los tres debates reglamentarios en cada cámara de acuerdo al artículo 57 de la Constitución⁶³⁵. El proyecto nuevamente pasó en el Senado, pero fue derrotado en el segundo debate en la Cámara, a principios de abril. En estos debates se consolidó la coalición entre Mosquera y los radicales, que se enfrentaría al gobierno de Ospina, en torno al concepto de confederación como pacto entre estados soberanos y la defensa de la soberanía estadual. Los radicales apoyaron la aspiración de Mosquera a la presidencia del Senado⁶³⁶. Mosquera, por su parte, en un informe sobre el proyecto defendió la soberanía estadual. En particular rechazó la propuesta, que emergió en el curso de los debates, de cambiar la representación equitativa de los estados en el Senado por la representación proporcional a la población, tal como estaba dispuesto para la Cámara. Tal reforma “destruiría el sistema federal en su esencia”, porque desconocía que la representación igualitaria se debía al reconocimiento de la soberanía estadual: “Los senadores en el sistema federal son los plenipotenciarios de sus respectivos estados, y no los representantes del pueblo”. Además, “la igualdad de representación de cada Estado evita que la preponderante población de uno solo en ambas cámaras, incline la balanza en su favor”. Finalmente, la representación de los estados en el Senado se atemperaba con la del pueblo soberano en la Cámara⁶³⁷.

Por otra parte, las diferencias sobre la intervención del gobierno general en asuntos de orden público interno de las secciones contribuyeron a perfilar mejor las dos concepciones de federalismo en contienda. De forma simultánea a la reforma constitucional, en febrero y marzo

⁶³⁵ Compuesta por los senadores Justo Arosemena, Manuel José Anaya y José Pablo Rodríguez, y los representantes Manuel Ancizar, Joaquín Araujo y Arcesio Escobar. Gilmore, *El federalismo T. II.*, 68.

⁶³⁶ Alonso Valencia Llano, “Tomás Cipriano de Mosquera y la guerra en el Cauca entre 1859 y 1862”, en *Memorias de la II Cátedra anual de historia Ernesto Tirado Restrepo. Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX* (Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2001), 95.

⁶³⁷ Tomás Cipriano de Mosquera, “Informe de una comisión”, *Gaceta Oficial*, No. 2144, mayo 30 de 1857, 382. El 17 de junio Mosquera le envió una carta al presidente Ospina solicitándole que respaldara el reconocimiento explícito de la soberanía estadual en la Constitución, pues los actos legislativos que crearon los estados les reconocieron soberanía en la distribución de potestades con el gobierno general. Tomás Cipriano de Mosquera, *Manifestación del senador Tomás C. de Mosquera a la nación* (Bogotá: Imprenta de F. Torres Amaya, 1858), 21-22. BNC, fpineda_340_pza18. El problema territorial también contribuyó a articular a Mosquera con los radicales. En la discusión, casi simultánea, del proyecto que se convertiría en Ley del 15 de junio de 1857, creando varios estados, Manuel Murillo afirmó: “Los conservadores se han propuesto hacer de esta ley la base de su futura dominación y ponen mucho cuidado en hacer las demarcaciones de modo que quede en cada Estado mayoría a su bando”. Diego Castrillón Arboleda, *Tomás Cipriano de Mosquera* (Bogotá, Planeta: 1994), 429-430. Según Mosquera, Ospina trató de que la división territorial beneficiara al Partido Conservador y él avisó a Camacho Roldán, quien cambió el proyecto para dar ventaja a los liberales: “se logró que en los estados del Cauca, Panamá, Magdalena y Santander, y aun en Bolívar, predominara el espíritu liberal sobre el conservador”. Tomás Cipriano de Mosquera, “Los partidos en Colombia. Estudio histórico-político” [1874], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, editado por Jorge Orlando Melo (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 263.

de 1857 se discutió un proyecto de ley para aclarar el inciso 1 del artículo 10 de la Constitución de 1853, que confería al gobierno general la competencia para el mantenimiento del “orden general”. El representante conservador antioqueño, Recaredo de Villa, presentó un informe contrario a que el gobierno tuviera esa facultad, porque vulneraba la soberanía de las secciones. Según Villa, bajo la Constitución de 1843, “todo acto que turbase el orden afectaba la Nación entera”. En cambio, con la Constitución de 1853 era necesario distinguir el orden general del orden seccional, que se desprende de la “soberanía casi plena en todos sus negocios internos” conferida a las provincias; es decir, para Villa la distribución de facultades entre el gobierno general y las provincias era equivalente a un reconocimiento tácito de la soberanía. Así, el orden seccional solo interesaba a una provincia mientras no afectara los habitantes de otra. Al gobierno general solo competían las alteraciones del orden “que se dirijan contra la Constitución política de la República y contra las leyes generales”. Además, las turbaciones más frecuentes eran las revoluciones. Sin embargo, los gobernadores eran electos popularmente por los pueblos de las provincias. Por lo tanto, “la legitimidad o ilegitimidad de ese empleado solo puede resolverla el pueblo en que se ha verificado la elección”. Si un gobernador es “elevado por medio de la fuerza” o si el pueblo se levanta contra un “gobernador intruso”, ni el poder Ejecutivo general ni la Corte Suprema pueden intervenir, pues eso significaría “la destrucción del poder concedido a los estados y a las provincias”⁶³⁸. Villa instaló la intervención del gobierno federal en asuntos de orden público interno de las secciones como parteaguas entre concepciones antagónicas de federalismo y puso de presente que parte del conservatismo antioqueño compartía con los radicales el concepto de confederación basada en la soberanía de los estados.

El presidente Ospina vetó el proyecto arguyendo que la Constitución de 1853 unía funciones nacionales y provinciales respecto del orden público y el gobierno general tenía una doble relación con las secciones: federal con los estados de Panamá y Antioquia, y semifederal o central con las provincias. Bajo el centralismo la conservación del orden público corresponde al poder Ejecutivo nacional, “pues todos los demás funcionarios de aquel orden no son más que agentes de la magistratura suprema ejecutiva”. En cambio, en el federalismo, donde la soberanía está dividida, corresponde al gobierno del Estado, “que tiene el ejercicio de aquella parte de la soberanía en lo relativo a los negocios interiores”. Por consiguiente, “no puede resolverse por una regla general la cuestión sobre a qué Magistratura corresponde inmediatamente la

⁶³⁸ Recaredo de Villa, “Informe” [febrero 27 de 1857], *Gaceta Oficial*, No. 2086, marzo 5 de 1857, 127.

conservación del orden público”. Según Ospina, el artículo 10 de la Constitución no regía en los estados de Panamá y Antioquia y, dado que la conservación del orden público no se había conferido expresamente al gobierno general en los actos legislativos que los crearon, correspondía a sus gobiernos. Sin embargo, las demás secciones sí estaban cobijadas por dicha norma⁶³⁹. En consecuencia, el problema solo se resolvería con una reforma constitucional general.

La reforma constitucional se tornó urgente para la legislatura que inició el 1 de febrero de 1858. Para ese momento, los recién creados estados habían empezado a llevar entre sí relaciones de tipo diplomático, negociando tratados para mantener la integridad territorial, como el de Magdalena y Santander a fines de 1857, o para la extradición de criminales, la vigilancia de los ríos y la prohibición de asociaciones armadas para invadir estados vecinos, como los que firmaron Bolívar, Cauca y Antioquia⁶⁴⁰. La reforma fue el tema principal del mensaje de Ospina al Congreso. Se inclinó inicialmente por la enmienda del artículo 57, proyecto presentado el año anterior, para que se pudiera reformar la Constitución por mayoría simple en ambas cámaras⁶⁴¹. El concepto de federalismo expuesto por Ospina era sustancialmente distinto del que se venía discutiendo desde la creación del Estado de Panamá, porque no se basaba en un gobierno sobre estados soberanos sino de uno que actuaba directamente sobre los ciudadanos. Así, en concordancia con la discusión de *El Federalista* y de Tocqueville, distinguía dos formas de república federativa:

“En la primera, considerando la República como una sociedad de soberanías, cada Estado es un individuo, y el gobierno general no tiene acción ni poder directo sobre los ciudadanos, que solo dependen inmediatamente del gobierno del Estado, con el cual debe entenderse en todo caso. Esta es la forma antigua, justamente desacreditada como débil, impotente y destinada a mantener una lucha constante, siempre estéril y con frecuencia desastrosa, entre el gobierno general y los gobiernos de los estados. La segunda forma, que somete

⁶³⁹ Mariano Ospina Rodríguez, “Proyecto de Ley objetado. Ley fijando la inteligencia del inciso 1 artículo 10 de la Constitución” [abril 28 de 1857], *Gaceta Oficial*, 2123, abril 30 de 1857, 289-291.

⁶⁴⁰ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 79; Johnson, *Santander*, 73; González, *Partidos*, 71.

⁶⁴¹ El proyecto se había originado en la Cámara de Representantes, aprobándose en tercer debate el 17 de junio de 1857. “Cámara de Representantes. Sesión del día 17 de junio de 1857”, *Gaceta Oficial*, No. 2154, junio 24 de 1857, 423. Más tarde pasó por dos debates en el Senado y quedó para su consideración en la legislatura siguiente. Inicialmente estaba hecho a la medida de la reforma federal y se basaba en el supuesto de que los estados eran entidades soberanas. Así, en su artículo primero decía: “La Constitución puede adicionarse o reformarse de la misma manera que una simple ley, siempre que la reforma no recaiga ni sobre la adopción de un sistema distinto del federal, ni sobre las garantías del artículo 5.1 y del 6 de dicha Constitución, ni sobre la alteración del límite de los Estados”. En igual sentido, el artículo segundo disponía que las reformas constitucionales debían ser ratificadas “por lo menos por cinco de las respectivas legislaturas” estatales. “Cámara del Senado. Sesión del 3 de febrero de 1858”, *Gaceta Oficial*, No. 2208, febrero 6 de 1858, 41.

directamente el ciudadano, tanto al gobierno general como al del Estado, a cada uno en los objetos de su competencia, es la idea feliz realizada en los Estados Unidos de América, y la que no dudo será preferida por los legisladores granadinos; pues la teoría y la experiencia demuestran que es bajo esta forma que uno y otro gobierno puede llenar eficazmente sus fines respectivos”⁶⁴².

Donde más se aprecian sus diferencias con el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos, reivindicado por los radicales, es en la composición del legislativo y las potestades del gobierno federal. Según Ospina, en la federación antigua el legislativo estaba compuesto por plenipotenciarios de los estados, “elegidos y revocables a su voluntad”, y el presidente era nombrado “por este congreso, o por el voto de las asambleas de los estados”. En cambio, en la “forma nueva” de la federación, el gobierno general representa a los ciudadanos de la unión; por lo tanto, “deben tener estos igual derecho en la elección, y conviene que su participación en ella sea directa”⁶⁴³. Así, la propuesta de Ospina se aparta sustancialmente de concepciones como la de Murillo, que daban prelación a los pueblos de los estados sobre el pueblo soberano de la nación en la composición del Congreso y la elección de los representantes. Así mismo, para Ospina el gobierno general debía tener más amplias competencias, particularmente la de intervenir en los asuntos de orden público interno de los estados, “para impedir la guerra civil y poner término a la destrucción de los ciudadanos en un Estado”⁶⁴⁴. Sin embargo, confiaba en que la rebelión desaparecería creando, como “cuerpo moderador”, un tribunal supremo federal, “un recurso legal para poner término a una autoridad ilegítima u opresiva sin necesidad de recurrir a las vías de hecho”⁶⁴⁵.

Como sugirió el Presidente, el 3 de febrero el Senado realizó el tercer debate del proyecto que modificaba el procedimiento para la reforma constitucional dispuesto en el artículo 57 de la Constitución. La enmienda se aprobó finalmente como Acto legislativo del 10 de febrero, autorizando la reforma constitucional con los mismos procedimientos de una ley. Las Cámaras podían reunirse si lo creían conveniente, acordar en tres debates el acto de reforma y este no

⁶⁴² Mariano Ospina Rodríguez, “Mensaje del presidente de la Nueva Granada al Congreso Nacional en sus sesiones de 1858” [Febrero 1], en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo II*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 37.

⁶⁴³ Ospina, “Mensaje”, 38.

⁶⁴⁴ Ospina, “Mensaje”, 41-42.

⁶⁴⁵ Ospina, “Mensaje”, 44.

podría ser objetado por el Poder Ejecutivo⁶⁴⁶. De esa manera se desbloqueó la reforma constitucional.

A principios de febrero, Florentino González, entonces procurador general de la Nación, presentó un proyecto de Constitución, según Mosquera, “trabajado de acuerdo con el doctor Ospina”⁶⁴⁷, versión que tiene algún asidero porque trataba de conciliar las dos concepciones del federalismo: la de los radicales, basada en la soberanía estadual, y la que perfiló Ospina en su discurso de posesión. A diferencia de su proyecto de 1852, no reconocía explícitamente soberanía a los estados, enfatizando que “forman una nación soberana, libre e independiente” (art. 1). Igualmente, reservaba al gobierno general la legislación civil y penal (art. 48), lo que era visto como una limitación a la soberanía estadual. Sin embargo, de acuerdo a la concepción del federalismo que reivindicaban los radicales, suponía que el poder constituyente residía en los estados, pues eran estos los que formaban la Confederación (art. 4). Así mismo, proponía un legislativo unicameral con un Senado que representaría únicamente los pueblos de los estados, no el pueblo soberano de la nación, formado de cuatro representantes por cada Estado (art 5), electos por cuatro años y renovados por mitad cada dos años (art. 6). Además, si bien el presidente sería elegido por los ciudadanos para un período de cuatro años, cada Estado tenía libertad para definir los términos de las elecciones (art. 18). La reforma constitucional también favorecía a los estados, pues se realizaría en el Senado a petición de cinco octavas partes (art. 61). El proyecto incluía la abolición del ejército permanente y la libertad para poseer armas (art. 55). González no consideraba conveniente la intervención del gobierno general en asuntos de orden público interno de los estados y no le asignaba esa facultad⁶⁴⁸.

Según González, el legislativo unicameral se basaba en la observación de los efectos del bicameralismo en Estados Unidos. En la Cámara “se desarrollan todas las pretensiones mezquinas de los diferentes partidos”, pues sus miembros son elegidos para representar las opiniones de los ciudadanos, no “el poder de los estados que componen la Unión, que es lo debe estar representado en el cuerpo legislativo”. En cambio, el Senado “ha sido el conservador de la Unión”, atemperando las pasiones que fermentan en la Cámara. Así, González afinaba el modelo

⁶⁴⁶ “Acto legislativo de 10 de febrero de 1858, adicionando y reformando el artículo 57 de la Constitución”, *Gaceta Oficial*, No. 2213, febrero 12 de 1858, 61.

⁶⁴⁷ Mosquera, “Los partidos”, 264.

⁶⁴⁸ Florentino González, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador General de la Nación”, *Gaceta Oficial*, No. 2217, febrero 17 de 1858, 77-80.

de federalismo basado en la soberanía estadual, más que en la soberanía popular, planteado por Justo Arosemena. La representación exclusiva de los estados repugnaría “a los amigos ardientes de la democracia”, pero para González lo importante no era que el pueblo interviniera en todo sino que los negocios públicos se manejaran “en beneficio del mismo pueblo”⁶⁴⁹. González no concedía al gobierno federal la intervención en asuntos de orden público interno de los estados, porque cuando esa función se centraliza “hay riesgo de que toda perturbación parcial se vuelva general”; en cambio, “descentralizada la atención del orden, el desorden muere en donde nace”. De hecho, el federalismo hacía necesaria la abolición del ejército permanente. Su uso para mantener el orden interno explicaba el fracaso de esa forma de gobierno en los países hispanoamericanos, sumergidos en guerras civiles alentadas por los militares para escalar en su carrera. Además, no era necesario para la defensa externa, porque “en la Nueva Granada, siendo libres todos los ciudadanos para tener cuantas armas y municiones quieran, el día de una invasión, en cada habitante habrá un soldado”⁶⁵⁰.

El Senado dio primer debate del proyecto de González el 4 y la Cámara el 6 de febrero. Dos días después se sometió a revisión por una comisión conjunta formada por los representantes Carlos Holguín, Manuel José González y José María Malo, y los senadores Rufino Vega, Uldarico Leiva y Recaredo de Villa. La comisión, de predominio conservador, introdujo considerables transformaciones en el texto, configurando un proyecto distinto. Por consiguiente, el 23 de febrero el proyecto de González se suspendió y se aprobó en primer debate el elaborado por la comisión. Este proyecto, no publicado en la *Gaceta Oficial*, no reconoció explícitamente la soberanía estadual, incorporó nuevamente el ejército permanente, propuso un legislativo bicameral y aumentó los poderes del gobierno Nacional, incluso la potestad para intervenir en los asuntos de orden público interno de los estados⁶⁵¹.

Esta disposición produjo gran descontento entre la minoría liberal porque desconocía la soberanía estadual, cambiando las bases de federación establecidas en los actos legislativos que crearon los estados. Para los radicales, la nación sería un pacto entre entidades soberanas preexistentes, titulares del poder constituyente. Encabezados por Manuel Murillo, el 25 de

⁶⁴⁹ Florentino González, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada, propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador General de la Nación”, *Gaceta Oficial*, No. 2214, febrero 13 de 1858, 66.

⁶⁵⁰ Florentino González, “Proyecto de Constitución para la Nueva Granada, propuesto al Congreso de 1858 por el Procurador General de la Nación (continuación)”, *Gaceta Oficial*, No. 2215, febrero 15 de 1858, 70.

⁶⁵¹ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 82.

febrero enviaron una carta al general Posada Gutiérrez solicitándole que intermediara por ellos para que la mayoría conservadora acatará esa interpretación. El proyecto en discusión, sostenían, “contiene disposiciones que, si fueran sancionadas, menoscabarían la soberanía de los estados y serían un germen de guerra civil entre ellos”. Era necesario evitar esa situación, “de modo que los infrascriptos puedan asociarse con toda voluntad a dar fuerza y respetabilidad a la Constitución general, en vez de tener que atacarla desde su origen como violatoria del poder reconocido a los estados, y de la promesa solemne hecha en los actos legislativos que los crearon”. Solicitaban aclarar que el gobierno general no podía intervenir en asuntos de orden público interno de los estados, pues tal medida no solo vulneraba su soberanía, sino que impedía la descentralización de los conflictos armados, que en parte justificaba el federalismo: “admitir que el gobierno general se entrometa en las cuestiones de orden y tranquilidad interior de los estados, es renunciar a la soberanía de estos, y apareja el grave inconveniente de que se vuelvan cuestiones nacionales, que pongan en conflicto a todas las poblaciones de la Confederación, las más insignificantes reyertas ocurridas en los pueblos”. También pedían suprimir la atribución de la Corte Suprema para decidir sobre la legalidad con que las legislaturas, los gobernadores y los magistrados de los estados ejercían sus cargos, porque “pone a los estados a merced del partido a que pertenece la Corte Suprema y hace indispensable el sostenimiento de una fuerza para la eficacia de esas resoluciones”. La determinación de la ley, tipo, peso, forma y denominación de la moneda también debía ser potestad de los estados, lo mismo que la legislación mercantil, la concesión de privilegios y la fijación de sus límites territoriales⁶⁵².

Posada respondió la misiva a deshora, el 1 de marzo, negándose a interceder ante sus copartidarios porque “no es simplemente una excitación a la mayoría del Congreso a una conciliación apetecible, sino una protesta en forma, que envuelve una especie de amenaza de disolución”⁶⁵³. Sin embargo, el 25 de febrero, día en que se redactó la carta, en la Cámara se leyó un informe de comisión sobre el proyecto a cargo del mismo Joaquín Posada y Clímaco Gómez, quienes también se mostraron preocupados por la ampliación de los poderes del gobierno Nacional, incluso para cambiar las fronteras de los estados de modo inconsulto, lo cual veían

⁶⁵² Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 342-343. La carta, fechada el 25 de febrero, estaba firmada por: Estanislao Silva, José María Herrera, Eustorgio Salgar, Manuel Vengoechea, Francisco J. Zaldúa, M. Murillo, Manuel M. Ramírez, Germán Vargas, Antonio Vargas Vega, Narciso Cadena, Eduardo Galvis, Gil Colunje, Manuel Maya, Manuel A. Otero, José María Villamizar Gallardo, Joaquín Vargas, Ramón Gómez, Petro Antonio Lara.

⁶⁵³ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 344.

como un arma partidista para determinar los resultados electorales y asegurar el dominio en las regiones. Así mismo, criticaron la facultad concedida a la Corte Suprema para determinar la legitimidad de los funcionarios estatales. Sin embargo, estuvieron de acuerdo con la conservación de la legislación civil por parte del gobierno general. Según Gilmore, en total sugerían 38 cambios al proyecto, de los cuales únicamente se aceptaron 16 y se rechazó reservar al gobierno nacional la legislación civil⁶⁵⁴.

El antagonismo de fondo era entre las dos concepciones de federalismo mencionadas, una con fundamento en la soberanía de la Nación y otra basada en la soberanía estadual. El mismo 25 de febrero hubo dos propuestas, de los liberales Gil Colunje y Lara, para cambiar el artículo 1 del proyecto, reconociendo explícitamente la soberanía estadual, pero ambas fueron negadas⁶⁵⁵. El también liberal, Ramón Gómez, apoyó la modificación para “consagrar una verdad, cual era la de que los estados son soberanos”, que en virtud de esa soberanía habían enviado “sus diputados o plenipotenciarios a constituir lo que se ha de llamar la Confederación Granadina”. Por consiguiente, interpretaba la Constitución como “un pacto entre estados, libre cada uno para estipular las condiciones de asociación que a bien tenga, y que, por tanto, no debía desconocerse el carácter de soberanos con que habían venido a tratar por medio de sus apoderados o representantes”. La posición de Gómez era consecuencia de las premisas sentadas por Arosemena, que había negado la existencia de una nación neogranadina. Según Gustavo Arboleda, el conservador “Venancio Restrepo preguntó que si los senadores y representantes eran plenipotenciarios de los estados, dónde estaban los representantes de la Nación, y Ramón Gómez le contestó que cómo quería que la Nación tuviese hoy representantes cuando precisamente se trataba de constituirlos porque en realidad no existía”. En el mismo sentido se pronunció el liberal boyacense José Joaquín Vargas, quien afirmó que una vez que “la Nueva Granada había dividido su territorio en estados federales, soberanos, como no podían dejar de serlo, sin expedir una constitución que los tuviese ligados entre sí, la Nación había desaparecido”. Por tanto, la Confederación Granadina sería formada por los estados y “no podría tener otros derechos ni otras facultades que aquellos que los estados quisiesen despojarse por medio de la constitución general, para que fuese posible establecer un vínculo de unión: que por

⁶⁵⁴ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 83.

⁶⁵⁵ “Cámara de Representantes. Sesión del día 25 de febrero de 1858”, *Gaceta Oficial*, No. 2226, marzo 2 de 1858, 116.

consiguiente, a los estados no podía privárseles entonces, sin su consentimiento, de la menor porción de la plena soberanía que les había dado al crearlos”⁶⁵⁶.

La mayoría de los conservadores, encabezados por Holguín, estuvieron contra el reconocimiento explícito de la soberanía estadual. A ellos se sumó Florentino González argumentando que solo podía haber un soberano, los estados o la Nación, y “la modificación importaba nada menos que el reconocimiento de la supremacía de los estados sobre la Nación, para que ésta no tuviese otro derecho ni otras atribuciones que las que los estados quisiesen darle”. Gil Colunje rebatió esa concepción monista de la soberanía, argumentando “que la soberanía no era una e indivisible como Dios; que si así fuese, ni la Nación podía pretender serlo, desde que su poder fuera limitado por la Constitución como tiene que suceder en todo gobierno regularmente organizado”. En su perspectiva, “la soberanía de los estados se distingue perfectamente de la de la Nación, en que aquellos, como ésta, tienen el poder de gobernarse con entera libertad en los asuntos que les son propios”⁶⁵⁷.

Algo similar sucedió con la discusión sobre la intervención del gobierno central en los problemas de orden público interno de los estados y la instancia facultada para expedir legislación civil. El 26 de febrero, Gil Colunje propuso facultar al gobierno Nacional para intervenir en dichos problemas cuando afectaran su funcionamiento. Pero su propuesta fue derrotada por la fórmula de Ramón Gómez. Así, únicamente serían competencia del gobierno general “el orden y tranquilidad interior de la Confederación cuando hayan sido alterados entre dos o más estados, o cuando en uno se perturben por desobediencia a la Constitución o a sus leyes o autoridades nacionales”⁶⁵⁸.

Sin embargo, el 2 de marzo, un editorial de *El Tiempo* advirtió que los cambios introducidos al proyecto de González beneficiaban al gobierno central, acusando al Partido Conservador de “organizar las cosas públicas de tal modo que se perpetúe en el poder”⁶⁵⁹. El mismo día, el senador Mosquera presentó un proyecto de “Acta de Confederación”, a manera de bases de asociación antes de promulgar la Constitución. Aunque explícitamente solo el Estado de Panamá

⁶⁵⁶ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 337-338.

⁶⁵⁷ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 338.

⁶⁵⁸ “Cámara de Representantes. Sesión nocturna del 26 de febrero de 1858”, *Gaceta Oficial*, No. 2227, marzo 4 de 1858, 117. La posición de Gil Colunje, al mismo tiempo partidario de reconocer la soberanía estadual y de la intervención del gobierno federal en los asuntos de orden público interno de los estados, permite observar la riqueza de matices en que se desarrolló la discusión y los disensos dentro del mismo campo liberal radical.

⁶⁵⁹ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 337.

había sido reconocido como “soberano”, afirmaba que todos los actos legislativos adicionales dieron “existencia política a los estados soberanos”, erigiéndolos en titulares del poder constituyente para formar la Confederación Granadina (art. 3)⁶⁶⁰. Según Mosquera, el Acta pretendía “neutralizar el proyecto de Constitución, que se discutía en la Cámara de Representantes”, porque tendía a “centralizar el gobierno y anular la soberanía de los estados”⁶⁶¹.

En los debates del Senado, también en defensa de la soberanía estadual, el 15 de marzo varios liberales propusieron que la Constitución fuera sometida a ratificación de los estados y que no tuviera fuerza obligatoria para los que no la aprobaran. Según Arboleda, la proposición fue negada por treinta votos contra diez⁶⁶². En el segundo debate, también en el Senado, se le entregó el proyecto en comisión a Holguín, que presentó un informe el 24 de marzo. Sus premisas eran contrarias a las de los radicales, según las cuales la Nación era inexistente y sería constituida por un pacto entre estados soberanos. Holguín partía de la existencia de la Nación y concebía una soberanía dividida “entre ella y las secciones que la componen”. No obstante, hizo concesiones a los partidarios de la soberanía estadual, arguyendo que en el Congreso debían estar representados solo los estados y no los ciudadanos, e igualmente, que el Presidente debía ser elegido por los estados, no por los ciudadanos:

“La idea cardinal de los artículos consiste en quitar al poder numérico de la población la influencia eleccionaria y ponerla en los estados... No hay que olvidar que los poderes generales en una Confederación no se entienden sino con los estados; y que para los efectos de su administración, en cuanto dependen de aquel, nunca los considera sino como entidades iguales... Su población, lo mismo que las otras diferencias provenientes de sus condiciones especiales, nada pesan, nada deben pesar en el gobierno de la Confederación”.

Sin embargo, respecto a la intervención del gobierno general en los asuntos de orden público interno de los estados, Holguín no hizo concesiones. El Ejecutivo debía intervenir en caso de rebelión, sin esperar que la Corte Suprema se pronunciara, interponiendo sus buenos oficios para que cesaran las hostilidades, pero si se desatendía la intervención pacífica podía usar la fuerza para terminar la guerra. Privilegiaba el mantenimiento del orden sobre la soberanía estadual porque “si se considera que todas nuestras desgracias nos han venido de nuestras guerras civiles... se verá que cualquier sacrificio, por grande que parezca, es pequeño cuando se trata de conservar la paz en la Nación”. Además, no creía posible que las guerras se confinaran al

⁶⁶⁰ Tomás Cipriano de Mosquera, “Proyecto de Acta de Confederación” [marzo 2 de 1858], *Gaceta Oficial*, No. 2228, marzo 6 de 1858, 121-122.

⁶⁶¹ Mosquera, “Los partidos”, 264

⁶⁶² Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 346-347.

territorio de un Estado y, si se toleraban, “todos los estados creerán que pueden decidir por las armas sus más fútiles cuestiones: y la federación vendrá a ser la disolución y la anarquía”⁶⁶³.

En la Cámara no se aceptaron las propuestas de Holguín. En la sesión del 26 de marzo, Posada Gutiérrez insistió en facultar al gobierno para intervenir en los estados en caso de guerra civil, usando la violencia de ser necesario. De acuerdo con Arboleda, tras un debate acalorado, al día siguiente la propuesta fue negada por 24 votos contra 14. El representante José de la Cruz Restrepo argumentó que al Poder Ejecutivo le era imposible conocer la verdad entre las facciones que disputaban la legalidad de un Estado, antes de que la Corte Suprema se pronunciara. Por lo tanto, al intervenir podría contrariar la voluntad del pueblo cuando este se rebelaba contra la corrupción o el abuso del gobierno local⁶⁶⁴.

El 7 de abril el proyecto fue aprobado en la Cámara, por 34 contra 10 votos. Tras los debates, el proyecto no reconocía expresamente la soberanía estadual (art. 1), aunque tampoco incluía la intervención del gobierno general en asuntos de orden público interno de los estados (art. 7), solo la obligación del Presidente de impedir agresiones armadas entre estados o entre estos y naciones extranjeras (art. 35.11)⁶⁶⁵. Los 10 votos en contra fueron de liberales radicales descontentos con la intervención de la Corte Suprema para determinar la legalidad de los funcionarios estaduales y del gobierno Nacional en las disputas entre estados⁶⁶⁶. Según Mosquera, cuando el proyecto pasó al Senado, los federalistas se comprometieron a sostener las variaciones⁶⁶⁷. El Senado retomó los debates entre el 9 de abril y el 1 de mayo, cuando Manuel Murillo se encargó de redactar el texto final aprobado y tres días después el proyecto regresó a la Cámara. Entre el 18 y el 22 de mayo se realizaron sesiones bicamerales. Finalmente, el 21 de mayo se aprobó el texto con un solo voto en contra⁶⁶⁸.

El 25 de mayo, Murillo hizo un balance favorable del texto final de la Constitución: “La teoría del cuerpo moderador que el Presidente de la República recomendó al Congreso, y que en nuestra opinión destruía la soberanía de los estados, fue completamente derrotada en las cámaras

⁶⁶³ Carlos Holguín, “Informe de la Comisión especial de revisión, sobre el proyecto de Constitución federal, 24 de marzo de 1858”, *Gaceta Oficial*, No. 2240, marzo 27 de 1858, 170-171.

⁶⁶⁴ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 358-359.

⁶⁶⁵ *Proyecto de Constitución Política para la Confederación Granadina* (Bogotá, Imprenta de la Nación, abril 7 de 1858). BNC, fpineda_371_pza13.

⁶⁶⁶ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 86.

⁶⁶⁷ Mosquera, “Los partidos”, 264.

⁶⁶⁸ Gilmore, *El federalismo T. II.*, 87.

y el pensamiento dominante ha sido de robustecer o consolidar al menos el poder de los estados, dejando al gobierno general con lo escasamente necesario para su misión”. Señaló como un defecto, subsanable en las constituciones estatales, no definir ampliamente los derechos individuales. Pero estuvo de acuerdo con la supresión de la facultad de la Suprema Corte para decidir sobre la legalidad de los funcionarios estatales cuando su investidura fuera puesta en duda; la modificación de la atribución dada al gobierno para velar por el orden, precisando que solo intervendría cuando existieran conflictos entre dos o más estados o cuando se afectaran la Constitución y leyes nacionales; y con que los estados conservaran la legislación mercantil. Lamentó que se mantuviera el legislativo bicameral, pero pensaba que no traería inconvenientes, porque “el Senado, que representa los estados, será la cámara más influyente y si es cierto que puede ser detenido por la Cámara de Representantes al querer llevar adelante un pensamiento, tampoco se verá obligado a pasar por nada que sea contrario al poder de los estados. El Poder Ejecutivo es muy débil y la Corte Suprema apenas tiene funciones”⁶⁶⁹.

No obstante, la Constitución fue una combinación de las dos concepciones de federalismo en contienda. No reconoció explícitamente la soberanía estatal, mencionaba únicamente “estados federales” (art. 1). Los estados no intervenían en la elección de sus representantes en el Congreso ni del Presidente. El Poder Legislativo sería bicameral (art. 17), con tres senadores por cada Estado (art. 20), un representante a la Cámara por cada 60.000 habitantes, y uno por residuo de 25.000 (art. 20), todos electos directamente (art. 60). El Ejecutivo estaría encabezado por un Presidente (art. 41), electo por sufragio directo (art. 60), por cuatro años (art. 61), y tres designados (art. 42). Sin embargo, se reconoció cierto poder a los estados. Se mantuvo la limitación expresa de las facultades del gobierno general, dejando las restantes a los estados (art. 8). Ambas cámaras tendrían iniciativa legislativa (art. 33), pero el Senado —representante de los estados— tenía además facultades como juez constitucional de los actos legislativos estatales (arts. 47 y 50). En fin, la reforma constitucional debía ser solicitada por la mayoría de las legislaturas, luego discutida y aprobada en cada cámara con las mismas formalidades que las leyes (art. 71)⁶⁷⁰.

⁶⁶⁹ Arboleda, *Historia. Tomo IX*, 363-364.

⁶⁷⁰ Para Gilmore, los conservadores consiguieron fortalecer el gobierno general en comparación con los actos de creación de los estados, pues no se cumplió el artículo 10 de la Ley del 15 de junio, según el cual en caso de una reforma constitucional federal se debía conservar la distribución de competencias que establecía entre los estados y el gobierno general. Este recuperó potestades (art. 11) sobre la reforma constitucional, el orden público, la creación

Pese a los acalorados debates que suscitó, la intervención del gobierno general en los asuntos de orden público interno de los estados se estipuló de manera ambigua. Entre las competencias del gobierno general se incluía garantizar “el orden y tranquilidad interior de la Confederación cuando hayan sido alterados entre dos o más estados, o cuando en uno se perturben por desobediencia esta Constitución y las leyes o autoridades nacionales” (art. 15.4). Además, entre las facultades del presidente se incluía: “Velar por la conservación del orden general, y cuando ese orden sea turbado, emplear contra los perturbadores la fuerza pública de la Confederación o la de los estados” (art. 43.20). Justo Arosemena afirmaría que la Constitución era muy similar en el fondo, aunque no en la forma, a la de Estados Unidos, salvo que ésta sí le otorgaba al gobierno general la facultad de intervenir en los estados en caso de disturbios mientras fuese convocado por el ejecutivo o la legislatura estatales⁶⁷¹. No obstante, en la práctica el inciso y el artículo citados darían argumentos tanto a quienes creían que no se había facultado al gobierno para intervenir como a los que pensaban lo contrario, puesto que una rebelión local necesariamente desconocería la Constitución y las leyes nacionales.

En fin, a diferencia de los anteriores, el debate constitucional de 1857-58 no versó sobre la pertinencia del federalismo sino sobre el tipo de federalismo a adoptar, entre dos concepciones antagónicas que afloraron con la llegada de Ospina al gobierno y tuvieron como parteaguas la intervención del gobierno general en asuntos de orden público interno de las secciones. Los liberales radicales en coalición con Mosquera, y parte del conservatismo antioqueño en forma independiente, defendían una confederación basada en la soberanía estadual, bajo el supuesto de que la nación sería resultado de un pacto entre estados soberanos preexistentes. La mayoría de los conservadores, en cambio, defendían la concepción del federalismo que perfiló Ospina, fundada en un “gobierno nacional”, como *El Federalista* o Tocqueville lo entendían, cuyas disposiciones no obligaban solamente a los estados asociados sino directamente a los ciudadanos, en comparación con las ligas y anfictions antiguas, y en la cual no se reconocía explícitamente la soberanía estadual. En la Constitución de 1858 se expresa la tensión entre las dos concepciones, especialmente en lo atinente al orden público, porque ninguna consiguió la

de estados, la acuñación de moneda, la legislación marítima, civil y penal, la reglamentación del comercio exterior y del cabotaje, la determinación de límites en contienda entre estados, la designación del escudo y bandera nacionales, el control de comunicaciones interoceánicas y el censo nacional. Gilmore, *El federalismo T. II.*, 90.

⁶⁷¹ Justo Arosemena, “Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes históricos y comentarios” [1870], en *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No. 6*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 37.

hegemonía. La imposibilidad de resolver el antagonismo por el dispositivo jurídico llevaría a la guerra.

5.4. La disputa por la soberanía y el federalismo en la guerra de 1859-62

La guerra de 1859-62 estuvo enmarcada en la disputa entre las dos concepciones antagónicas de federalismo. Aunque la Constitución no reconoció explícitamente la soberanía estadual, Mosquera y los radicales continuaron reivindicando ese principio como base de la Confederación. Por eso interpretaron la legislación promovida por Ospina, para intervenir en los estados en materia de elecciones, hacienda y fuerza pública, como un desconocimiento de la soberanía y una ruptura del “pacto federal”. Mientras el gobierno señaló la sublevación de los estados en protesta por su legislación como un acto de rebelión, sus adversarios lo vieron como un acto de resistencia legítimo y se concibieron como sujetos beligerantes en el marco del derecho de gentes.

Sancionada la Constitución, la primera desavenencia entre los dos bandos surgió cuando Mosquera, que usaba la denominación de “Estado soberano” en sus documentos como gobernador del Cauca, se negó a entenderse con los secretarios de despacho del gobierno Nacional por considerar que ese trato vulneraba la soberanía del Estado. El 24 de agosto de 1858 el secretario de Gobierno, Manuel Antonio Sanclemente, expidió una circular invocando el artículo 45 de la Constitución para sostener que los jefes superiores de los estados eran “agentes del poder Ejecutivo nacional” y debían entenderse con sus secretarios⁶⁷².

El 14 de septiembre Mosquera se dirigió a Ospina alegando que el gobierno se equivocaba en su interpretación de la Constitución, porque el artículo 10, al decir que los estados se confederaron “a perpetuidad”, admitió que “tenían capacidad soberana para hacerlo”, es decir, les reconoció su soberanía. Además, la Constitución no concebía a los gobernadores como agentes del Ejecutivo. El artículo 45 se refería a “los empleados que la ley juzgue necesario crear para que ejecuten en los estados disposiciones del gobierno general”, mientras que a los jefes superiores de los estados únicamente “se les impone la obligación de hacer ejecutar las disposiciones del presidente de la Confederación”. Por lo tanto, Mosquera resolvía dirigirse al Presidente como representante de

⁶⁷² “Circular sobre que los jefes superiores de los estados se entiendan directamente con el Poder Ejecutivo nacional”, *Gaceta Oficial*, No. 2305, agosto 26 de 1858, 465.

una entidad soberana, no como uno de sus funcionarios: “Me dirijo a vos directamente, porque jamás lo haré a vuestros secretarios, en mi calidad de jefe del Estado soberano del Cauca”⁶⁷³.

Para Mosquera, la concepción de los gobernadores como agentes del gobierno general erosionaba la soberanía estadual y anunciaba un retorno al centralismo. El 29 de septiembre, en carta a Carlos Holguín, diputado del Cauca, afirmaba: “Es necesario sostener el principio federal y la soberanía de los estados, porque de otro modo nos vuelven a centralizar”. Según Mosquera, era muy distinto “tener el deber de cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación y ser simple agente”. Los agentes “tienen el deber de obedecer al que dispone una cosa”, mientras que “los empelados independientes tienen juicio propio y responsabilidad, tanto de cumplir la ley y los derechos aseguibles, como de reclamar las disposiciones ilegales e inconstitucionales, quedando igualmente responsables si obedecen una disposición que sea inconstitucional”⁶⁷⁴.

Sin embargo, contra lo que decía Mosquera, el gobierno de Ospina no reivindicaba el centralismo sino una concepción distinta del federalismo. En su informe como secretario de Gobierno de 1859, Sanclemente destacó como “principal bien” de la federación la descentralización de las guerras, confinadas al territorio de los estados. No obstante, reiteró que el gobernador del Estado tenía “fuera de ese carácter, el de agente del Presidente de la Confederación”⁶⁷⁵. Igualmente, en su informe al Congreso, Ospina saludó el federalismo como una oportunidad para ensayar “las más diversas teorías que los desocupados caviladores de Europa lanzan al mundo y que nosotros acogemos con ardor” en los estados, sin comprometer el país en su totalidad⁶⁷⁶. No obstante, presentó proyectos de ley sobre elecciones, hacienda y fuerza pública para intervenir en los estados.

Para Ospina, la Confederación debía encargarse de regular todo lo atinente a las elecciones para garantizar la rectitud e independencia necesarias, porque no había normas homogéneas de elección y en algunas secciones se suprimieron las corporaciones municipales o se cambió su origen popular, “atribuyéndose el derecho de elegir sus propios miembros, convirtiéndose por

⁶⁷³ Arboleda, *Historia*. Tomo X, 50-51.

⁶⁷⁴ Álvaro Holguín y Caro, *Carlos Holguín. Una vida al servicio de la república* (Bogotá: Italgaf, 1981), 240.

⁶⁷⁵ Manuel Antonio Sanclemente, *Informe que el Secretario de Estado del Despacho de Gobierno y Guerra de la Confederación Granadina dirige al Congreso Nacional de 1859* (Bogotá: Imprenta de Francisco Torres Amaya, 1959), 3-5. BCN, fvergara_270_pza2.

⁶⁷⁶ Mariano Ospina Rodríguez, “Informe del presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1859” [Febrero 1], en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo II*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 76-77.

este medio en asociaciones vitalicias, que no pueden inspirar confianza para encargarlas de funciones eleccionarias”⁶⁷⁷. También propuso una ley de inspección de la fuerza pública para asegurar que los gobiernos estatales cumplieran con su deber de mantener milicias y ponerlas a disposición del gobierno general. Para justificar la intervención del gobierno general, Ospina distinguió entre derechos y deberes de los estados. En lo referente a sus derechos “el gobierno general no debe intervenir para nada”, pero cuando se trata de sus deberes los estados se hallan “necesariamente bajo inspección del poder general, que debe cuidar de que aquellos deberes se cumplan”⁶⁷⁸.

Las mayorías conservadoras en el Congreso agilizaron las iniciativas legislativas de Ospina. La Ley del 8 de abril de 1859 dividió el territorio en distritos electorales y estableció un consejo electoral en cada Estado, compuesto por nueve miembros electos equitativamente por el Senado, la Cámara y el Poder Ejecutivo. El dominio conservador en ambas cámaras le aseguraba la mayoría de los consejos electorales⁶⁷⁹. El 10 de mayo el Congreso expidió una ley orgánica que confirió al gobierno Nacional la “suprema dirección de la hacienda nacional”, facultándolo para designar intendentes en los estados. El 12 de mayo, otra ley le atribuyó al gobierno Nacional la inspección de la fuerza pública en los estados, autorizándolo para nombrar inspectores bajo sus órdenes⁶⁸⁰.

Las legislaturas de Panamá, Santander, Cauca, Bolívar y Magdalena solicitaron la derogatoria de las leyes por considerarlas inconstitucionales. En su crítica a la ley de elecciones, Manuel Murillo blandió su concepción de la Confederación, formada por estados antes que por ciudadanos. A su juicio, la ley de elecciones vulneraba la soberanía estadual y alteraba la representación política, porque no distinguía dos formas de elección: los senadores y representantes debían ser electos por los ciudadanos en calidad de miembros de sus respectivos estados, no como ciudadanos de la Confederación: “el Presidente lo eligen los ciudadanos de la Confederación, es decir, los que son tales por la Constitución federal; mientras que los Senadores

⁶⁷⁷ Ospina Rodríguez, “Informe” [1859], 80.

⁶⁷⁸ Ospina Rodríguez, “Informe” [1859], 84-85.

⁶⁷⁹ Pérez, *25 años*, 89.

⁶⁸⁰ Vásquez, *El poder*, 143-144.

y Representantes deben ser elegidos por los ciudadanos del Estado respectivo, es decir, los que tienen esa cualidad por la Constitución del Estado en que residen o de donde son oriundos”⁶⁸¹.

Mosquera, por su parte, insistió en que las leyes de Ospina pretendían acabar la federación. El 29 de marzo le advirtió a Holguín que no cumpliría la ley de elecciones, amenazando con una revolución: “Ya usted sabe cuál será mi resolución con respecto a la ley inconstitucional de elecciones. Si no dejan la elección a los Estados no la cumplo, y veremos cómo me hacen obedecer un acto inconstitucional... Ustedes, los diputados del Cauca, han debido conocer los peligros que corren los hombres blancos al estallar aquí una revolución”⁶⁸². Mosquera aglutinó a buena parte de los liberales, los conservadores y el clero caucano. El 2 de mayo, mientras los notables payaneses le pedían convocar la legislatura para defender la soberanía del Estado, una hoja volante titulada “La situación” rechazaba las leyes de Ospina por quebrantar la soberanía estadual y retornar a la centralización del gobierno: “La ley de elecciones sancionada el 9 de abril, según se nos informa, ha roto todos los vínculos sociales. Despojando a los estados soberanos de la facultad de legislar en la parte adjetiva de las elecciones”⁶⁸³. Así pues, la cuestión se planteaba al mismo tiempo como una violación a la soberanía de los estados y como una lucha entre centralismo y federalismo. En su mensaje a los caucanos, el 17 de junio, Mosquera aseveró: “Con esa ley se querrá elegir un nuevo presidente de la Confederación que la destruya, apoyado por un Congreso que teniendo el mismo origen haga retroceder el país y se pierdan hasta las libertades públicas; que desaparezcan los gobiernos propios y volvamos al régimen central, para que desde la capital de la Confederación se gobierne hasta el distrito, falseando el voto directo y popular”⁶⁸⁴.

El concepto de federalismo que informaba esta posición, reivindicado por los radicales desde la argumentación de Arosemena, es esclarecido en el mensaje de Mosquera en la instalación de la legislatura caucana, el 13 de julio: “en los gobiernos confederados hay límites en el ejercicio de la soberanía que representa la nacionalidad de la Confederación”, mientras que la soberanía de los estados “es indefinida y solamente no pueden ejercerla en los negocios que se señalan expresamente como de competencia del gobierno general”. Así, el gobierno Nacional no tenía

⁶⁸¹ Manuel Murillo Toro, “La antítesis” [Enero de 1860], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 153.

⁶⁸² Holguín, *Carlos Holguín*, 242.

⁶⁸³ Arboleda, *Historia. Tomo X*, 360.

⁶⁸⁴ Arboleda, *Historia. Tomo X*, 364.

facultad para intervenir en las elecciones estatales, ni para exigir contribuciones cuando se declarara una subversión del orden general, como ordenaba la ley orgánica de Hacienda. Mosquera rechazaba, en particular, la declaración de “rebelde” al Estado que se negara a contribuir⁶⁸⁵. El mismo día la legislatura promulgó una ley juzgando como inconstitucionales las leyes de Ospina, porque “violan el pacto federal y menoscaban la soberanía de los estados”, y autorizando a Mosquera para solicitar su derogatoria, mientras recababa apoyo para “la reforma de la Constitución nacional en el sentido estrictamente federal que asegure y presuma la soberanía de los estados”⁶⁸⁶.

La correspondencia de los meses siguientes entre Mosquera y Ospina permite identificar el marco discursivo en que se desarrolló la disputa bélica, en torno al concepto de federalismo y la interpretación de la situación. Para Mosquera, las leyes de Ospina habían roto el “pacto federal”, la “alianza de unión entre soberanos”, basada en los artículos de la Constitución en que “los estados se reservaron expresamente para gobernar todo lo que no delegaron”⁶⁸⁷. La Constitución de 1858 había creado una confederación, que entendía como “el pacto de repúblicas o estados, es decir, la liga, unión y alianza entre personas de derecho de gentes”⁶⁸⁸. Ospina no admitía el supuesto pacto entre entidades soberanas y remitía la legitimidad de las leyes en cuestión a las mayorías que las habían aprobado. Con la Constitución 1858 había triunfado una opinión sobre el federalismo opuesta a la de Mosquera y quienes, siendo minoría, se oponían a sus desarrollos legales, pero la determinación de la constitucionalidad de las leyes “no pertenece sino a la mayoría del Congreso, y rechazar este principio es rechazar la teoría del gobierno representativo”⁶⁸⁹.

Para Mosquera, en cambio, “la nación granadina se forma no de individuos sino de estados, y a los estados los representan, no el conjunto de sus habitantes y territorios, sino los poderes públicos que elijen las mayorías libremente, y estos cuerpos soberanos tienen el derecho de

⁶⁸⁵ Arboleda, *Historia*. Tomo X, 59-60.

⁶⁸⁶ Arboleda, *Historia*. Tomo XI, 63-64.

⁶⁸⁷ “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo I*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 114.

⁶⁸⁸ “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, 132.

⁶⁸⁹ “Mariano Ospina Rodríguez a Tomás Cipriano de Mosquera. Bogotá, 12 de octubre de 1859”, en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo I*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 95-96.

resistir las usurpaciones y debelar las insurrecciones”⁶⁹⁰. Por eso, lo determinante no era la mayoría parlamentaria que blandía Ospina, sino la mayoría de los gobiernos estadales que consideraba las leyes como inconstitucionales, exceptuando a Boyacá, Cundinamarca y Antioquia, que no obstante las consideraban inconvenientes⁶⁹¹.

En concordancia con estas concepciones antagónicas de la Confederación, el otro gran punto de discordia fue la interpretación de la situación. De acuerdo al concepto de Confederación esgrimido por Mosquera, como una asociación de entidades soberanas, los estados no podían catalogarse como perturbadores del orden público, porque eran “personas en derecho de gentes”⁶⁹². No eran los estados sublevados los que cometían rebelión, puesto que no estaban obligados a cumplir leyes inconstitucionales. Era Ospina quien había violado el pacto de unión entre estados, incurriendo en una revolución. Por lo tanto, el gobierno general no podía emplear contra ellos la fuerza pública de la Confederación⁶⁹³.

En contraste, para Ospina la intervención del gobierno general para restablecer el orden se justificaba porque las revoluciones podían ser encabezadas tanto por “pandillas de individuos” como por los altos poderes del gobierno. Así, los agentes perturbadores del orden eran la legislatura y el gobernador, puesto que en la rebelión no participaban todos los habitantes del Estado. Sus actos no podían calificarse como actos del Estado, pues al traspasar sus competencias constitucionales “son simples atentados personales de que deben responder individualmente”⁶⁹⁴. En suma, Ospina no admitía la teoría de la Confederación de Mosquera y los radicales, basada en la soberanía de los estados, y, por lo tanto, no reconocía a los sublevados como beligerantes, de acuerdo con el derecho de gentes, sino como delincuentes, cobijados por el derecho penal: “El Gobierno general no declara guerra al Estado, ni al distrito ni al individuo... usa de la fuerza no para debelarlos como beligerantes armados, sino para desarmarlos y aprehenderlos como reos, a quienes tiene que poner a disposición del juez respectivo”⁶⁹⁵.

⁶⁹⁰ “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, 127.

⁶⁹¹ “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, 135.

⁶⁹² “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, 150-151.

⁶⁹³ “Tomás Cipriano de Mosquera a Mariano Ospina Rodríguez. Popayán, diciembre de 1859”, 110.

⁶⁹⁴ “Mariano Ospina Rodríguez a Tomás Cipriano de Mosquera. Bogotá, 12 de octubre de 1859”, 80-82.

⁶⁹⁵ “Mariano Ospina Rodríguez a Tomás Cipriano de Mosquera. Bogotá, 12 de octubre de 1859”, 84.

En todos los casos la disputa bélica, que se propagó por Santander, la Costa Atlántica y el Cauca, era una continuación directa de la lucha política por la soberanía de los estados y el modelo de federalismo. Por ejemplo, desde el 27 de febrero de 1859 se produjeron levantamientos conservadores en Pamplona, Socorro y Girón, descontentos con el gobierno liberal del Estado por el traslado de la capital, de Pamplona a Bucaramanga, y con la ley electoral, según la cual los representantes a la asamblea serían electos por todo el Estado y no por distritos, favoreciendo así las mayorías liberales⁶⁹⁶. El gobierno de Ospina apoyó indirectamente el levantamiento, valiéndose de los gobiernos de Boyacá y Cundinamarca, para proveer armas a los rebeldes⁶⁹⁷. Cuando una comisión del Estado de Santander solicitó a Ospina tomar medidas ante el resguardo de las fuerzas conservadoras en Boyacá, el Gobierno consideró que, dado que no existía un conflicto entre estados, no podía intervenir⁶⁹⁸. El secretario Sanclemente propuso una comisión para mediar en el conflicto que fue considerada por el senador Recaredo de Villa, conservador y antioqueño, como una intervención indebida:

“Nuestras actuales instituciones han sancionado la completa independencia de los estados en los negocios que son de su incumbencia, sin que en ellos puedan intervenir ni directa ni indirectamente las autoridades nacionales. Entre esos negocios están las revoluciones locales, las que quedaron descentralizadas con la descentralización del poder público. Toda intervención, pues, oficial en los negocios de un Estado, aunque tenga el laudable objeto de llevar la paz, es una violación a su soberanía y al derecho que tienen los bandos políticos para hacer triunfar sus principios, sosteniéndose en el mando, o volcando las instituciones que creen violan los sacrosantos derechos del hombre y del ciudadano”⁶⁹⁹.

Sin embargo, el presidente Ospina, en carta del 15 de marzo al general Herrán, decía no haber querido el levantamiento en Santander, “contra mi esperanza se ha realizado el alzamiento que se temía en Santander contra el gobierno del Estado”, y, aunque no mencionaba la soberanía estadual, evaluaba el federalismo igual que Villa, por su efecto descentralizador de la guerra: “Cada día se perciben las ventajas de la federación; bajo el gobierno central este movimiento de Santander habría difundido la agitación y la alarma en toda la República”⁷⁰⁰.

⁶⁹⁶ Johnson, *Santander*, 62.

⁶⁹⁷ Uribe y López, *La guerra*, 102.

⁶⁹⁸ Javier Díaz, “Reformas de la ley electoral y sus efectos en las guerras civiles de 1859 y 1860-1862 en Santander”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 8-9.

⁶⁹⁹ Recaredo de Villa, “Cámara del Senado. Informe de una Comisión. Bogotá, marzo 23 de 1859”, *Gaceta Oficial*, No. 2373, marzo 26 de 1859, 185.

⁷⁰⁰ Gustavo Otero Muñoz, *Wilches y su época* (Bucaramanga: Gobernación de Santander, 1990), 39-40.

En Bolívar los liberales, liderados por Juan José Nieto, no aceptaron la Constitución del Estado, impuesta por la mayoría conservadora en el gobierno y la legislatura. Se levantaron en armas desde el 26 de julio, nombraron un nuevo gobierno y convocaron una asamblea constituyente. En ese momento, el rechazo a las leyes de Ospina era generalizado a nivel nacional⁷⁰¹. En enero de 1860, Nieto protestó ante el gobierno Nacional por su pretensión de juzgar y remover los gobiernos estadales producto de una revolución, como el suyo:

“En primer lugar, esta doctrina pondría a los pueblos de los estados a merced de los funcionarios nacionales, como se ha pretendido, y consiguientemente a la del Jefe del Ejecutivo federal, falsearía el sistema que hemos adoptado, y nos haría volver al antiguo centralismo; y en segundo lugar, el poder Ejecutivo de la Confederación carece de la facultad de ingerirse en los asuntos locales de los estados, y si es cierto que en estos se hace preciso que se entienda con una autoridad establecida, no es porque pueda calificar como revolucionario el movimiento que combate a esta, en atención a que en tales conflictos el único verdadero juez es la opinión del mayor número, garantizada por la victoria”⁷⁰².

En su informe al Congreso de 1860, Ospina justificó el conjunto de leyes en discusión como necesarias para desarrollar disposiciones constitucionales. Contra la interpretación liberal, que concebía los estados como entidades soberanas y por consiguiente distintas a la Confederación, recaló que ambos representaban los intereses de los mismos individuos, con lo que implícitamente se refería al pueblo soberano de la Confederación, y que siendo las leyes obra de los representantes de los estados en el Congreso no podían ser contrarias a sus intereses:

“Los que pretenden conmover el país quieren presentar al gobierno general como una entidad extraña a los estados, como una potencia en lucha contra todas las secciones, para excitar el espíritu local y producir la contienda. La Confederación no es más que la reunión de los estados, no es una entidad aparte; todo lo que dañe o aproveche a la Confederación no daña y aprovecha sino a los estados; la Confederación no goza ni padece aparte... El mecanismo de este gobierno consiste en haber dividido el poder público en todos sus ramos en dos secciones, encargando una al gobierno general y otra a los gobiernos de los estados, pero tanto el primero, como los segundos, representan los derechos, los intereses y las voluntades de los mismos individuos”⁷⁰³.

Además, para Ospina la doctrina según la cual “los estados deben resistir los actos del Congreso nacional... constituye a toda minoría en rebelión constante contra las leyes, y la Nación en guerra perpetua”. Las solicitudes de derogación de las leyes ante el Congreso, un derecho tanto

⁷⁰¹ Uribe y López, *La guerra*, 105-106.

⁷⁰² Juan José Nieto, “Protesta del presidente del Estado” [enero 20 de 1860], en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo IV*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 316-317.

⁷⁰³ Mariano Ospina Rodríguez, “Informe del presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1860” [Febrero 1], en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo I*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 132-133.

de las corporaciones públicas como de los individuos, eran actos legítimos. En cambio, “calificar de inconstitucional una ley, sin derecho para ello, es un acto subversivo”, puesto que “no está en las facultades constitucionales de las legislaturas de los estados, ni de ninguno de los poderes de ellos, la facultad de hacer la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto del Congreso nacional”⁷⁰⁴.

El 8 de febrero el senador Murillo presentó un “proyecto de ley aclaratoria de la Constitución y reformativa de la de elecciones” que le confería a las legislaturas estatales la facultad para “dictar las disposiciones conducentes a las elecciones de los senadores y representantes que el mismo Estado debe enviar al Congreso de la Confederación” (art. 1). Igualmente, reformaba la ley de elecciones de 8 de abril de 1859 de manera que la elección de los consejos electorales en los estados recayera en el Senado, la Cámara y la legislatura, en lugar del Presidente⁷⁰⁵. Posteriormente, el Senado discutió las peticiones y protestas de los estados sobre la legislación en cuestión. En el curso de los debates se presentaron dos informes. El de la mayoría, el 10 de marzo, hizo eco de los argumentos de Ospina: el Congreso tenía facultad para legislar sobre el modo de elección de los congresistas, puesto que la Constitución no determinaba que fuese potestad exclusiva de los estados o estuviera prohibida al Congreso. Además, el que los poderes nacionales organizaran la elección no implicaba quitarle a los estados el derecho a elegir sus representantes. Rechazaba la tesis de quienes defendían la soberanía estatal en virtud de un supuesto pacto entre estados soberanos preexistentes. Tal pacto era “una mera ficción” porque, en el momento de crear los estados, el poder constituyente residía en la Nación, que concedió determinadas potestades a los estados:

“Las leyes que crearon sucesivamente los estados de la Nueva Granada no emanaron ni podían emanar de un pacto entre entidades políticas que antes no existían, y que por lo mismo no tenían representación ni derecho para conceder u obligarse; bien al contrario, esas entidades recibieron de aquellas leyes su ser, su vida y su potestad de gobernarse por sí mismas: todo esto que recibieron fue una concesión espontánea del soberano nacional, único que podía darles la categoría para que celebraran con perfecto derecho y potestad, por medio de sus representantes, en cuya elección no intervino el gobierno Nacional, el verdadero pacto fundamental, que es la Constitución de 1858”⁷⁰⁶.

⁷⁰⁴ Ospina, “Informe” [1860], 134-135.

⁷⁰⁵ Arboleda, *Historia. Tomo XI*, 74; “Cámara de Senado. Sesión del día 8 de febrero de 1860”, *Gaceta Oficial*, No. 2458, febrero 10 de 1860, 73.

⁷⁰⁶ “Informe de las comisiones de ambas cámaras sobre las peticiones de las legislaturas de los estados”, *Gaceta Oficial*, No. 2483, marzo 15 de 1860, 208.

La mayoría también consideraba que la Constitución reservaba la legislación electoral al gobierno general. Era “competencia exclusiva del Congreso legislar sobre el modo de hacer la elección de senadores y representantes”. Así mismo, sostenía que la Constitución le asignaba al gobierno general el mantenimiento del orden, lo cual incluía los medios necesarios. Por consiguiente, el gobierno debía asegurar que los estados pusieran a su disposición las milicias cuando fuere necesario⁷⁰⁷.

El informe de la minoría, presentado dos días después por los liberales Rafael Núñez y Gil Colunje, defendió la soberanía estadual, calificando la ley de elecciones de inconveniente e inconstitucional. Según el artículo 60 de la Constitución, los senadores y los representantes serían electos por los ciudadanos del Estado respectivo, mientras el Presidente lo sería por los ciudadanos de la Confederación. Sin embargo, dado que quienes defendían la constitucionalidad de la ley blandían la facultad de organizar y reformar el gobierno general que le atribuía al mismo gobierno el artículo 15.1 de la Constitución, era necesario un acto aclaratorio. Se debía reconocer competencia exclusiva a los estados en la elección de senadores y representantes, “no como delegación que se hiciera a los estados, sino como un derecho perfecto de ellos”, porque al momento de formar la Confederación el poder constituyente residía en ellos, en virtud de los actos legislativos que los crearon, y no delegaron esa facultad al gobierno general:

“¿En qué términos, de qué manera o en virtud de qué influencias reapareció la nacionalidad granadina en 1858 bajo la forma de una confederación? Vosotros lo sabéis; este hecho tuvo lugar porque los estados eligieron y acordaron en nombre de aquellos la Constitución actualmente en vigor. De manera que, si la nacionalidad granadina existe hoy, ella existe por el consentimiento y la voluntad de los estados que a cambio de adquirir una posición en la gran familia de los pueblos, convinieron simultáneamente en someterse a las disposiciones de una autoridad común, respecto de todos los asuntos de gobierno enumerados en el artículo 15 de la Constitución... El Congreso no puede variar en un átomo la Constitución, si los estados no le confieren expresa y especialmente la facultad de hacerlo”⁷⁰⁸.

En forma simultánea, el 25 de abril el Congreso aprobó una ley de orden público, también promovida por el gobierno Ospina y la mayoría conservadora⁷⁰⁹. Según esta ley, el desconocimiento de las leyes, la Constitución y los empleados del gobierno Nacional, o la

⁷⁰⁷ “Informe de las comisiones de ambas cámaras sobre las peticiones de las legislaturas de los estados”, *Gaceta Oficial*, No. 2483, marzo 15 de 1860, 208-209.

⁷⁰⁸ “Informe de la minoría de las comisiones encargadas de emitir su opinión acerca de la derogación, reforma o subsistencia de algunas de las leyes expedidas por el Congreso de 1859”, *Gaceta Oficial*, No. 2483, marzo 15 de 1860, 210.

⁷⁰⁹ “Proyecto de ley sobre orden interior de la Confederación y reformatoria de las disposiciones penales aplicables a los jefes de los estados por los delitos contra el orden público”, *Gaceta Oficial*, No. 2486, marzo 18 de 1860, 224.

resistencia a la ejecución de sus leyes y decretos por parte de los funcionarios de los estados los hacía “responsables, ante el Poder Judicial de la Confederación, por perturbación de la tranquilidad y el orden general”⁷¹⁰. En otras palabras, los gobernadores de los estados que incumplieran o resistieran las disposiciones del gobierno Nacional serían tratados como rebeldes, de acuerdo a la legislación penal.

Durante la discusión del proyecto, el 18 de abril, Mosquera dirigió una nota al secretario de Gobierno, advirtiendo que la sanción de esa ley sería “la declaratoria de guerra con los estados, y especialmente contra el del Cauca, al que ha querido sumirse en la anarquía con una revolución promovida por el Presidente de la Confederación”. Igualmente, mantener la legislación previamente rechazada por seis legislaturas implicaba “la rotura (sic) del pacto, la muerte de la Federación... porque mata aún la sombra de la soberanía que le ha quedado a los estados”. En consecuencia, el Cauca asumiría “plena la soberanía, si el Congreso en sus actuales sesiones se niega a derogar las leyes reclamadas y se acaban así las esperanzas de conservar la paz”⁷¹¹.

En efecto, el 8 de mayo, una vez promulgada la ley de orden público, Mosquera expidió un decreto mediante el cual el Cauca asumió su soberanía plena, coherente con la concepción según la cual la Confederación fue formada por entidades soberanas preexistentes. De esa forma, actualizó el uso estratégico de la soberanía, presente en coyunturas anteriores como la Guerra de los Supremos, para disputar la hegemonía a nivel de la confederación más que como una reivindicación separatista. Por esa razón, en ningún momento renuncia al horizonte nacional y la recuperación de la soberanía estadual solo tiene sentido en la lucha por el dominio a nivel de la Confederación⁷¹². De hecho, se formuló como una medida temporal hasta cuando se rehiciera el pacto federal fracturado por las medidas del gobierno Ospina: “Desde hoy el Estado del Cauca asume la plenitud de su soberanía, y no continuará en relaciones con los poderes nacionales que

⁷¹⁰ “Ley de 25 de abril de 1860, sobre orden interior de la Confederación y reformatoria de las disposiciones penales relativas a los delitos contra el orden público”, *Gaceta Oficial*, No. 2511, abril 25 de 1860, 325.

⁷¹¹ “El Gobernador del Estado del Cauca al señor Secretario del Despacho de Gobierno y Guerra de la Confederación” [abril 18 de 1860], en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo IV*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 473-474.

⁷¹² Así lo interpretó Fals Borda: “el caudillismo articulaba la acción político-militar local e integraba los conjuntos regionales nacionales. El verdadero caudillo no se contentaba con el poder provincial sino que buscaba expandirlo a la nación entera... Cuando proclamaba la independencia, como Mosquera en el Cauca en 1861, ello no pasaba de ser una treta o una táctica”. Orlando Fals Borda, *El presidente Nieto. Historia doble de la Costa 2* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Banco de la República-El Áncora, 2002), 157B.

han roto el Pacto federal, hasta que restablecido el imperio de la Constitución, se restituya con la ‘unión federal’ a los estados el goce de los derechos que se les han usurpado” (art. 1)⁷¹³.

El decreto de Mosquera fijó el marco discursivo seguido por los demás actores que reclamaron la soberanía de sus estados: Ospina rompió el pacto federal y era necesario reconstituirlo al margen de su gobierno. El 10 de mayo, en la convocatoria de la Legislatura del Magdalena, el gobernador liberal, Pedro Mártir Consuegra, sostuvo que la ley de orden público había “herido de muerte” la soberanía de los estados, mientras la negativa del Congreso a reconocer su derecho de reglamentar las elecciones de senadores y representantes hizo perder “la esperanza de recuperar pacíficamente la parte de su soberanía absorbida por el gobierno general”⁷¹⁴. El 22 de mayo la Legislatura de ese Estado expidió una ley en los mismos términos que el Cauca: “roto el pacto federal por los actos inconstitucionales del Congreso de 1859, y desatendida la opinión y la demanda legal de la mayoría de los estados de la Confederación por el Congreso del presente año, el estado del Magdalena no puede continuar sometido a las decisiones del gobierno general... a menos que se restablezca el imperio de dicha Constitución y se devuelva a los estados el ejercicio de su soberanía en toda su plenitud constitucional”. Por eso autorizaba al Gobernador para declarar “que el Estado del Magdalena, lo mismo que los otros Estados reclamantes, deja de estar sometido a las leyes, decretos y resoluciones del Gobierno general y a las autoridades y empleados, de cualquier clase, que de él dependen” (art. 2)⁷¹⁵.

Así mismo, el 11 de junio la Asamblea Constituyente de Bolívar promulgó una ley en iguales términos, autorizando “al Poder Ejecutivo del Estado para que, poniéndose de acuerdo con dos o más estados de la Confederación que estiman también conculcado el pacto federal, y que han reclamado del Congreso como inconstitucionales las leyes expresadas en el artículo anterior, declare la separación del Estado de la actual Confederación y proceda a constituir una nueva en ejercicio de sus derechos inmanentes”⁷¹⁶. Obedeciendo esta disposición, el 3 de julio el general

⁷¹³ “Decreto de 8 de mayo de 1860 por el cual se da cumplimiento al legislativo de 15 de julio de 1859”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo IV*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 381-382.

⁷¹⁴ Arboleda, *Historia. Tomo XII*, 67.

⁷¹⁵ “Medidas adoptadas en el Estado del Magdalena”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo IV*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 375-376.

⁷¹⁶ “Medidas adoptadas en el Estado de Bolívar”, en *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar. Tomo IV*, compilado por Manuel Ezequiel Corrales (Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889), 377.

Juan José Nieto separó el Estado de la Confederación, aludiendo a que el Cauca, Santander y Magdalena habían hecho lo mismo, para restablecer el pacto federal.⁷¹⁷

El concepto de confederación subyacente al discurso liberal, como un pacto entre estados soberanos preexistentes, se empleó para justificar la guerra. El liberal Antonio Ferro, por ejemplo, consideraba ilegítima la reforma constitucional de 1858. Los miembros del Congreso del que fue obra no preservaron la soberanía estadual, porque no tuvieron “instrucciones especiales de las secciones que representaban”. La Constitución consignó “varias usurpaciones de las facultades de los estados, hechas a favor del gobierno general”. Sin embargo, “en todo lo que ella no arrebató explícitamente... ha debido y debe ser interpretada a favor de los estados y en contra del poder general”. Por eso consideraba legítima la resistencia contra el gobierno de Ospina, “traidor a las instituciones y rebelde a la voluntad nacional”⁷¹⁸. Igualmente, el también liberal Bernardino Torres, explicaba la guerra porque “el Presidente Ospina hizo una revolución oficial con el fin de sustituir al gobierno federal el neto centralismo”⁷¹⁹. En suma, en la narrativa de los liberales, los actos legislativos que crearon los estados les habían otorgado soberanía y la guerra se explicaba por la violación de esa soberanía por parte del gobierno de Ospina⁷²⁰.

Ospina también fue coherente con su concepción del federalismo y delineó el marco discursivo del bando legitimista. El gobierno general tenía facultad constitucional para expedir las leyes de elecciones, hacienda y orden público; por lo tanto, la resistencia de los estados solo podía interpretarse como delito de rebelión. El 4 de junio de 1860, promulgó un decreto acusando a Mosquera de rebelión, considerando, entre otras cosas, “que ha impedido a los empleados nacionales el ejercicio de sus funciones; que ha detenido o hecho detener los correos de la Confederación; que ha dispuesto de propiedades nacionales sin autorización legal para ello”. Ordenaba “restablecer el orden público en el Estado del Cauca” y “aprehender y poner a disposición del tribunal o juez competente, para su juzgamiento y castigo con arreglo a las leyes, al citado gobernador del Cauca Tomás C. de Mosquera” (art. 1)⁷²¹. De igual forma, en la

⁷¹⁷ Juan José Nieto, “Bosquejo histórico de la revolución que regeneró al Estado de Bolívar. Cartagena, 20 de noviembre de 1838. Mompos, 7 de marzo de 1862”, en *Selección de textos políticos-geográficos e históricos*, compilado por Gustavo Bell Lemus (Barranquilla: Gobernación del Atlántico, 1993), 80.

⁷¹⁸ Antonio Ferro, *Los Estados y el gobierno general* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, julio 20 de 1860), 3-4 y 7. BLAA.

⁷¹⁹ Bernardino Torres, *El uso de un derecho indisputable* (Ibagué, noviembre 9 de 1861), 1. BNC, fpineda_340_pza23.

⁷²⁰ Pérez, *Anales*, 12.

⁷²¹ Arboleda, *Historia. Tomo XII*, 23.

proclama que Ospina dirigió a los neogranadinos el 25 de junio de 1860 sostuvo que los estados “han proclamado la rebelión, han incitado a la guerra, a la matanza, al exterminio de los defensores del orden”. La paz reivindicada por sus gobernadores “consiste en que el gobierno general, faltando a su deber, se abstenga de hacer respetar y cumplir la Constitución y las leyes, que deje a los rebeldes en plena libertad para disolver la Confederación”⁷²².

El 3 de julio la Legislatura de Antioquia declaró la guerra en defensa del gobierno de Ospina, replicando el mismo marco discursivo. Sus dirigentes habían defendido la soberanía estadual. Sin embargo, subordinaron sus intereses territoriales a su filiación partidista conservadora y a la tesis de que había una rebelión contra el gobierno legítimo, justificando su apoyo en: “Que es un deber de los estados auxiliar al gobierno general cuando el orden y la tranquilidad interior de la Confederación hayan sido alterados” y “que el motivo por el cual se ha apelado a las armas es solo un pretexto por el cual algunos ambiciosos pretenden arrastrar a las turbas alucinadas”⁷²³.

Finalmente, en su mensaje al Congreso de 1861, Ospina insistió en su lectura de la situación como la confrontación entre un gobierno legítimo y los agentes de la rebelión. No obstante, no debía concluirse que “la forma federal es impracticable en la República, porque produce en ella la guerra y la anarquía”. Para Ospina, la rebelión no se explicaba por el federalismo, pero sí por la falta de medios para defender el orden: “Si los conspiradores tienen a su disposición todos los medios para subvertir el orden, y el poder público no tiene los necesarios para defenderlo, la anarquía será tan fuerte e indomable bajo un gobierno central como en el federal; y la experiencia así lo ha probado. La federación por sí misma no produce ni la paz ni las revueltas”⁷²⁴.

En síntesis, la guerra de 1859-62 fue el resultado del antagonismo, irresuelto en la Constitución de 1858, entre dos concepciones de federalismo. Las iniciativas legislativas de Ospina en buena medida se orientaron a resolver las ambigüedades del texto constitucional en materia de elecciones, hacienda y orden público, reforzando el concepto de confederación como “gobierno nacional”, es decir, sin reconocimiento de la soberanía estadual. Desde su perspectiva, la

⁷²² Arboleda, *Historia*. Tomo XII, 97-98.

⁷²³ “Estado de Antioquia. Manifestación que hace la legislatura a todos los granadinos”, *Gaceta Oficial*, No. 2533, julio 3 de 1860, 437-438.

⁷²⁴ Mariano Ospina Rodríguez, “Informe del presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1861” [Febrero 1], en *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo I*, compilado por Doris Wise de Gouzy (Bogotá: Banco de la República, 1990), 216-217.

negativa de los gobernadores liberales y de Mosquera a aplicar las leyes era un acto de rebelión, puesto que el gobierno general actuaba de acuerdo con sus facultades constitucionales. Aunque la soberanía estadual no fue explícitamente reconocida por la Constitución, la coalición entre Mosquera y los radicales interpretó que sí hubo un reconocimiento tácito. Por tanto, las leyes de Ospina violentaban la soberanía estadual y fracturaban el “pacto federal” establecido por estados soberanos preexistentes y basado en su soberanía. Su levantamiento contra el gobierno era legítimo, tanto porque éste había fracturado el orden constitucional como porque los estados eran sujetos del derecho de gentes. Paradójicamente, de esa manera se actualizó el uso estratégico de la soberanía, mostrando su recurrencia en el proceso de formación del Estado-nación. En fin, el triunfo liberal en la guerra terminaría tornando hegemónica la concepción de la confederación como pacto entre entidades soberanas, quedando los estados como titulares del poder constituyente.

Conclusión

Entre 1855 y 1859 la disputa sobre el federalismo se estructuró por la defensa de la soberanía de los estados, una vez que la experiencia de Melo acabó con el entusiasmo de los liberales por movilizar al pueblo. Así se clausuró definitivamente la discusión sobre la descentralización como una vía, alternativa al federalismo, para realizar la soberanía popular. Los liberales radicales tuvieron una sólida base discursiva para defender una forma de federalismo basada en la soberanía de las secciones en la argumentación de Justo Arosemena en favor de la creación del Estado de Panamá, que actualizó la concepción de la soberanía de “los pueblos”, más que del pueblo soberano de la nación, presente en la matriz cultural desde la Primera República.

En efecto, para Arosemena la Nueva Granada estaba formada por varios pueblos y nacionalidades, no por un solo pueblo o nación, cuya vinculación política se había producido mediante la fuerza y, por consiguiente, era necesario reconstituir la asociación en función del consentimiento de los pueblos y del reconocimiento de su soberanía. Esa argumentación sería reivindicada por los liberales radicales, tanto en el proceso de creación de los estados restantes como en el debate constitucional de 1858 y en la posterior guerra. Tras la creación de los estados, blandieron una concepción de la federación como un pacto entre entidades soberanas.

La vía panameña hacia el federalismo, la creación individual de estados, aunque corrió paralela con la discusión sobre la reforma constitucional general, permitía a los actores de ambos partidos

evitar la conflictividad que produciría una reforma territorial general y los rigurosos requisitos para la reforma constitucional. De esa manera, la preocupación por la soberanía estadual se impuso sobre la preponderancia de la soberanía popular que había articulado el discurso liberal en las discusiones que culminaron en la Constitución de 1853. El poder municipal, que en ese entonces se esgrimió como una forma de realizar la soberanía popular acercando el gobierno a los ciudadanos y se identificó con los distritos y localidades menores, ahora se identificó con los estados o secciones de la federación. Para defender esta opción, sobre todo en el proceso de creación de los estados federales entre 1855 y 1857, los liberales retomaron argumentos esgrimidos anteriormente por los críticos del federalismo, de acuerdo con los cuales las secciones territoriales de menor tamaño no tenían las luces ni los recursos necesarios para gobernarse. Así, el establecimiento del federalismo en buena medida se hizo a costas del autogobierno municipal que había suscitado grandes discusiones.

Mientras los liberales radicales y Mosquera pensaban la Confederación Neogranadina como una liga o alianza similar a las de la antigüedad, los conservadores, con Ospina a la cabeza, se aproximaban al federalismo tal como lo habían concebido *El Federalista* y Tocqueville, esto es, como una forma de “gobierno nacional”, en la que si bien los estados o secciones tenían autonomía no se reconocían como entidades soberanas sino como parte de un todo cuya soberanía compartían. La diferencia fundamental radica en que mientras en el primer caso el gobierno general o nacional únicamente tiene potestad sobre los estados asociados, en el segundo gobierna directamente sobre los ciudadanos de la federación. La disputa sobre la soberanía se concretó en las discusiones por la limitación de la intervención del gobierno general en los problemas de orden público interno de los estados, en el empeño de los liberales y de Mosquera por que los estados tuvieran competencia autónoma sobre la legislación civil y penal y que sus jefes superiores no fueran agentes subordinados al gobierno general. Sin embargo, tanto los liberales como los conservadores coincidían en que el federalismo tendría como un efecto benéfico el de limitar los conflictos partidistas al espacio de los estados, con lo cual esperaban evitar las guerras a escala nacional.

El énfasis en la soberanía estadual y la concepción de la Confederación como un pacto entre entidades soberanas por parte de los liberales y de Mosquera significó, una vez que el conflicto político escaló hacia la confrontación bélica, la actualización de la soberanía estratégica. De ahí que la asunción de la soberanía por parte de los estados tuviera lugar en el marco discursivo

usado en coyunturas anteriores, como la Guerra de los Supremos: no se trataba de una secesión rigurosa sino de usar la soberanía como un recurso de poder en la lucha por la hegemonía a escala nacional. En esta disputa, mientras Mosquera y los gobernadores radicales pugnaron por ser reconocidos como jefes de entidades soberanas, personas jurídicas de acuerdo al derecho de gentes, Ospina y su gobierno concibieron tanto las legislaturas como los jefes superiores de los estados en desobediencia como reos de rebelión de acuerdo al derecho penal.

Cuarta parte. Auge y declive del federalismo radical

6. La Convención de Rionegro y la hegemonía del federalismo radical

Introducción

La victoria bélica de la coalición entre Mosquera y los radicales sobre Ospina significó el triunfo del concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas sobre el concepto de federalismo defendido por el gobierno conservador, que no reconocía la soberanía estadual. Por eso, después de la guerra las relaciones entre estados fueron cuasi-diplomáticas. El 10 de septiembre de 1860 delegados del Cauca y Bolívar acordaron reconstituir la Confederación. El 20 de julio de 1861 Mosquera, entonces Presidente provisorio, convocó un Congreso de Plenipotenciarios, nombrados por los gobernadores de los estados⁷²⁵, cuyo resultado fue el Pacto de Unión del 20 de septiembre, documento constitucional transitorio que reconoció a los estados como “soberanos e independientes”, invocando los actos legislativos y leyes que los crearon. Así fue asumido que los estados, como entidades soberanas preexistentes, “forman una Nación libre, soberana e independiente, que se denominará Estados Unidos de Colombia” (art. I), lo que implicó necesariamente una soberanía compartida entre los estados y la Unión.

La distribución de poderes era favorable a los estados: las facultades del gobierno de la Unión se limitaron a los asuntos que aquellos le delegaron “expresa, especial y claramente” (art. IV.1). Los estados tenían competencia para determinar cómo se nombrarían los representantes, los senadores (art. XX) y los electores del Presidente (art. XXIII). Además, el Pacto solo podía reformarse o derogarse mediante un Congreso de Plenipotenciarios (art. XLV). Sin embargo, incluía cláusulas que armonizaban la soberanía de los estados con la de la Unión. En particular, permitía la intervención del gobierno de la Unión en asuntos de orden público interno de los estados, con autorización del Congreso y tras agotar los medios de conciliación (art. XXX)⁷²⁶.

Este fue el punto de partida de los debates en la Convención de Rionegro, entre el 4 de febrero y el 8 de mayo de 1863. Como demuestran las memorias de Camacho Roldán y Aquileo Parra, el principal antagonismo enfrentó a Mosquera con los radicales, quienes pensaban que aquel tenía pretensiones dictatoriales y “sería un obstáculo considerable al funcionamiento de instituciones

⁷²⁵ Al Congreso, desarrollado entre el 10 y el 20 de septiembre de 1861 no asistieron representantes de Antioquia, porque aún no se rendía, y Panamá, que firmó el Convenio de Colón (6 de septiembre) para unirse a los Estados Unidos de Colombia como Estado soberano. Figueroa, *Dominio*, 162-163.

⁷²⁶ *Pacto de Unión de los Estados Unidos de Colombia celebrado por el Congreso de Plenipotenciarios en su sesión del día 20 de septiembre* (Bogotá: Imprenta de la Nación, 1861). BNC, fpineda_3_pza16.

republicanas sencillas y modestas”, por lo que realizaron ingentes esfuerzos para disminuir su influencia⁷²⁷. Park sostiene que tras ese antagonismo existían pugnas entre regiones, puesto que los diputados mosqueristas provenían en su mayoría de Cauca, Panamá, Bolívar y Magdalena, mientras que sus adversarios eran de Santander, Boyacá y Cundinamarca. En su respaldo presenta el debate sobre el proyecto para erigir a Panamá en la capital del país. Sin embargo, el ejemplo no respalda la interpretación, pues más que una pugna entre regiones, en la discusión de esa propuesta hubo un posicionamiento de representantes de distintas regiones contra el centralismo bogotano⁷²⁸.

Pero el antagonismo entre Mosquera y los radicales no se redujo a los caprichos del General, como sostiene el relato liberal, sino que comprendió cuestiones de fondo. No obstante, tuvo más un fundamento estratégico, en la disputa por dominar la Convención, que ideológico. Esto es especialmente notorio en las discusiones alrededor del federalismo, en particular sobre el titular del poder constituyente y la intervención del gobierno de la Unión en asuntos de orden público interno de los estados.

⁷²⁷ Camacho, *Memorias*, 275-277. Antes de la instalación de la Convención, los radicales acordaron impedir la elección de Mosquera como presidente, optando por Francisco Javier Zaldúa, quien obtuvo 27 votos contra 22 de Mosquera. Gilberto Loaiza Cano, *Manuel Ancizar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX* (Medellín: Universidad de Antioquia-EAFIT, 2004), 368-369; “Acta de instalación. Sesión del 4 de febrero de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 1, febrero 12 de 1863, 1. Según Camacho, hubo momentos en que los diputados radicales andaban armados por sentirse amenazados. Pero esa correlación de fuerzas, casi paritaria, cambió en el desarrollo de la Convención. Mosquera quedó prácticamente solo cuando el general Gabriel Reyes, comandante del Ejército, y los oficiales superiores acantonados en Pasto lo hicieron responsable de cualquier ataque a la Convención y manifestaron su obediencia a ella. Camacho, *Memorias*, 287-288. En la elección de la presidencia para el segundo período reglamentario de la Convención, a iniciarse el 5 de marzo, Zaldúa obtuvo 31 votos frente a 25 de Mosquera. “Rionegro, 4 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 10, marzo 18 de 1863, 50. Para el tercer período, Mosquera desistió de presentarse y fue electo Justo Arosemena con 35 votos. “Rionegro, 1º de abril de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 15, abril 11 de 1863, 86. Mosquera fue candidatizado a la presidencia de la Unión por los estados de Bolívar, Cauca y Magdalena, pero renunció a ella en la sesión del 18 de abril (“Rionegro, 18 de abril de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 18, abril 25 de 1863, 109. Sin embargo, el 12 de mayo la Convención lo eligió presidente hasta el 31 de marzo de 1864. Mosquera tuvo 37 de 61 votos. Los otros 24 se distribuyeron entre Salgar (8), Juan José Nieto (1), Murillo (1) y en blanco (14). “Rionegro, 12 de mayo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 24, mayo 31 de 1863, 175.

⁷²⁸ Park, *Rafael Núñez*, 40-41. El proyecto fue propuesto por los diputados santandereanos Estanislao Silva, Aquileo Parra, Felipe Zapata y Alejandro Gómez Santos, y el antioqueño Camilo Antonio Echeverri. Esgrimieron argumentos contra el centralismo: el poder federal no debía asentarse en una ciudad populosa y rica, cuyo estatus provenía de su preponderancia bajo el régimen colonial, como Bogotá, sino en una ciudad que le permitiera erigirse en “moderador pacífico y razonado”, tener facilidades de comunicación con el exterior y estrechar los lazos entre regiones. “Proyecto de decreto designando la capital de la Unión colombiana”, *Anales de la Convención*, No. 9, marzo 13 de 1863, 46-47. La propuesta fue apoyada por las diputaciones de la Costa y Mosquera mismo, como diputado del Cauca, presentó un informe de comisión favorable. Tomás Cipriano de Mosquera, “Capital de los Estados Unidos de Colombia. Informe”, *Anales de la Convención*, No. 10, marzo 18 de 1863, 53-55. Así pues, no hubo una pugna interregional sino contra el centralismo bogotano.

La coalición radical-mosquerista contra Ospina tuvo como derrotero la defensa del concepto de confederación como pacto entre estados soberanos preexistentes, finalmente establecida en el Pacto de Unión. En su enfrentamiento los actores coaligados se distanciaron, sin abandonar ese concepto. Mosqueristas y radicales compartían un mismo fin: una confederación que reconociera la soberanía estadual, pero divergían en el punto de partida: el titular del poder constituyente. Para Mosquera y sus aliados, el poder constituyente residía en los estados soberanos, que antecedían y constituían la Nación. Para los radicales, en cambio, el titular del poder constituyente no eran los estados soberanos sino la Nación, representada en la Convención. Sin embargo, no creían que esto fuera contrario al reconocimiento de la soberanía estadual.

Así pues, el refinamiento de los argumentos se explica más por la disputa de poder en la Convención que por diferencias sustanciales sobre el concepto de federalismo. Al principio de las discusiones, Mosquera defendió el Pacto de Unión como fundamento de la Constitución, argumentando que la Convención no tenía facultades para modificar las bases de confederación, allí establecidas por voluntad de los estados. Por eso, pugnó porque se reuniera un Congreso de Plenipotenciarios, de acuerdo al artículo XLV del Pacto, para autorizar su reforma⁷²⁹ y que sus decisiones se adoptaran por el voto unánime de los estados, no por mayoría. En otras palabras, Mosquera favoreció los estados como poderes constituyentes, otorgándoles un poder de veto mediante el procedimiento de la unanimidad y limitando los asuntos susceptibles de discutir por la Convención a aquellos que no tocaran las bases de confederación. Paradójicamente, conferir mayor poder a los estados podría limitar las facultades del gobierno federal y, por tanto, un eventual gobierno de Mosquera. No obstante, ese movimiento tenía sentido para enfrentar a los radicales, quienes blandieron la tesis de que la Convención tenía plenos poderes constituyentes, porque no representaba los estados sino la Nación. Por lo tanto, no debía estar limitada por las bases de confederación establecidas en el Pacto ni se requería el voto unánime de los estados para realizar la reforma. Así trataban de evitar la limitación al poder constituyente de la Convención y el poder de veto que la unanimidad conferiría a los estados controlados por los mosqueristas.

⁷²⁹ El artículo XLV establecía: “El presente Pacto no se podrá derogar, reformar, interpretar, aclarar ni alterar en manera alguna, sino por un Congreso de Plenipotenciarios en que estén representados todos los Estados, y que sea convocado al efecto por el Congreso de la Unión, a petición de la mayoría de los Estados. Estas derogatorias, reformas, interpretaciones, aclaratorias o alteraciones solo podrán versar sobre los puntos que especialmente determine el Congreso de la Unión en el decreto de convocatoria”.

Algo similar ocurrió en la discusión sobre la intervención del gobierno federal en asuntos de orden público interno de los estados. Mosquera, tal vez convencido de que asumiría la presidencia en el periodo siguiente, defendió la intervención armada del gobierno para mantener el orden público, lo cual limitaba la soberanía de los estados. Sin embargo, era coherente con el Pacto de Unión, que también autorizaba dicha intervención (art. XXX). Los radicales, en cabeza de Camacho Roldán, se opusieron a la intervención en nombre de la soberanía estadual, previendo que podría favorecer el gobierno de Mosquera. Esta posición no era del todo coherente con la que manifestaron al inicio de la Convención, cuando defendieron la Nación como entidad preexistente a los estados, titular del poder constituyente y, por consiguiente, concibieron la soberanía estadual como algo delegado.

En últimas, el enfrentamiento estratégico por el dominio de la Convención subordinó las posiciones en torno al concepto de federalismo. Sin embargo, el texto constitucional instituyó la interpretación según la cual la Confederación era resultado de un pacto entre estados soberanos, sobre la que estaban de acuerdo tanto mosqueristas como radicales, reconociendo la soberanía estadual y manteniendo las bases de unión establecidas en el Pacto. La Constitución de 1863, síntesis doctrinaria del liberalismo radical, fue la más liberal de su época en punto a derechos y garantías individuales, entre otras cosas⁷³⁰. No obstante, como consecuencia del enfrentamiento entre los radicales y el mosquerismo, al igual que la Constitución de 1858, la de Rionegro no pudo resolver uno de los problemas centrales: la armonización entre la soberanía de la Nación y la de los estados, principalmente porque sus disposiciones sobre la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados fueron igualmente vagas.

Este capítulo estudia los principales debates que sobre el federalismo se desarrollaron en la Convención de Rionegro (febrero-mayo de 1863), demostrando los argumentos previamente planteados. Primero analiza las discrepancias entre los liberales y Mosquera sobre el titular del poder constituyente, en el marco de sus estrategias para dominar la asamblea. La segunda parte examina el texto constitucional y sus vacíos, particularmente el problema irresuelto de la armonización entre la soberanía estadual y la soberanía nacional, expresado en su ambigüedad sobre la intervención del gobierno federal en los conflictos armados intraestatales.

⁷³⁰ Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011), 213; Valencia, *Cartas*, 163.

6.1. El titular del poder constituyente

La rebelión de Mosquera y los radicales contra el gobierno de Ospina tuvo como motivo la defensa de la soberanía estadual y del concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas. Por esa razón, una de las principales preocupaciones frente a la convocatoria de una asamblea constituyente, sobre la que se empezó a discutir en 1860, era asegurar que no se contrariara la voluntad de los estados. Por ejemplo, el radical Antonio Ferro, quien sería diputado en Rionegro por Boyacá, creía que la convención no debía tener facultades absolutas y todos los estados tendrían que dar instrucciones “perentorias y públicas” a sus diputados, respetando los actos legislativos que los habían creado⁷³¹. Así mismo, en el discurso de instalación de la Convención, Mosquera defendió el concepto de confederación como pacto entre los estados, base de la unidad nacional⁷³².

Sin embargo, a causa del antagonismo entre Mosquera y los radicales, las diferencias no tardaron en aparecer. Hasta el 5 de febrero se llamó a lista por orden alfabético de los estados. Al día siguiente, se empezó a hacer por orden alfabético de los apellidos. Eso implicaba que el *quorum* numérico no dependía de la representación de los estados, sino de la mayoría de los convencionistas, y así se adoptó como resolución por iniciativa de Manuel Ancízar. Se trataba de prevenir la posibilidad de que la diputación de algún Estado rompiera con la Convención⁷³³. Pero también significaba que los diputados representarían a la Nación y no a cada uno de los estados.

No obstante, la discusión continuó en la consideración del artículo XLV del Pacto de Unión, según el cual solo un Congreso de Plenipotenciarios con representación de todos los estados y convocado a petición de la mayoría de ellos podía reformarlo. Mosquera y los diputados de los estados que se alineaban con él se empeñaron en que la Convención no podía desconocer las bases de confederación consignadas en el Pacto, especialmente la soberanía estadual. Los radicales leyeron la situación como parte de su disputa con Mosquera. Parra, por ejemplo, explicó la defensa del Pacto por “la vanidad del autor”⁷³⁴. Sin embargo, la cuestión no se reducía

⁷³¹ Antonio Ferro, *Los Estados y el gobierno general* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, julio 20 de 1860), 16. BLAA.

⁷³² Tomás Cipriano de Mosquera, *Discurso del presidente provisorio de los Estados Unidos de Colombia en la instalación de la Convención Nacional* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1863), 48. BNC, fpineda_308_pza12.

⁷³³ Manuel Ancízar, *Diputado a la Convención Nacional por el Estado soberano de Cundinamarca, a sus comitentes* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1863), 14. BNC, fpineda_pza5. “Sesión del día 6 de febrero”, *Anales de la Convención*, No. 2, febrero 16 de 1863, 7.

⁷³⁴ Aquileo Parra, *Memorias* (Bucaramanga: Imprenta Departamental de Santander, 1990 [1912]), 221-235.

a los caprichos del General. Al defender el Pacto, el mosquerismo reivindicaba la primacía de los estados, concebidos como titulares del poder constituyente. En el Congreso de Plenipotenciarios los diputados tendrían un mandato imperativo como representantes de sus estados, no el mandato libre que tenían como representantes de la Nación en la Convención.

El 3 de febrero, antes del inicio de sesiones, Mosquera promulgó un decreto confiriéndole a la Convención autoridad de Congreso Nacional y potestad para convocar un Congreso de Plenipotenciarios, pero únicamente para “perfeccionar” el Pacto de Unión⁷³⁵. Así, el carácter soberano y constituyente de la Convención estaría limitado por determinados artículos del Pacto concebidos como bases de la Confederación. La Convención encargó de examinar la cuestión a Manuel Ancizar. En su informe, sostuvo que las diputaciones podían solicitar a la Convención la reunión del Congreso de Plenipotenciarios para derogar o reformar el Pacto, si la mayoría de los estados lo acordaba⁷³⁶. Seguidamente, las diputaciones de los estados presentaron peticiones sobre la reforma del Pacto. Las de Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, se manifestaron a favor de que la Convención tuviera plenos poderes constituyentes. En cambio, la del Cauca, bastión mosquerista, reparó en que la reforma del Pacto no debía comprender las bases de unión ni mermar la soberanía de los estados, pues los diputados no tenían autorización para hacerlo:

“Los infrascritos diputados a la Convención Nacional por el Estado Soberano del Cauca... hemos acordado unánimemente pedir la reforma del expresado Pacto de Unión, liga y confederación, en tanto cuanto no se altere ninguna de las estipulaciones que constituyen la nacionalidad colombiana, ni se mengüe la soberanía inmanente e independencia de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, para lo cual no tenemos autoridad; y por el contrario, hemos venido autorizados solamente para organizar el gobierno de la Unión, afianzar la paz y robustecer, de acuerdo con los representantes de todos los otros estados, la liga y confederación perpetuas que dieron existencia a la Nación, libre, soberana e independiente de los Estados Unidos de Colombia”.

En consecuencia, la diputación caucana proponía únicamente reformar los artículos sobre elección del Presidente y organización de la Corte Suprema, entre otros, que a su juicio no tocaban las bases de unión fijadas en el Pacto. Los artículos que aludían a la soberanía y los derechos individuales eran el “fundamento de la grande unidad política, y por consiguiente colocados por su naturaleza fuera de toda discusión”. Los diputados se concebían a sí mismos

⁷³⁵ “Decreto de 3 de febrero de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 1, febrero 12 de 1863, 2.

⁷³⁶ Manuel Ancizar, “Informe de Comisión”, *Anales de la Convención*, No. 1, febrero 12 de 1863, 3-4.

como representantes del Estado caucano más que de la Nación colombiana. Por eso, pensaban que la reforma del Pacto no podía realizarse por la mayoría absoluta de los estados sino únicamente por unanimidad. El voto de la mayoría era para ellos un procedimiento propio del régimen central que desconocía la soberanía estadual⁷³⁷.

Para Ancizar, la posición del Cauca significaba que solo los estados, no la Convención, tenía potestad para establecer las bases de unión, es decir, “que la actual Convención no tiene la plenitud del poder constituyente, sino meramente facultades para organizar el gobierno Nacional definiendo las funciones de cada una de sus ramas”. Creía que contrariar ese pensamiento conduciría a la separación del Cauca y a la anarquía⁷³⁸. Por esa razón, en su informe hizo una interpretación cercana a la de los mosqueristas, aceptando que los estados antecedían y constituían la Nación, y que el poder constituyente de la Convención era limitado por el Pacto de Unión. Por lo tanto, no en todos los asuntos primaría la decisión por mayoría sino que había que combinarla con la unanimidad cuando se tratara de las bases de unión:

“El procedimiento de esta Convención en materia constitucional tiene que ser diferente del de las otras convenciones o congresos constituyentes que ha habido en el país; porque si hasta hoy no se ha contemplado sino a los individuos asociados, súbditos de la ley, ahora hay que tener en cuenta, no a los individuos tan solo, sino principalmente a las entidades soberanas llamadas estados. Antes el poder constituyente, único soberano, *imponía* sus preceptos a los asociados y *concedía* derechos municipales a las localidades subalternizadas: ahora *recibe* preceptos de los estados en forma de delegación de funciones limitadas, y no tiene más poder que el de definir estas funciones y dividir las en ramas administrativas, formando así, por delegación de funciones, y no más allá de lo delegado, el gobierno general. El principio de la *mayoría* de votos para legislar ya no es absoluto ni preponderante, sino que está combinado con el de la *unanimidad*. Esta es necesaria tratándose de que los estados convengan en qué es lo que delegan al gobierno general y qué es lo que se reservan como derechos esenciales, o sea en las bases de la Unión; convenio que, siendo entre entidades soberanas e iguales, no puede realizarse sino por la unánime voluntad de todas ellas, manifestada *a priori* en un Congreso de Plenipotenciarios, o *a posteriori* por una ratificación individual de la Constitución aceptándola. El principio de la *mayoría* impera en toda decisión que, no tocando las bases de la Unión interesa a los asociados en su calidad de ciudadanos de una nación, o se refiere a la distribución y el ejercicio de las funciones delegadas; en otros términos, en materia de legislación común, o en materia constitucional adjetiva para organizar el gobierno general”⁷³⁹.

Ancizar también sugirió a los diputados cundinamarqueses que no solo solicitaran la derogatoria del artículo XLV del Pacto, porque la oposición del Cauca, Panamá y Bolívar, dominados por

⁷³⁷ “Solicitudes de las diputaciones de los Estados”, *Anales de la Convención*, No. 5, febrero 26 de 1863, 18-19.

⁷³⁸ Ancizar, *Diputado*, 5 y 7.

⁷³⁹ Ancizar, *Diputado*, 10-11.

Mosquera, llevaría a la ruptura, sino que se incluyeran otros artículos para no forzar esa salida⁷⁴⁰. Los radicales que participaron en la discusión, Arosemena, Ferro y Echeverry, reivindicaron un concepto inverso al defendido por Mosquera y sus allegados: la realidad preexistente no eran los estados soberanos sino la Nación representada en la Convención que, por lo tanto, debía ejercer el poder constituyente en su plenitud. De esa manera se apartaban del concepto de confederación como pacto entre estados soberanos, concebidos como poderes constituyentes, que habían defendido contra Ospina. Sin embargo, su interés no era negar la soberanía estadual sino evitar que Mosquera dominara la Convención, pues el procedimiento de la unanimidad que el General defendía dotaría a los estados bajo su dominio con un poder de veto.

El 18 de febrero Justo Arosemena presentó un informe de comisión sobre la convocatoria del Congreso de Plenipotenciarios. Para Arosemena darle a la Convención un poder constituyente pleno, como solicitaba la mayoría de las legislaturas, no significaba alterar las bases de unión consagradas en el Pacto ni vulnerar la soberanía estadual. Pero era necesario porque el Pacto carecía de la legitimidad necesaria, pues los diputados firmantes, nombrados por los gobernadores de los estados, no tuvieron un origen popular, instrucciones para celebrarlo, ni lo sometieron a la aprobación de las entidades que representaban. Además, tener dos leyes fundamentales, una Constitución y un Pacto, resultaba totalmente inconveniente para el ordenamiento jurídico. Finalmente, los estados habían autorizado a la Convención para hacer la reforma, por medio de instrucciones a sus diputados o de modo tácito al enviarlos en su representación. Para Arosemena lo fundamental no era que los estados tuvieran el poder constituyente, sino que la Constitución final reconociera la soberanía de los estados. El Pacto de Unión era provisional, “mientras la misma Convención constituye la República sobre la base de la soberanía de sus estados componentes”⁷⁴¹.

Dos días después, Antonio Ferro presentó su informe sobre el mismo tema. Contra la idea de que la Unión sería resultado de un acuerdo entre estados soberanos, que él mismo defendió en 1860, resaltó la primacía constituyente de la Nación, “una verdad tradicional desde los tiempos del virreinato”, fracturada entre 1855 y 1858 pero reconstituida con la Constitución de 1858. Si bien en la guerra de 1859 los estados adoptaron la denominación de “soberanos” para enfrentar al

⁷⁴⁰ Ancízar, *Diputado*, 11-12.

⁷⁴¹ “Informes y proyectos sobre la convocatoria de un Congreso de Plenipotenciarios”, *Anales de la Convención*, No. 5, febrero 26 de 1863, 20.

gobierno general, según Ferro no lo hicieron porque “asumieran su soberanía absoluta, sino porque querían indicar bien claramente —y ese nombre servía a su propósito— que estaban dispuestos a no ceder nada de lo que constituía su soberanía relativa bajo la Constitución de 1858”, de manera que “restablecida la unidad nacional por la Constitución de 1858, nada ha ocurrido después en que pueda fundarse el derecho de un Estado para no aceptar la voluntad general”. De hecho, al momento de formación del Congreso de Plenipotenciarios, en septiembre de 1861, “los Estados se hallaban en una situación de manifiesta dependencia; tanto que muchos de ellos tenían gobernantes dados por el gobierno general”. Para Ferro, la Convención tenía el derecho de constituir la Unión porque “ella representa el pueblo de los Estados Unidos y el principio de la unidad nacional”. Por consiguiente, “la Convención es fiel depositario de la soberanía y de la unidad nacionales, y representa en cuanto a la Constitución nacional, un poder superior al de los estados”. Además, la Convención había ejercido en la práctica la representación del pueblo de los Estados Unidos de Colombia al “continuar sus sesiones con la mayoría de los diputados elegidos”, no por la mayoría de las diputaciones estatales, y al hacer votaciones generales, y no por estados. El Congreso de Plenipotenciarios tendría así una “representación de segundo grado” al ser conformado por la Convención, pero igualmente representaría al pueblo y, por lo tanto, las decisiones en su interior debían tomarse por mayoría de votos y no por unanimidad⁷⁴².

En el mismo sentido, el 21 de febrero el diputado antioqueño y radical, Camilo Antonio Echeverri, argumentó que los estados no habían recuperado su soberanía plena, por lo que no antecedían a la Nación y no eran los titulares del poder constituyente: “la Constitución de 1858 no habló jamás de *soberanía*. Desmembrada la Nueva Granada, a virtud de actos sucesivos expedidos en el curso de muchos años, en ocho estados federales, no llegó a dar a ninguno de ellos el nombre de *soberano* y sí dijo a cada uno que creaba, que él sería parte integrante de la República”. Además, cuando los estados se separaron de la Confederación, empezando por el Cauca, lo hicieron temporalmente y afirmando que volverían a ella “tan pronto como cesaran las causas accidentales que hacían forzosa su separación”⁷⁴³. Para Echeverry, el Pacto de Unión no reconocía los estados como soberanos y no lo había podido hacer porque los diputados firmantes

⁷⁴² “Informes y proyectos sobre la convocatoria de un Congreso de Plenipotenciarios”, *Anales de la Convención*, No. 5, febrero 26 de 1863, 21-22.

⁷⁴³ Camilo Antonio Echeverri, *Un discurso pronunciado en la Convención Nacional* (Bogotá: Imprenta de Cundinamarca, 1863), 6. BNC, fquijano_546_pza7.

fueron designados por los gobernadores de los estados y estos, en su mayor parte, habían sido nombrados por el Presidente de la Unión. Además, la creación del Estado del Tolima y del Distrito Federal por el gobierno de Mosquera, fragmentando el territorio de Cundinamarca, mostraba que no se había reconocido la soberanía de los estados: “Si la soberanía de los estados era algo más serio que una farsa, ¿con qué derecho desmembró el Presidente de Colombia el Estado soberano de Cundinamarca?”⁷⁴⁴. En cualquier caso, el Pacto de Unión fue una medida transitoria, al igual que la dictadura posterior a la guerra, no el principio de unión. En fin, la posición de Echeverri parecía más radical que la de Arosemena, si bien admitía que los estados tendrían una soberanía limitada o compartida: “Constituyamos la República. Hagamos una Nación federativa, pero no una confederación de nacioncillas; hagamos lo que nos parezca del gusto de los pueblos sin atender a los sofismas que se pusieron en boga desde septiembre de 1861. Si lo que hagamos no acomoda a algún Estado, que se separe”⁷⁴⁵. Sin embargo, la negación de una soberanía estadual preexistente a la soberanía de la Nación tenía como propósito combatir la tesis de los mosqueristas, según la cual el poder constituyente residía en los estados, y evitar el procedimiento de unanimidad, que le confería un poder de veto a los estados dominados por Mosquera.

El decreto convocando el Congreso de Plenipotenciarios para reformar el artículo XLV se adoptó finalmente en tercer debate, el 23 de febrero. Allí se asumió un mandato imperativo, de manera que los nueve representantes fueron dotados de instrucciones por parte de las diputaciones estatales, cuya lectura ocupó la primera sesión, el 28 de febrero⁷⁴⁶. Según Parra⁷⁴⁷, solo las instrucciones de Bolívar, Cauca y Panamá, estados bajo influencia mosquerista, tenían salvedades sobre la reforma del Pacto. Las demás confirieron plenos poderes a sus representantes para interpretarlo, alterarlo o derogarlo. No obstante, las discusiones iniciales versaron, una vez más, sobre la potestad del Congreso y de la Convención para reformar el Pacto, y la manera de tomar las decisiones, por unanimidad o por mayoría, teniendo en cuenta el voto de las diputaciones o de los diputados individualmente considerados.

⁷⁴⁴ Echeverri, *Un discurso*, 10.

⁷⁴⁵ Echeverri, *Un discurso*, 14.

⁷⁴⁶ “Congreso de Plenipotenciarios. Conferencia del 28 de febrero de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 12, marzo 26 de 1863, 65-66.

⁷⁴⁷ Parra, *Memorias*, 236-237.

Quien más resistencia planteó fue el plenipotenciario de Bolívar, Antonio González Carazo, manifestando que no se debía reformar los artículos del Pacto “que establecen las bases de unión, liga y confederación de los estados”, mientras los restantes podían reformarse en la Convención en tres debates, en decisiones unánimes mediante votaciones por Estado. Para González, la Constitución de 1858 “no consagraba los principios de una verdadera federación”, entendida como “un conjunto de naciones pequeñas y débiles, unidas bajo ciertas condiciones para una ventaja común”, como sí lo hacía el Pacto de Unión. Pensaba que “cuando el Estado de Bolívar proclamó su independencia en 1860 y se separó de la Confederación Granadina era tan independiente y dueño de sus destinos como podía serlo cualquier nación en la tierra, como Rusia o Francia”. Así pues, dado que la federación solo existía tras el Pacto de Unión, la reforma del artículo XLV rompía el vínculo entre los estados. Finalmente, creía que “estando desigualmente representados los estados en la Convención nacional, no podía reconstituirse la Unión sino por el voto unánime de las mayorías de las diputaciones”.

El plenipotenciario de Panamá, Buenaventura Correoso, opinó, contra el argumento del representante de Bolívar, que la reforma del artículo XLV no disolvía la Unión, porque los demás artículos quedaban vigentes. Pero Panamá se encontraba en una situación particular, pues “apenas estaba ligado por simpatía con los demás estados”, en virtud de que su gobierno no fue firmante del Pacto y su conducta se regía por el Convenio de Colón. Por lo tanto, también creía que las decisiones de la Convención debían adoptarse por unanimidad y por el voto de los estados.

Los plenipotenciarios de Boyacá, Antonio Ferro, y Cundinamarca, Francisco Javier Zaldúa, afirmaron que el Congreso debía limitarse a la reforma del artículo XLV del Pacto, dejando a la Convención en libertad para derogarlo o reformarlo en su totalidad por mayoría absoluta de votos. Zaldúa agregó que “el Congreso no tenía facultad ni derecho alguno para ponerle cortapisas a la Convención, la cual reunía la plenitud del poder constituyente”. Así mismo, el plenipotenciario de Santander, Aquileo Parra, respondió los argumentos del de Bolívar, sosteniendo que el objetivo del Congreso de Plenipotenciarios era “reformar el artículo XLV del Pacto de Unión y allanarle de esta manera el camino a la Convención nacional para que constituyera el país libremente”. Este procedimiento fue aceptado, “sacrificando la forma a la sustancia”, para evitar el conflicto entre estados, aun cuando la mayoría creía que la Convención

tenía el poder necesario para reformar el Pacto. Por lo tanto, debía evitarse toda discusión que no conllevara a la reforma de dicho artículo.

Mosquera, por su parte, diferenció los artículos del Pacto que establecían las bases de unión de los que eran su desarrollo, argumentando que los primeros solo podían reformarse por el voto unánime de los estados, “considerados como unidades federales”, y el resto podía ser reformado por mayoría absoluta. Más tarde afirmó que no todas las diputaciones estaban de acuerdo en la manera de considerar el Pacto, pero había que conciliar para salvar el país de un conflicto. En consecuencia, los plenipotenciarios debían avocarse a la tarea de reformar el Pacto e instó a los representantes a presentar proyectos de reforma⁷⁴⁸.

Los proyectos presentados por los plenipotenciarios de Boyacá, Antonio Ferro, y Tolima, Manuel Antonio Villoria, se limitaban a recomendar la reforma del artículo XLV, dando a la Convención libertad para reformar el Pacto en su totalidad y expedir libremente una Constitución. Mosquera consideró que esa propuesta desconocía la soberanía de los estados como base de la Unión. El plenipotenciario de Cundinamarca, Zaldúa, le respondió que no constituía una vulneración de la soberanía estadual, sino “se trataba simplemente de quitar las trabas que embarazaban el ejercicio del poder constituyente”. Mosquera, sin embargo, se reafirmó diciendo que “si la autonomía de los estados no quedaba a salvo por el convenio que se celebrase, se retiraría del Congreso, y si era preciso retiraría el Cauca de los Estados Unidos, cualesquiera que fuesen las consecuencias que sobreviniesen”⁷⁴⁹.

Según Parra⁷⁵⁰, el diferendo radicaba en que mientras los plenipotenciarios de Cundinamarca, Boyacá y Tolima, proponían derogar el artículo XLV del Pacto para que la Convención sancionara la Constitución y “estableciera” las bases de unión, liga y confederación, el proyecto de Mosquera solo le confería poder a la Convención para “ratificar” dichas bases. La primera opción implicaba que la Convención podía dictar libremente y en su totalidad la Constitución, es decir, ejercería un poder constituyente pleno, mientras la segunda la obligaba a aceptar textualmente ciertos artículos del Pacto, concebidos como sus bases, limitando así su poder constituyente. Parra convenció a Mosquera de que sustituir “ratificar” por “establecer” no

⁷⁴⁸ “Congreso de Plenipotenciarios. Conferencia del 28 de febrero de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 12, marzo 26 de 1863, 66. Las anteriores referencias proceden de la misma fuente.

⁷⁴⁹ “Congreso de Plenipotenciarios. Conferencia del 2 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 12, marzo 26 de 1863, 68-69.

⁷⁵⁰ Parra, *Memorias*, 248.

implicaba desconocer la soberanía de los estados y de esa manera se acordó unánimemente que la Convención *establecería* las bases de unión⁷⁵¹.

Sin embargo, este consenso no anuló las diferencias entre radicales y mosqueristas sobre el titular del poder constituyente. La cuestión emergió en la sesión del 3 de marzo, al discutirse la forma de ratificar la Constitución. Los mosqueristas, para quienes el poder constituyente residía en los estados, reivindicaron una ratificación por unanimidad, y solo posteriormente por mayoría, pero no por el voto de los diputados sino por el voto de las diputaciones, cada una con tres diputados que debían acordar el voto del Estado. Los radicales, partidarios de que la Convención ejerciera plenamente el poder constituyente, en representación de la Nación y no de cada uno de los estados, se inclinaban por una aprobación por voto mayoritario de los diputados, y ulteriormente, por la ratificación de las legislaturas de los estados⁷⁵².

El diputado por Bolívar, Antonio González Carazo, en la sesión del 12 de marzo, propuso que la aprobación de la Constitución requiriera tres debates en distintos días, una mayoría de dos terceras partes y la aprobación ulterior de las legislaturas en los estados que no hubieran aprobado el texto en el tercer debate, pero sobre todo enfatizaba: “Representando las diputaciones de los estados entidades políticas soberanas, libres, independientes e iguales, las votaciones en los debates de la Constitución se harán por diputaciones de estados: cada diputación tendrá un voto”⁷⁵³. Su propuesta pasó en comisión al diputado por Cundinamarca, Lorenzo María Lleras, el 14 de marzo, quien propuso la aprobación por mayoría de las diputaciones de los estados entendiendo que el voto de cada diputación era el de “la mayoría absoluta de los diputados elegidos en cada Estado presentes en la discusión”. El diputado caucano, Julián Trujillo, precisó que se requería una mayoría absoluta de los votos de las diputaciones⁷⁵⁴.

En la sesión del 16 de marzo, Manuel Ancízar propuso nuevamente un plan distinguiendo los asuntos esenciales de la Constitución o bases de unión, que comprendían las potestades delegadas al gobierno de la Unión por los estados y serían adoptados por unanimidad, de las disposiciones que desarrollaban esos principios, que podrían aprobarse por mayoría absoluta de

⁷⁵¹ “Congreso de Plenipotenciarios. Conferencia del 2 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 12, marzo 26 de 1863, 69.

⁷⁵² Parra, *Memorias*, 306.

⁷⁵³ “Rionegro, 12 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 12, marzo 26 de 1863, 62.

⁷⁵⁴ “Rionegro, 14 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 22, marzo 26 de 1863, 65.

los diputados. Así no sería necesaria una ratificación posterior de la Constitución por las legislaturas de los estados, pero la proposición fue negada. En la misma discusión, Camacho Roldán propuso que la Constitución se expidiera con las formalidades de una ley, es decir, con el voto mayoritario de los diputados, y que una vez se consolidara el texto fuera ratificado por los estados, propuesta que se adoptó por 49 votos contra 8⁷⁵⁵. Así se alcanzaba un cierto equilibrio entre las dos perspectivas antagónicas, puesto que si bien el texto constitucional sería aprobado por la mayoría de los diputados, al final requeriría la ratificación por cada uno de los estados, con lo cual los reconocía como entidades constituyentes. La propuesta se convertiría en el artículo 93 de la Constitución de 1863, conforme al cual el texto final sería ratificado por el voto unánime de las diputaciones estatales y, si alguna diputación no lo aprobaba, la decisión quedaba en manos de la legislatura del Estado correspondiente.

En todo caso, la diferencia sobre la titularidad del poder constituyente emergió varias veces en las discusiones, de las cuales no quedó igual registro en los *Anales de la Convención*. Por ejemplo, la abolición de la pena de muerte suscitó un acalorado debate. Los representantes caucanos se opusieron a que la Convención estableciera como garante de los derechos individuales al gobierno de la Unión, por considerar que esto vulneraba la soberanía de los estados. En su concepto, el gobierno de la Unión tenía potestad sobre los estados y solo secundariamente sobre los ciudadanos. En otras palabras, el poder constituyente de la Convención, como representante de la Nación, tenía como límite la soberanía estatal. Por consiguiente, era facultad de los estados establecer los derechos y garantías, y optar o no por la pena de muerte. El 21 de mayo la Convención aprobó finalmente la abolición (art. 15.1). *La Revolución*, periódico caucano, publicó un artículo firmado con el seudónimo de “Justus”, que correspondía al mosquerista César Conto, en donde rechazaba la medida reivindicando la soberanía y el poder constituyente de los estados:

“No somos partidarios de la pena capital; pero lo somos, y mucho, de la soberanía de los estados a quienes toca erigir en delitos ciertos actos y fijar las penas con que deben ser castigados. Eso de arrancar a los estados sus facultades propias a título de establecer ‘bases de asociación entre ellos’ es un abuso de la Convención, una chicana propia de tinterillos alimentados con la curia filípica, o de liberales exagerados que, a cambio de hacer triunfar un principio bueno o malo, no reparan en la facultad que tienen o no para hacerlo. Es una nueva forma de volver al centralismo, establecer varias bases de Unión que deroguen el poder soberano que los estados han asegurado con la sangre de sus hijos. En hora buena, que el

⁷⁵⁵ Ancízar, *Diputado*, 16. “Rionegro, 16 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 13, marzo 20 de 1863, 70.

gobierno general no imponga la pena capital: eso lo puede disponer la Convención que se ha reunido para organizarlo, pero no para organizar el gobierno de los estados, y menos para menguar la soberanía”⁷⁵⁶.

En síntesis, en el inicio de la Convención, se erosionó la coalición entre mosqueristas y radicales en torno al concepto de confederación como pacto entre estados soberanos, que habían defendido con las armas frente al gobierno de Ospina. Ambas facciones, sin embargo, continuaron apostando por una confederación que reconociera la soberanía estadual. De hecho, el texto constitucional adoptaría el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos y las bases del Pacto de Unión. Por lo tanto, el antagonismo se explica más por el dominio de la Convención que por diferencias sustanciales en torno al concepto de federalismo. Los mosqueristas reivindicaron la titularidad del poder constituyente para los estados soberanos, concebidos como entidades que antecedían y constituían la Nación. De esa manera, aspiraban a limitar el poder constituyente de la Convención tanto a las bases de confederación establecidas en el Pacto de Unión como introduciendo el procedimiento de decisión unánime en el Congreso de Plenipotenciarios que debía reformarlo, pues le otorgaba a los estados mosqueristas un poder de veto. Los radicales, en contraste, reivindicaron la Nación, representada en la Convención, como titular del poder constituyente. En su razonamiento, si la Nación antecedía a los estados, el poder constituyente de la Convención no podía estar limitado por la soberanía estadual ni por el Pacto de Unión. Además, como los diputados representaban a la Nación y no a cada uno de los estados, no era necesaria la unanimidad. De esa manera trataron de evitar el poder de veto que este procedimiento le daría a los estados dominados por Mosquera.

6.2. La Constitución de 1863 y el federalismo

Al igual que el Pacto de Unión, los proyectos de constitución presentados a la Convención y el texto final ratificado por las legislaturas aceptaron que la Confederación era resultado del acuerdo entre estados soberanos preexistentes, tomando como punto de partida los actos legislativos y leyes que los crearon, no la Constitución de 1858, y reconociendo soberanía tanto a los estados como a la Unión. Sin embargo, la Constitución no armonizó la soberanía estadual con la soberanía nacional. Hubo un desequilibrio de poder en la distribución de facultades que favoreció a los estados y a la instancia que los representaba, el Senado de Plenipotenciarios.

⁷⁵⁶ “La pena capital”, *La Revolución*, No. 16, Cali, mayo 5 de 1863, 63. Citado en Alonso Valencia Llano, *Luchas sociales y políticas del periodismo en el Estado soberano del Cauca* (Cali: Gobernación del Valle, 1994), 66.

Además, quedó irresuelto el problema central que originó la guerra contra el gobierno de Ospina: la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados.

A la Convención se presentaron dos proyectos de constitución. El primero por una comisión formada por representantes de cada diputación, en la que fue decisiva la contribución de Justo Arosemena⁷⁵⁷. Este proyecto pasó a segundo debate, encargándose de su revisión una comisión formada por Zaldúa, Camacho y Villoria, quienes formularon un segundo proyecto muy distinto, que serviría como base para las discusiones. Ambos proyectos eran federalistas y guardaban cierto equilibrio entre soberanía estadual y nacional, manteniendo la intervención del gobierno de la Unión en las guerras intraestatales como disponía el Pacto de Unión. Pero el primero sería rechazado porque, para algunos diputados, no reconoció con suficiencia la soberanía de los estados, estableció un Legislativo unicameral y un Ejecutivo plural, entre otras cosas.

En el preámbulo, el proyecto de Arosemena reconocía explícitamente la soberanía de los estados como base de la Nación. La Constitución era decretada por “el pueblo de los estados en que se dividió la Nueva Granada, representado por la Convención Nacional... en beneficio de todos los partidos, y consultando todos los objetos que tienen en la mira los estados soberanos al unirse formando una sola nacionalidad”. Tomaba como base de la Unión los actos legislativos y leyes que crearon los estados (art. 1), pero establecía una soberanía compartida. Estados y Nación eran soberanos “dentro de los límites a que se extiende el poder político de cada entidad, conforme a esta Constitución” (art. 4). Los estados serían soberanos “en todos aquellos asuntos cuyo manejo no hayan delegado expresamente al gobierno Federal” (art. 12). Pero en ningún caso podrían vulnerar los derechos y garantías individuales (art. 14) y se comprometían a organizarse como repúblicas, no enajenar su territorio y no mantener a su servicio fuerza pública que excediera de trescientos hombres armados, entre otros (art. 15). Proponía un régimen parlamentario, pues los poderes Ejecutivo y Judicial emanaban del Legislativo, donde los estados tenían un poder contundente. Se trataba de una Dieta Federal compuesta por dos diputados de cada Estado según las normas que cada uno estableciera (art. 33), es decir, representaba únicamente a los estados y no al pueblo de la Unión. Esta corporación elegía un Poder Ejecutivo plural, desapareciendo así la figura del presidente, compuesto por tres ministros, de Exterior, Interior y Hacienda (art. 49), así como los cinco magistrados de la Corte Federal (art. 66) y el Procurador Nacional (art. 70).

⁷⁵⁷ Parra, *Memorias*, 255; Camacho, *Memorias*, 285.

Sin embargo, la preponderancia de los estados era limitada porque el gobierno de la Unión tenía facultad para intervenir en sus problemas de orden público interno, usando la fuerza pública “cuando se rompieren en ellos o entre ellos hostilidades a mano armada” y luego de haber agotado los medios de conciliación (art. 18). Así se limitaba la soberanía de los estados en un asunto neurálgico. Además, los funcionarios de los estados serían al mismo tiempo agentes del gobierno federal (art. 28). Igualmente, la legislación de los estados sería controlada por un Consejo Federal, formado por los ministros del Ejecutivo, los magistrados de la Corte Federal y el Procurador Nacional (arts. 25 y 72). Finalmente, respecto de la reforma constitucional, los estados también eran preponderantes, pues debía ser solicitada por la mayoría de las legislaturas, aprobada por tres cuartas partes de ellas, y se procedería con las mismas formalidades que demandaba una ley (art. 78), pero no tenían poder de veto⁷⁵⁸.

El Legislativo unicameral, el Ejecutivo plural y el Consejo Federal produjeron los principales desacuerdos con el proyecto⁷⁵⁹. Mosquera salvó su voto en la comisión que lo presentó, argumentando que era contrario a las bases de unión, liga y confederación entre los estados, porque el Legislativo unicameral le daba a la Confederación “una forma central” y no admitía un Ejecutivo plural: “un Consejo de tres individuos carece de unidad de pensamiento y de acción para dirigir las relaciones exteriores y la guerra, administrar las rentas nacionales y su tesoro; y no puede observar la paz pública, desde que no haya armonía en los miembros del Consejo; y si alguno de ellos llegara a tener influencia sobre los otros dos, el hecho sería que el gobierno era unitario, y si, como es natural, hay discordancia, sería ilusoria la responsabilidad constitucional”⁷⁶⁰.

En el primer debate, Mosquera insistió en unas “bases de unión”, proponiendo diez puntos para garantizar la soberanía e independencia de los estados, que fueron negados⁷⁶¹. Manuel Ancizar creía que el proyecto de Arosemena no reconocía la soberanía de los estados y, sobre todo, no

⁷⁵⁸ “Proyecto de Constitución para la Unión Colombiana”, *Anales de la Convención*, No. 7, marzo 7 de 1863, 27-32.

⁷⁵⁹ Parra, *Memorias*, 256.

⁷⁶⁰ Tomás Cipriano de Mosquera, “Reforma Constitucional”, *Anales de la Convención*, No 8, marzo 10 de 1863, 34.

⁷⁶¹ Mosquera insistió en el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos (1), que debían auxiliarse en todo ataque contra su soberanía (2), reconocer deudas (3 y 4) y rentas comunes (5). Proponía un poder Legislativo bicameral (6), con una cámara que representaría al pueblo de la Unión (7) y un senado que representaría a los estados (8), y un poder ejecutivo encabezado por un presidente (9). El último punto (10) autorizaba la intervención del gobierno de la Unión en asuntos de orden público interno de los estados, con autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación. “Actas. Rionegro, 3 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 10, marzo 18 de 1863, 49-50. En suma, Mosquera proponía mantener las bases de confederación del Pacto de Unión que, salvo el punto final, fueron adoptadas en la Constitución.

establecía “por separado ni por entero las bases esenciales de unión de los estados, conteniendo, además, disposiciones inadecuadas para vigorizar la unidad nacional. En una palabra, oscurecía los derechos esenciales de los estados, y relajaba los vínculos de la Unión nacional”⁷⁶².

Sin embargo, el proyecto fue aprobado en primer debate, pasando en comisión a los diputados Zaldúa, Camacho y Villoria, quienes tras su revisión el 11 de marzo presentaron un proyecto distinto, que en adelante sería tomado como base de la discusión. Según el relato de Camacho, en vista de que la Convención era unipartidista, él propuso en un primer momento que se adoptara la Constitución de 1858. Así se contaría de entrada con el beneplácito del Partido Conservador, que había aprobado ese texto constitucional cuando tenía más de tres quintos de mayoría en el Congreso. Pero se plantearon tantos cambios, que al final significó discutir un nuevo proyecto⁷⁶³.

Este proyecto mantiene el preámbulo del anterior, reconociendo explícitamente a los estados como soberanos con base en los actos legislativos y leyes que los crearon (art. 1). Al igual que en el de Arosemena, las facultades del gobierno general se limitan a las expresamente consignadas en el texto, dejando todo lo restante bajo potestad de los estados (art. 10); las competencias de los estados quedaban limitadas por los derechos y garantías individuales inviolables, concebidos como bases de la Unión (art. 17); el gobierno de la Unión podía intervenir en los asuntos de orden público interno de los estados con autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación (art. 19); y los estados se comprometían, entre otras cosas, a no mantener en tiempo de paz una fuerza pública superior a trescientos hombres armados (art. 11.8). Sin embargo, a diferencia del proyecto de Arosemena, aunque las autoridades de los estados debían garantizar el cumplimiento y la ejecución de la Constitución, las leyes y los mandatos judiciales, no se concebían como agentes del Poder Ejecutivo de la Unión (art. 12).

No obstante, este proyecto moderaba en mayor grado el poder de los estados en el Legislativo y en la composición de las demás ramas del gobierno federal. Establecía un Poder Legislativo bicameral (art. 30), con representación tanto de los estados como del pueblo de la Unión. El Senado estaría compuesto por tres senadores por cada Estado (art. 33), electos como lo determinarían sus leyes internas (art. 63), y la Cámara de un representante por cada cincuenta mil habitantes y uno adicional por residuo superior a veinticinco mil (art. 34), elegidos por círculos

⁷⁶² Ancízar, *Diputado*, 13.

⁷⁶³ Camacho, *Memorias*, 285.

de población que serían definidos por ley (art. 63). Senadores y representantes tendrían períodos de cuatro años (art. 65). El Ejecutivo sería ejercido por un Presidente (art. 50), elegido para un período de 4 años (art. 65), y cada Estado fijaría el modo de determinar sus electores (art. 62). Entre las facultades del Presidente se incluía la de “velar por la conservación del orden general”, empleando la fuerza pública en caso de que sea turbado (art. 52.20). El Poder Judicial estaría encabezado por una Corte Suprema Federal compuesta por cinco magistrados (art. 54), y entre sus facultades estaba la de decidir las cuestiones que se suscitaran entre estados y entre estos y el gobierno de la Unión (art. 56.7). Finalmente, la reforma de la Constitución debía ser solicitada por la mayoría de las legislaturas, discutida y aprobada por ambas cámaras con las formalidades de la ley (art. 71). Así, si bien los estados podrían tener la iniciativa en esta materia, al igual que en el proyecto de Arosemena no tenían poder de veto⁷⁶⁴.

Este proyecto tuvo su primer debate en la misma sesión del 11 de marzo, pasó en Comisión al diputado Villoria y se le dio segundo debate. Con algunas modificaciones pasaría en Comisión a Manuel Ancízar y Aquileo Parra, para posteriormente ser la base de la Constitución de 1863. Los *Anales de la Convención* no dan cuenta sino muy someramente de las discusiones. Sin embargo, una comparación entre el proyecto y lo que finalmente se adoptó en el texto de la Constitución permite una aproximación a las tensiones que se enfrentaron en punto a la cuestión federal.

Al igual que el proyecto base de la discusión, el primer capítulo de la Constitución prácticamente consagró las bases de confederación establecidas en el Pacto de Unión, confiriendo un poder decisivo a los estados, concebidos como los poderes constituyentes. Evitó calificar a los estados como “independientes”, pero conservó su denominación de “soberanos” haciendo referencia, igualmente, a los actos legislativos y leyes que los crearon⁷⁶⁵. Así mismo, asumió que los estados formaban la Nación, conservando competencia exclusiva sobre todos los asuntos que no delegaron “expresa, especial y claramente al gobierno general” (art. 16). Tendrían legislación civil, penal y procesal propia, puesto que ninguna de ellas fue delegada, lo cual implicó con el

⁷⁶⁴ “Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia”, *Anales de la Convención*, No. 9, marzo 13 de 1863, 41-45.

⁷⁶⁵ “Los Estados Soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de «Estados Unidos de Colombia»” (art. 1).

tiempo la existencia de nueve legislaciones estatales y una nacional⁷⁶⁶. En los estados no habría empleados federales con jurisdicción ordinaria en tiempo de paz, los agentes del gobierno de la Unión ejercerían sus funciones bajo inspección de las autoridades de los estados, y estas también serían autoridades de orden federal, responsables de hacer cumplir la Constitución y las leyes (art. 20). Aunque la Corte Suprema podía suspender actos legislativos de las asambleas que considerara contrarios a la Constitución y remitirlos al Senado, único que los podía anular por inconstitucionalidad, los estados mediante el voto de la mayoría de sus legislaturas podían anular actos del Ejecutivo o del Congreso que consideraran violatorios de los derechos y garantías individuales establecidos en el artículo 15 o lesionaran su soberanía (art. 25). Los estados tenían, además, facultad para determinar el modo de nombramiento de sus senadores y representantes (art. 40), y elegían al Presidente de la Unión en el Senado de Plenipotenciarios. En el debate se aceptó de entrada que cada Estado tuviera un voto y solo se discutió la elección, por mayoría absoluta, como propuso el diputado Barrera, o relativa, como propusieron González Carazo y Trujillo, y como finalmente quedó plasmado (art. 75)⁷⁶⁷.

Así mismo, en la Constitución se fortaleció el papel de los estados en el trámite de la reforma constitucional. El proyecto base de la discusión contenía dos requisitos: la reforma debía ser solicitada por la mayoría de las legislaturas de los estados y discutida y aprobada por ambas cámaras con las mismas formalidades de una ley. En el curso de la discusión, el artículo mutó de manera que la segunda condición fue reemplazada, estableciendo como requisito la aprobación de toda reforma por el voto unánime del Senado de plenipotenciarios, cada Estado con un voto (art. 92)⁷⁶⁸. Este requisito le daba preponderancia a los estados en la reforma constitucional al otorgarles un poder de veto que haría prácticamente irreformable el texto⁷⁶⁹.

De igual manera, en la Constitución de 1863 el Legislativo predominaba sobre las otras ramas del poder federal y el Senado de Plenipotenciarios sobre la Cámara de Representantes, lo que en últimas implicaba mayor poder para los estados. El Senado de Plenipotenciarios estaba compuesto de 3 senadores por cada Estado y, expresamente, era representante de los estados (art. 39). La Cámara de Representantes tenía un representante por cada cincuenta mil habitantes y uno adicional por un residuo superior a veinte mil, y representaba al pueblo de la Unión (art. 38). Los

⁷⁶⁶ Tascón, *Historia*, 92.

⁷⁶⁷ “Rionegro, 14 de abril de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 17, abril 20 de 1863, 103.

⁷⁶⁸ “Rionegro, 22 de abril de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 18, abril 25 de 1863, 114.

⁷⁶⁹ Parra, *Memorias*, 319.

secretarios del Poder Ejecutivo, altos funcionarios, agentes diplomáticos y jefes militares debían tener aprobación del Senado, que además tenía funciones judiciales (art. 69) y decidía la validez o nulidad de los actos legislativos de las Asambleas de los estados (art. 51). La Cámara, por su parte, tenía como atribuciones examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del Tesoro Nacional, acusar ante el Senado al Presidente, los secretarios de Estado, los magistrados de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación, así como nombrar anualmente este último (art. 53). El Congreso elegía a los cinco magistrados de la Corte Suprema federal de listas presentadas por las legislaturas de los estados (art. 76). Ambas Cámaras tenían iniciativa legislativa (art. 54), pero no así el Ejecutivo. En fin, los Congresistas tenían un período de 2 años y podrían reelegirse inmediatamente, mientras el Presidente de la Unión no podía hacerlo (art. 75).

Los radicales se esforzaron por menguar el poder del Presidente, alertados por la posibilidad de que el primer período del cargo lo desempeñara Mosquera⁷⁷⁰. Pero esa prevención también se explica porque en su pensamiento político el militarismo, el centralismo y el despotismo estaban ligados⁷⁷¹. De hecho, un poder Ejecutivo débil desde mucho antes hacía parte de su programa. Por ejemplo, en la Constitución santandereana de 1857, que en gran medida sintetizó el ideario radical, el período presidencial era de 2 años (art. 21) y el Presidente podía ser destituido por la Asamblea (art. 22)⁷⁷². La discusión sobre el período presidencial en Rionegro fue acalorada. El proyecto establecía cuatro años (art. 65), pero el diputado por Cundinamarca, Lorenzo María Lleras, propuso reducirlo a dos. Mosquera protestó enérgicamente, porque “sería una presidencia de farsa”. Esa reacción, según Camacho, previno a los radicales de que reduciendo el período presidencial podrían hacer que Mosquera perdiera interés en la presidencia y pensar en un civil, al menos para el primer período siguiente a la Convención. Ese cálculo los llevó a apresurar la sanción del artículo 79, lo que Camacho reconocería posteriormente como un error, porque un período tan corto impedía dar continuidad a las políticas del gobierno y mantenía agitado el país por el “movimiento eleccionario” permanente⁷⁷³.

⁷⁷⁰ Parra, *Memorias*, 305.

⁷⁷¹ Germán Colmenares, *Partidos políticos y clases sociales* (Bogotá: Los Comuneros, 1984), 47-48; Loaiza, *Manuel Ancizar*, 338; Fernando Cubides Cipagauta, “El radicalismo y la cuestión militar”, en *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006), 195.

⁷⁷² Johnson, *Santander*, 54.

⁷⁷³ Camacho, *Memorias*, 295-296.

En su momento el arreglo federal basado en la soberanía de los estados no fue del todo comprendido. Por ejemplo, en su análisis de la Constitución, unos meses después de promulgada, Cerbeleón Pinzón criticó la cláusula de confederación a perpetuidad (art. 1), afirmando que era contraria a la soberanía de los estados, puesto que si cada Estado era soberano tenía libertad para decidir si pertenecía o no a la Confederación. Pinzón pensaba que no reconocer a los estados el derecho de separarse, consecuencia lógica de su soberanía, podría llevar fácilmente a la guerra. Partía de una concepción monista e indivisible de la soberanía y, por consiguiente, asumía que pertenecía a los estados y no a la Nación, cerrando la posibilidad de que ambos tuvieran una soberanía parcial o compartida. Para Pinzón, “entendido en su estricto y genuino sentido, el sistema federal ciertamente no es otra cosa que un tratado de amistad y estrecha alianza entre estados soberanos, un pacto voluntario y convencional para determinados objetos. Si la libre y espontánea voluntad soberana de cada Estado, ha sido puerta para entrar, esa misma puerta debe quedar abierta y franca para salir”⁷⁷⁴. Con base en esos mismos conceptos de soberanía y federalismo criticó el hecho de que los estados no tuvieran igual representación en el Congreso, como deberían tenerla por el hecho de ser soberanos, sino que tal igualdad aplicara únicamente para el Senado de Plenipotenciarios, mientras en la Cámara de Representantes predominaba el criterio poblacional. Como consecuencia, “dándose más poder e influencia en la confección de las leyes de la Unión a los estados más populosos, no hay ya igualdad en las bases de la Unión, y desde entonces ésta no descansará sobre un fundamento igualmente firme y sólido en todas sus partes”⁷⁷⁵.

Sin embargo, más allá de la interpretación monista de la soberanía que estaría presente en coyunturas posteriores, la Constitución dejó irresuelto parte del problema de la soberanía al no establecer claramente si el gobierno de la Unión podía intervenir en los asuntos de orden público interno de los estados, a pesar de que los dos proyectos presentados incluían tal intervención con autorización del Congreso y agotando previamente las vías de conciliación. El problema era muy sensible, pues planteaba la necesidad de definir claramente en qué consistía el orden local respecto del orden general. Como se mostró en el capítulo anterior, uno de los argumentos a favor del federalismo radicaba en la posibilidad de “descentralizar” las guerras, haciendo que se

⁷⁷⁴ Cerbeleón Pinzón, “Juicio sobre la Constitución de 8 de mayo de 1863 expedida en Rionegro” [1863], en *Derecho Constitucional Colombiano. Siglo XIX. Tomo I*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998), 296-297.

⁷⁷⁵ Pinzón, “Juicio”, 385-386.

limitaran a los estados sin afectar el territorio nacional en su totalidad. De ahí la prohibición de que un Estado se inmiscuyera en las disputas internas de otro (art. 8.9). La eficacia del federalismo dependía, por consiguiente, de concebir un arreglo en el que la alteración del orden local no significara la turbación del orden general. Pero la intervención del gobierno de la Unión en las guerras internas de los estados podría ser contraria a ese propósito, convirtiendo en nacionales los conflictos locales, como lo advirtió tempranamente Cerbeleón Pinzón⁷⁷⁶. Además, era necesario determinar en qué circunstancias y con qué objeto podía o debía intervenir el gobierno de la Unión en las guerras intraestatales; por ejemplo, si podía intervenir por cuenta propia o únicamente cuando lo pidieran las autoridades ejecutivas o legislativas del Estado, como establece la Constitución de Estados Unidos, y si, en caso de intervenir, debía sostener el gobierno legítimo o no.

En la sesión del 26 de marzo, Camacho Roldán propuso modificar el artículo 19, de manera que el gobierno de la Unión únicamente podía declarar la guerra a los estados con autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación, y solo podría intervenir cuando se turbara la paz en alguno de ellos para sostener las autoridades legítimas y con previa solicitud del gobierno del Estado⁷⁷⁷. Las actas insertas en los *Anales de la Convención* no dan cuenta de la discusión; sin embargo, de acuerdo con Camacho, la opinión mayoritaria era contraria a cualquier disposición que fortaleciera al gobierno de la Unión, no solo para evitar que se repitieran las violaciones a la soberanía de los estados, sino por los temores que se albergaban respecto a la ambición de Mosquera. Tanto la intervención del gobierno de la Unión como la limitación de la fuerza pública de los estados a trescientos hombres en tiempos de paz, contenidas en el proyecto, fueron atacadas por los diputados de Santander, bastión del radicalismo. La primera por considerarse demasiado vaga, argumentando que el deber del gobierno de la Unión era garantizar los derechos individuales, lo que no necesariamente implicaba respaldar los gobiernos de los estados cuando estos los estuvieran vulnerando, y la segunda por considerarla contraria a la soberanía estadual⁷⁷⁸.

Los partidarios de la intervención, entre los que se encontraba Mosquera, sostenían que era necesaria para evitar que el Partido Conservador se fortaleciera en los estados y a partir de allí

⁷⁷⁶ Pinzón, “Juicio”, 306.

⁷⁷⁷ “Rionegro, 16 de marzo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 14, abril 1 de 1863, 80.

⁷⁷⁸ Camacho, *Memorias*, 294.

podiera disputar el gobierno Nacional. En sus *Memorias*, Camacho presenta la posición de Mosquera a favor de la intervención como un cambio de parecer inconsistente con su inicial defensa de la soberanía estadual y como la preparación del terreno para establecer un gobierno autoritario. En consecuencia, Camacho defendió el derecho de los conservadores de “entrar en la lucha pacífica de las ideas y de llegar al poder público el día que el pueblo se sintiese fatigado de la dominación liberal”. Por esas razones decidió votar negativo las proposiciones de su propio proyecto que autorizaban la intervención⁷⁷⁹.

Sin embargo, la descripción de Camacho es muy parcial. La posición de Mosquera no era inconsistente con la defensa de la soberanía estadual, si se tiene en cuenta que su preocupación era que las bases del Pacto de Unión de 1861 se insertaran en el texto constitucional y dentro de sus disposiciones se contemplaba la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados (art. XXX). Además, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución, el Partido Conservador podía obtener el gobierno de los estados o el mismo gobierno Nacional de manera pacífica por vía electoral, pues no existía ninguna prohibición al respecto. Por consiguiente, cuando Mosquera afirmaba que privar al gobierno de la Unión de la intervención en los conflictos internos de los estados terminaría por fortalecer al Partido Conservador, se refería a que éste podía llegar al gobierno de los estados y luego al Nacional por medio de la revolución. En otras palabras, si se establecía el principio de neutralidad, el gobierno de la Unión no podría hacer nada para evitar que el conservatismo tomara el poder en los estados mediante la violencia. Por lo tanto, la posición de Mosquera a favor de la intervención no era contraria a la soberanía estadual, al orden republicano ni al federalismo, sino buscaba armonizar la soberanía de los estados con la soberanía nacional.

Probablemente la oposición de los liberales radicales, especialmente de la diputación de Santander, a la intervención del gobierno de la Unión no solo era en favor de la soberanía de los estados ni contra la amenaza autoritaria de Mosquera, sino también a favor del derecho de rebelión, que había sido uno de los elementos centrales en su identidad política. Los radicales estaban convencidos de que el gobierno no se sostenía por la fuerza sino por la “opinión”, que se

⁷⁷⁹ Camacho, *Memorias*, 295.

manifestaba mediante las elecciones y la prensa, principalmente⁷⁸⁰. Por eso, como explicaba Murillo, la libertad de prensa y de palabra debía ser absoluta, las ideas debían combatirse con ideas y no mediante la censura⁷⁸¹. Mientras el gobierno tuviera de su lado la opinión sería realmente popular y no debía temer la rebelión⁷⁸². Esa misma concepción del gobierno fue combatida por críticos conservadores como Manuel María Madieto, quien dudaba de la eficacia de la opinión sobre la fuerza: “El imperio de la opinión supone probidad, delicadeza, posición social, y deseos de estimación pública. ¿Tienen todo esto los salteadores, los calumniadores, y los asesinos?”⁷⁸³. Pero también fue compartida por conservadores como Sergio Arboleda⁷⁸⁴.

Sin embargo, para los liberales radicales, la rebelión se justificaba cuando el gobierno iba en contra de las mayorías o de la opinión, para restablecer el gobierno popular. De hecho, el derecho a la insurrección se halla en uno de los mitos fundacionales del liberalismo colombiano: el atentado del 25 de septiembre de 1828 contra Bolívar fue justificado por los maestros de esa generación, Florentino González y Ezequiel Rojas, por el derecho a la insurrección. González dice en sus *Memorias*: “creo, como creía en 1828, que existe en los ciudadanos derecho pleno, incontestable, para insurreccionarse contra el que usurpe el poder soberano del pueblo, contra la voluntad del mismo pueblo”⁷⁸⁵. Rojas, por su parte, arguye que Bolívar se había convertido en un tirano, poniéndose fuera de la ley, y la única manera de enfrentarlo era la fuerza. La insurrección era entendida como “un derecho inmanente también a la soberanía” del pueblo en esos casos⁷⁸⁶. En los mismos términos, la insurrección como una forma legítima de ejercer la soberanía popular contra un gobierno basado en la fuerza y no en la opinión, era defendido por José María Samper:

“la soberanía, que es el derecho de constituirse y gobernarse, se ejerce por dos medios; el uno pacífico y regular, el *sufragio*; y el otro violento y extraordinario, el de la *insurrección*. Cuando un pueblo está en posesión de su independencia y libertad, se gobierna por medio del sufragio y la mayoría establece los gobernantes y las leyes. Pero cuando la libertad sucumbe,

⁷⁸⁰ González, *Elementos*, 96; Cerbeleón Pinzón, “Tratado de ciencia constitucional” [1852], en *Derecho Constitucional Colombiano. Siglo XIX. Tomo I*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Imprenta Nacional, 1998), 129.

⁷⁸¹ Manuel Murillo, “Uso de la imprenta”, *La Gaceta Mercantil*, No. 16, febrero 2 de 1848, 2.

⁷⁸² “Carta de Manuel Murillo Toro al gobernador de Bolívar, diciembre 21 de 1857”. Citado en: Otero, *Wilches*, 85.

⁷⁸³ Manuel María Madieto, “Ideas fundamentales de los partidos políticos de la Nueva Granada” [1858], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, compilado por Jorge Orlando Melo (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 54.

⁷⁸⁴ Sergio Arboleda, “La opinión” [El Mercurio de Lima, mayo de 1865], en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 101.

⁷⁸⁵ Florentino González, *Memorias* (Medellín: Bedout, 1975 [1845]), 148.

⁷⁸⁶ Ezequiel Rojas, *El doctor Ezequiel Rojas ante el tribunal de la opinión* (Bogotá. Imprenta de Echeverría Hermanos, 1862), 11. BLAA.

cuando el sufragio, la prensa, la petición y la tribuna que son los órganos más genuinos de la opinión pública, se encuentran deprimidos por el gobernante, la tiranía existe; el gobierno deja de ser legítimo y popular, pasa a ser de hecho; y la mayoría nacional adquiere, a virtud de su soberanía, el derecho de insurrección, el derecho incontestable de repeler la fuerza con la fuerza, que es el segundo medio de gobierno, y al cual solo se puede apelar en los casos extremos⁷⁸⁷.

Así, mientras existieran los medios legales y pacíficos para resistir al gobierno, la división de poderes, la libertad de prensa, el sufragio, entre otros, la insurrección no estaba justificada. Pero cuando esos recursos eran suprimidos o negados por el gobierno, “lo que hay no es insurrección sino defensa, y no bajo un régimen republicano sino bajo la tiranía que se ha sustituido⁷⁸⁸. Sin embargo, entre los liberales existían excepciones, como la que presentaba el mismo Camacho Roldán. En concordancia con su propuesta inicial en la Convención para que el gobierno de la Unión interviniera en los asuntos de orden público interno de los estados, había desaprobado el recurso a la rebelión, cuyas consecuencias consideraba peores que las injusticias que pretendía combatir, y propugnado porque se respetaran los gobiernos investidos de la legitimidad que proveían las elecciones: “Con libertad absoluta de imprenta, con amplias libertades municipales, con sufragio universal para la elección de los depositarios del poder público, sin ejército permanente que sirva de amenaza a las libertades, no hay revolución alguna justificable. ¿Perdemos las elecciones en Antioquia? Pues bien, en el Socorro las ganaremos; ¿se pierden en Cartagena? Pues se ganarán en Panamá⁷⁸⁹”.

La defensa del derecho a la rebelión no solo estaría en la base del desacuerdo de una parte de los radicales con la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados, sino también explica su preocupación porque los estados tuvieran sus propias milicias (art. 26) y que, entre las libertades y derechos individuales fundamento a la Unión, se incluyera la libertad de tener y comerciar con armas y municiones en tiempo de paz (art. 15.15). Se trata de reivindicaciones nodales del programa radical que se retrotraen a la lucha por la abolición del ejército permanente y a la Ley del 3 de abril de 1854, que garantizó la libertad para

⁷⁸⁷ José María Samper, *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada* (Bogotá: Incunables, 1984 [1853]), 105. Era tan común la alusión al derecho de insurrección que el diplomático argentino Miguel Cané no dejó de maravillarse por el hecho de que en un colegio las alumnas fueran examinadas sobre el tiranicidio, del que alguna de ellas hacía una apología: “Para ella, un tirano no era un hombre, ni el asesinato de esa entidad fatal constituía un crimen”. Miguel Cané, *En viaje* (Buenos Aires: Estrada, 1949), 232.

⁷⁸⁸ Santiago Pérez, “La paz”, *El Mensajero*, No. 1, noviembre 1 de 1866, en *Selección de escritos y discursos de Santiago Pérez*, editado por Eduardo Rodríguez Piñerez (Bogotá: Voluntad, 1950), 94.

⁷⁸⁹ “Temores de trastorno del orden”, *El Tiempo*, septiembre 11 de 1855, reproducido en: Salvador Camacho Roldán, *Escritos Varios Tomo I* (Bogotá: Incunables, 1983 [1892]), 471.

la posesión y comercio de armas y municiones⁷⁹⁰. En últimas, para los radicales el federalismo se articulaba necesariamente a su teoría del gobierno de la opinión y al derecho de rebelión.

En definitiva, la Convención no pudo resolver el problema del orden público. La cláusula propuesta por Camacho y algunas enmiendas fueron negadas, aprobando únicamente la primera parte del artículo, según la cual el gobierno de la Unión solo podía declarar la guerra a los estados con expresa autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación (art. 19), pero suprimiendo la obligación de sostener el gobierno constitucional del Estado y el requisito de que la intervención fuese pedida por las autoridades estadales⁷⁹¹. Además, entre las atribuciones del Presidente se incluyó de manera poco clara la de “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19), lo que en el futuro próximo sería materia de intenso debate. Sin embargo, la interpretación predominante fue que el gobierno de la Unión debía guardar neutralidad⁷⁹². En su análisis de la Constitución, Cerbeleón Pinzón criticó esa disposición porque significaba “el reconocimiento del derecho de insurrección de los habitantes de los estados” y era contrario al artículo 8.1, que obligaba a los estados a organizarse conforme a los principios del gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable⁷⁹³.

Por otra parte, el mismo artículo 19 aclaró una de las grandes discusiones en la guerra de 1859, particularmente entre Ospina y Mosquera, sobre si el gobierno general podía o no declarar la guerra a los estados. La declaración de guerra a los estados implicó darles un tratamiento de entidades soberanas, lo que, tratándose de la guerra, articuló la discusión sobre el problema del

⁷⁹⁰ Álvaro Tirado Mejía, *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1976), 22.

⁷⁹¹ Ambas cláusulas, la intervención del gobierno federal en las disputas domésticas de los estados a petición de la Legislatura o del Poder Ejecutivo, en caso de que aquella no pudiera reunirse, con el deber de respaldar el gobierno legítimo en caso de rebelión, provenían de la Constitución de Estados Unidos (art. 4, sección 4). Entre los gobiernos federalistas de la época, únicamente la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela (abril 22 de 1864) contenía una disposición similar a la colombiana, con la diferencia de que la prohibición de la intervención del gobierno federal era explícita: “Ni el Ejecutivo Nacional ni los de los estados pueden tener intervención armada en las contiendas domésticas de un Estado; solo les es permitido ofrecer sus buenos oficios para dar a aquellas una solución política (art. 101).

⁷⁹² “La Constitución no le imponía al Presidente el deber de mantener a los gobiernos legítimos de los estados, ni le imponía tampoco el de ser neutral en sus contiendas domésticas. Dio lugar este vacío a que se interpretara en el sentido de la neutralidad y se estableció desde entonces la diferencia entre orden público local de los estados y el orden público general de la Nación como se había hecho en 1859 respecto de la Constitución del año anterior. Quedaron, pues, convertidos los estados en pequeñas naciones soberanas, cuyos gobiernos debían proveer por sí mismos a su propia conservación”. Rafael Rocha Gutiérrez, *La verdadera y la falsa democracia* (Bogotá: Banco Popular, 1974 [1885-1886]), 32.

⁷⁹³ Pinzón, “Juicio”, 305.

orden público con el debate sobre el derecho de gentes. Según Parra⁷⁹⁴, la suspensión de las garantías individuales cuando se perturbara el orden público también suscitó una encendida discusión en la Convención. La solución provino de una propuesta conjunta de Mosquera y Camacho Roldán, que se convertiría en el artículo 91 de la Constitución, y que declaraba el derecho de gentes como parte de la legislación nacional, rigiendo especialmente en caso de guerra civil. La propuesta inicial de Mosquera decía:

“Los Estados Unidos de Colombia no reconocen delitos políticos, sino errores, en cuanto no haya hechos criminosos por violación de las garantías individuales. Cuando los habitantes de un Estado estén en pugna por decisiones domésticas, y se organicen fuerzas para dirimir las competencias en materia de gobierno, se reconoce el estado de guerra civil, y los beligerantes tienen el deber de respetar el derecho de la guerra y hacerla conforme a los principios reconocidos entre los pueblos civilizados”⁷⁹⁵.

Camacho modificó el texto y propuso una redacción más sencilla que, sin embargo, aludía tanto a la guerra civil como a la rebelión:

“El derecho de gentes hace parte de la legislación interior de los Estados Unidos de Colombia, y sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil o de rebelión. En consecuencia puede ponerse término a estas por medio de tratados entre los beligerantes, siendo obligatorio para estos respetar las prácticas humanitarias de las naciones civilizadas”⁷⁹⁶.

En el debate, Zaldúa, Ferro y Lleras votaron negativo, porque les “pareció extraño o peligroso que Colombia perteneciese al número naciones civilizadas que aceptan y practican las mitigaciones introducidas en el trato internacional, sobre todo en materia de guerra”⁷⁹⁷. No obstante, la disposición fue aprobada. Posteriormente, Ferro propuso reducir la fórmula, excluyendo la rebelión, como finalmente se aprobó⁷⁹⁸. Como resalta Orozco, el cambio no es menor, puesto que la propuesta de Camacho aplicaba el concepto de beligerancia tanto a los actores comprometidos en la guerra civil como en la rebelión, mientras que en el artículo finalmente aprobado se suprimió ese trato a los casos de rebelión, dejando así un vacío pues siempre se podría alegar que una de las partes en guerra civil incurría en “rebelión” y estaría cobijada por el derecho penal⁷⁹⁹. Sin embargo, más allá de la declaración textual, la adopción del derecho de gentes implicaba moderar la violencia de las guerras, mediante el *ius in bello* o

⁷⁹⁴ Parra, *Memorias*, 310.

⁷⁹⁵ “Rionegro, 5 de mayo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 24, mayo 31 de 1863, 162-163.

⁷⁹⁶ “Rionegro, 5 de mayo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 24, mayo 31 de 1863, 163.

⁷⁹⁷ Camacho, *Memorias*, 307.

⁷⁹⁸ “Rionegro, 5 de mayo de 1863”, *Anales de la Convención*, No. 24, mayo 31 de 1863, 162.

⁷⁹⁹ Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia* (Bogotá: IEPRI-TEMIS, 1992), 108.

derecho de la guerra, pero también reconocer a los estados como titulares del *ius ad bellum* o derecho a hacer la guerra como entes soberanos. En fin, “la sustitución del derecho penal por el derecho de gentes operó, pues, sobre todo, como límite al derecho de intervención del Estado central, tanto al nivel de los conflictos interestatales como al nivel de los conflictos intraestatal-regionales”⁸⁰⁰.

En suma, la Constitución de 1863 instituyó la concepción hegemónica de confederación como pacto entre entidades soberanas preexistentes, defendida por Mosquera y los radicales contra Ospina. Prácticamente acogió el Pacto de Unión de 1861, lo que implicó dotar a los estados de un poder determinante, tanto respecto a las facultades del gobierno de la Unión como respecto de la composición de las distintas ramas del poder público. La Constitución se basó en el supuesto de que los estados formaron la Nación. De esa manera, al igual que el Pacto, reconoció una soberanía compartida o una doble soberanía, a los estados y a la Unión. Sin embargo, no armonizó del todo la coexistencia de las dos soberanías, entre otras cosas porque a diferencia del Pacto prescindió de la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados. De esa manera, una de las cuestiones que dio inicio a la guerra contra Ospina quedó irresuelta, probablemente por la convicción de los radicales de que la rebelión se justificaba cuando el gobierno devenía autoritario o perdía el respaldo de la opinión y, en consecuencia, dejaba de ser popular.

Conclusión

Al iniciarse la Convención de Rionegro, la concepción de la confederación como pacto entre entidades soberanas preexistentes, que defendieron Mosquera y los radicales contra el gobierno de Ospina, era hegemónica. Tanto el Pacto de Unión del 20 de septiembre de 1861, como los proyectos de constitución y el texto final de la Constitución tomaron como punto de partida los actos legislativos y leyes que crearon los estados. Aunque únicamente el Estado de Panamá había sido reconocido explícitamente como soberano en el acto que lo creó, el Pacto los reconoció a todos como “soberanos e independientes” y los demás textos como soberanos y base de la Unión.

El antagonismo en el interior de la coalición triunfante no tardó en aparecer. Sin embargo, más que por diferencias sustanciales sobre el concepto de federalismo se explica por la disputa para dominar la Convención. Radicales y mosqueristas compartían un mismo fin: una confederación

⁸⁰⁰ Orozco, *Combatientes*, 114.

que reconociera la soberanía estadual, pero no el punto de inicio: el titular del poder constituyente.

Al comienzo de la Convención, Mosquera defendió la concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos preexistentes. El poder constituyente residía en los estados, que antecedían y constituían la Nación. Por esa razón, trató de limitar las facultades de la Convención arguyendo que debía respetar las bases de confederación establecidas en el Pacto de Unión. La reforma de este documento solo sería posible convocando un Congreso de Plenipotenciarios que, en tanto representantes de los estados y no de la Nación, debían tomar decisiones por unanimidad. Con este procedimiento, Mosquera habría dominado las discusiones, puesto que los estados bajo su influencia, Cauca, Bolívar y Panamá, tendrían poder de veto.

Los radicales optaron por negar que el poder constituyente residía en los estados. Usaron argumentos cercanos a los del gobierno de Ospina, según los cuales los estados eran creación de la Nación y no habían tenido una soberanía absoluta, ni en los actos legislativos y leyes que los crearon, ni durante la guerra. Por consiguiente, la Convención podía ejercer el poder constituyente pleno como representante de la Nación. Igualmente, dado que los diputados, tanto a la Convención como al Congreso de Plenipotenciarios convocado para reformar el Pacto de Unión, no representaban a sus estados particulares sino a la Nación, no era necesaria la decisión por unanimidad sino que bastaba la mayoría. De esa manera, se anulaban las pretensiones de Mosquera.

Los radicales, sin embargo, no abandonaron el proyecto de una confederación basada en la soberanía estadual, que compartían con Mosquera. Por eso, a pesar de las disputas, la Constitución de 1863 prácticamente adoptó el Pacto de Unión como base de la confederación, reconociendo la soberanía de los estados y dándoles preponderancia, tanto en la distribución de facultades como en la formación de las distintas ramas del poder público y en la reforma de la Constitución.

No obstante, al igual que la Constitución de 1858, la de Rionegro dejó en gran parte irresuelto el problema de la armonización entre la soberanía estadual y la soberanía de la Unión. Para la garantía de los derechos individuales habría un control mutuo de los actos legislativos y judiciales, tanto por el gobierno de la Unión como por los gobiernos estadales, cuya solución en última instancia correspondía al Senado de plenipotenciarios. Pero el texto dejó un vacío al no

definir con claridad si el gobierno de la Unión podría intervenir en los asuntos de orden público interno de los estados. La renuencia de los radicales a dicha intervención no solo se explica por sus prevenciones contra Mosquera, sino probablemente porque trataron de salvaguardar el derecho de rebelión, como una forma de ejercer la soberanía popular cuando el gobierno deja de sustentarse en la opinión y se basa en la fuerza, que estaba en la raíz de su identidad política.

En esta ambigüedad reside una de las grandes paradojas de la Constitución de 1863. Por la amplitud de derechos individuales que reconoció, fue el texto constitucional más avanzado de su época y el más moderno en el siglo XIX colombiano, pero no fue concebida como un contrato entre individuos o ciudadanos sino entre estados soberanos. En el fondo persistía la tensión entre dos formas de acceso a la modernidad política, que se manifestaron desde las experiencias federalistas de la Primera República: una en la que primaba la soberanía del pueblo soberano de la nación, el conjunto abstracto de ciudadanos que forman la comunidad política, y otra en que predominan los pueblos, entendidos como comunidades territoriales concretas que persistían desde la Colonia y que ahora tenían como referente el territorio de los estados soberanos. En esta tensión se desenvolvería en adelante el conflicto por el significado del federalismo. Particularmente, el tácito reconocimiento del derecho de rebelión que significó prescindir de la intervención del gobierno de la Unión en las guerras civiles intraestatales, no solo impidió armonizar la soberanía de los estados con la soberanía de la Nación, sino que haría prácticamente imposible garantizar los derechos individuales consagrados.

7. La hegemonía del liberalismo radical y el federalismo (1864-1876)

Introducción

Después de una larga guerra (1859-62), que amenazó con fragmentar el país, en el horizonte de expectativas se estableció la necesidad de afianzar la paz y la unidad nacional. La Convención de Rionegro instituyó y desarrolló la concepción triunfante del federalismo como pacto entre entidades soberanas preexistentes, defendida por los liberales contra el gobierno de Ospina. La Constitución de 1863 no subsanó completamente las diferencias entre radicales y mosqueristas, pero la hegemonía de esa concepción fue validada tras la aceptación del orden constitucional por el Partido Conservador.

En efecto, el predominio radical en el gobierno federal se sustentaría en una alianza con el conservatismo antioqueño, luego de que Manuel Murillo, como Presidente de la Unión, reconociera el gobierno de Pedro Justo Berrío en Antioquia, resultante de su levantamiento contra Pascual Bravo, encargado del gobierno tras la victoria del bando mosquerista en la guerra (1863). Desde el acuerdo con Murillo (1864) hasta el fin del gobierno de Berrío (1873), la federación consiguió cierta estabilidad, en parte gracias a la férrea defensa que los conservadores antioqueños hicieron de la soberanía estadual y la Constitución, pese a sus diferencias programáticas con los radicales en materias como la educación y las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

Sin embargo, la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados produjo tensiones permanentes en la coalición. Las cláusulas de la Constitución de 1863 sobre el orden público fueron ambiguas. El gobierno federal no podía intervenir en las guerras intraestatales sin autorización del Congreso y sin agotar previamente los medios de conciliación (art. 19) pero, al mismo tiempo, el Presidente tenía la obligación de “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19). En consecuencia, tanto los partidarios de la intervención como los de la neutralidad esgrimieron argumentos constitucionales.

El problema cobró relevancia porque bajo el régimen federal la disputa por el gobierno de la Unión se desplazó al terreno de los estados y tuvo un gran componente de violencia. Por una parte, el Presidente era elegido por la mayoría absoluta de los estados (cinco votos). Cada Estado definía su voto en una fecha distinta, pues el calendario electoral para la elección del Presidente

no se unificó a nivel nacional sino hasta 1876, y según sus propias normas. Como consecuencia, los partidos y facciones se concentraban en dominar los estados hasta completar los cinco votos necesarios para hacerse al gobierno Nacional. En particular, pugnaban por al control de Cundinamarca, residencia del gobierno de la Unión, y Panamá, principal fuente de rentas públicas⁸⁰¹. Por otra parte, las instituciones locales carecían de legitimidad y estabilidad, producto del fraude electoral predominante o, en todo caso, del permanente cuestionamiento de los mecanismos electorales. Por lo tanto, las disputas partidistas por el voto de los estados con frecuencia se resolvieron mediante la violencia y la intervención del gobierno federal.

La fragilidad institucional a nivel local y la competencia por el voto de los estados explica en parte la defensa del derecho de rebelión. Para los radicales era legítimo reemplazar el gobierno cuando perdiera la opinión mayoritaria o se tornara autoritario, pero el derecho de insurrección también tenía una importancia estratégica. De hecho, las revoluciones locales como mecanismo de alternación en el gobierno fueron prácticamente la norma⁸⁰². Igualmente, el gobierno de la Unión siempre intervino en los estados, para mantener sus gobiernos legítimos, cuando coincidían con el partido en el gobierno federal, o para apoyar los revolucionarios⁸⁰³.

Paradójicamente, los radicales se valieron de las costumbres políticas que querían suprimir, el uso de la violencia o el fraude electoral, para mantener su hegemonía. Las constantes alteraciones del orden público en los estados anulaban los derechos individuales, la vida, el sufragio y la propiedad, fundamento de la República⁸⁰⁴. Sin embargo, el panorama era coherente con la concepción del federalismo reivindicada por el bando radical. La defensa de la soberanía estadual y el derecho de rebelión tenían como propósito confinar las guerras civiles al espacio de los estados, evitando que escalaran a conflagraciones nacionales. Así, el costo de mantener la paz y la unidad a nivel nacional era la violencia política en los estados.

Entre 1864 y 1876, durante la vigencia de la coalición entre radicales y conservadores antioqueños, la disputa por el significado del federalismo se estructuró por los posicionamientos

⁸⁰¹ Pérez, *25 años*, 51-53.

⁸⁰² Hasta 1885 se contabilizaban cerca de medio centenar. De la Vega, *La federación*, 202; España, *La guerra*, 53; Deas, *Del poder*, 218; Narciso Cadena, *La causa nacional. Conceptos sobre la revolución de 1884 y 1885 y sobre la reforma de la Constitución* (Tunja: junio de 1885), 11. BLAA. Un caso extremo fue Panamá con 26 presidentes, de los cuales solo cuatro terminaron su mandato constitucional. Figueroa, *Dominio*, 329.

⁸⁰³ José María Samper, *Derecho público interno de Colombia Tomo I* (Bogotá: Banco Popular, 1974 [1887]), 303-304; González, *Para leer. T. II.*, 202; Safford y Palacios, *Colombia*, 430.

⁸⁰⁴ Vásquez, *El poder*, 175.

alrededor de la cuestión del orden público y la interpretación del texto constitucional, pero fue también una lucha entre dos concepciones de la unidad nacional. Para parte de los radicales y los conservadores antioqueños, conseguir la paz y la unidad nacional hacía necesario defender la soberanía estadual como fundamento de la Unión, rechazando la intervención del gobierno federal en las disputas intraestatales como una conducta tendiente al centralismo y reconociendo el derecho de insurrección de los pueblos contra gobiernos autoritarios. De ese modo, esperaban que el federalismo permitiera la coexistencia de partidos antagónicos, dominando en distintos estados, y confinara las guerras civiles a los espacios estadales. En cambio, sus adversarios, liberales mosqueristas o independientes, pero también radicales y conservadores, sostenían que para garantizar la paz, la unidad nacional y los derechos individuales, era necesaria la intervención del gobierno Nacional en los conflictos internos de los estados, restringiendo así su soberanía. Así pues, el antagonismo en torno al concepto de federalismo se situó nuevamente entre los partidarios de una soberanía estadual irrestricta y quienes veían la necesidad de limitarla.

Sin embargo, estos posicionamientos no obedecieron claramente a clivajes partidistas o regionales, con excepción de la posición del conservatismo antioqueño en defensa de la soberanía estadual. Por principios o consideraciones estratégicas, con independencia del partido o facción que lo ocupara, el gobierno de la Unión siempre se manifestó proclive a la intervención en los estados para mantener el orden general. Desde el gobierno Nacional se percibía más dificultad para mantener la hegemonía, la paz y la unidad nacional si no se recurría a la intervención, a causa de la fragmentación del poder político operada o reconocida por el federalismo y el uso permanente de la violencia como mecanismo de alternación en los gobiernos estadales. Sin embargo, tal intervención significaba limitar la soberanía de los estados. Por consiguiente, cuestionaba el fundamento principal de la coalición entre radicales y conservadores antioqueños y, a la larga, terminaría por erosionarla. El problema no consiguió una resolución debido en gran medida a la división dentro del propio bando radical en torno a las opciones favorables a la intervención y la neutralidad del gobierno federal. Los conservadores aceptaron temporal y pragmáticamente la situación, mientras no comprometiera su bastión antioqueño, apostando por modificar la correlación de fuerzas mediante alianzas con las disidencias del liberalismo.

Este capítulo estudia el complejo panorama de disputas y posiciones cambiantes sobre el federalismo tras la entrada en vigencia la Constitución de Rionegro. En primer lugar, analiza el acuerdo entre Murillo y Berrío (1864), que origina la coalición entre radicales y conservadores antioqueños. Seguidamente, examina el fortalecimiento de la coalición tras el golpe de Mosquera y la promulgación de la Ley de orden público (1867), que ordenaba al gobierno de la Unión mantenerse neutral en las disputas internas de los estados. En tercer lugar, demuestra las tensiones en la coalición originadas por el golpe al gobernador conservador de Cundinamarca, Ignacio Gutiérrez Vergara (1868), por parte del gobierno radical de Santos Gutiérrez (1868-1870). Finalmente, describe el fracaso en los intentos de resolución del problema del orden público (1871) como consecuencia de la correlación de fuerzas y, particularmente, de la división en el interior del radicalismo.

7.1. La coalición federalista entre liberales radicales y conservadores antioqueños

La coalición entre conservadores antioqueños y radicales tuvo un componente estratégico. A los conservadores antioqueños les permitía consolidar su hegemonía en el gobierno estadual sin interferencia del gobierno de la Unión, dominado por los liberales, y mantener a raya el mosquerismo en su proyección desde el Cauca. Para los radicales era funcional porque dividía el conservatismo, entre Antioquia y Bogotá, y ponía freno al mosquerismo. Sin embargo, la afinidad iba más allá de lo estratégico. Las dos facciones coaligadas compartían un concepto de confederación basado en el respeto irrestricto de la soberanía estadual como vía para conseguir la paz y afianzar la unidad nacional, porque hacía posible la coexistencia de bandos contrarios dominantes en distintos estados y confinaría las guerras a los espacios estadales. Por esa razón, se oponían a la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados y defendían el derecho de rebelión.

El 8 de mayo de 1863, Mosquera nombró como presidente provisorio de Antioquia a Pascual Bravo, lo que fue percibido localmente como parte de la invasión del Cauca desplegada en el marco de la guerra. Entre el 7 de diciembre y el 4 de enero de 1864, mientras el gobierno Nacional enfrentaba la guerra contra Ecuador, las fuerzas conservadoras con apoyo del clero derrocaron al gobierno liberal⁸⁰⁵. Sin embargo, el nuevo presidente de Antioquia, Pedro Justo Berrío, se mostró dispuesto a obedecer la Constitución de 1863. En su proclama del 11 de enero,

⁸⁰⁵ Luis Javier Ortiz Mesa, “Antioquia durante la federación. 1850-1885”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 12.

Berrío estructuró el marco discursivo base de su coalición con los radicales, en defensa del concepto de confederación basado en la soberanía estadual. De acuerdo con la Constitución, la revolución era un asunto doméstico de Antioquia, no debían inmiscuirse otros estados ni el gobierno Nacional, al que sin embargo no desconocía, y era legítima porque obedecía a la opinión de la mayoría:

“Este movimiento espontáneo de los pueblos de Antioquia no tiene por objeto romper la Unión colombiana, ni echar por tierra por medios violentos la Constitución Nacional de 8 de mayo último, como acaso pretenderían en su desesperación hacerlo creer los vencidos. Es verdad que algunas disposiciones nacionales no están de acuerdo con las opiniones y los votos del pueblo de Antioquia; pero la misma Constitución abre camino para poder ser reformada por las vías pacíficas, y en ese sentido elevaremos nosotros nuestra voz, que esperamos no será desatendida por los elegidos de la Nación. El cambio político ocurrido en Antioquia ha tenido por objeto derribar el tiránico gobierno doméstico que existía en el Estado, reformar sus instituciones internas, establecer sobre bases firmes el orden, la paz, la libertad y todos los derechos que habían sido conculcados y abrirse camino para poder dar al Congreso Nacional los verdaderos votos del pueblo antioqueño. Sin duda que el Estado Soberano de Antioquia tiene pleno derecho para ello y nadie puede disputárselo. El gobierno general y cada uno de los estados de la Unión colombiana respetarán en justicia este derecho, que Antioquia no abdicaría de ninguna manera, así como respetó en el Estado de Bolívar el derecho de cambiar su gobierno interno. De otra manera la soberanía de los Estados, reconocida explícitamente en la Constitución y en su ratificación, y la prescindencia de injerirse en los negocios internos de ellos, vendrían a ser una completa burla. El cambio político interno ocurrido en Antioquia, lejos de ser un motivo de alarma y una voz de guerra para la Unión y los estados que la forman, es más bien una prenda de paz futura; y es porque en este Estado se ha establecido un gobierno bajo la base natural del querer de la mayoría; y cuando las cosas pasan como deben pasar, no hay riesgo de que se perturbe la ley de la armonía y del equilibrio”⁸⁰⁶.

Estos argumentos fueron reiterados en la nota que el secretario de Gobierno de Antioquia, Néstor Castro, envió al gobierno de Mosquera, adicionando una amenaza bélica, pues percibía la prohibición de las comunicaciones y el comercio del Estado, el aprisionamiento de sus mensajeros y el rechazo de sus representantes en el Congreso como parte de una guerra no declarada⁸⁰⁷. Así pues, las gestiones del gobierno de Berrío para obtener el reconocimiento oficial por parte del gobierno de la Unión, en cabeza de Mosquera, fracasaron. *A posteriori*, Mosquera explicó su negativa a reconocer el gobierno conservador porque no había querido “dejar embarazos al doctor Murillo”, entonces presidente electo, en caso de que disintiera de la decisión. También explicó su reticencia a desplegar operaciones sobre Antioquia tras la derrota de Bravo “porque no estaba en el caso previsto por la Constitución para que interviniera el

⁸⁰⁶ El documento, fechado en Medellín el 11 de enero de 1864, es reproducido en: David Mejía Velilla, *Berrío íntimo* (Bogotá: s.d.e., 1975), 132-133.

⁸⁰⁷ Néstor Castro, *Otra vez Antioquia* (Medellín, febrero 13 de 1864), II-IV. BNC, fpineda_224_pza21.

gobierno Nacional”⁸⁰⁸. Así, en un primer momento Mosquera compartió la interpretación de la Constitución que ordenaba al gobierno de la Unión permanecer neutral en las disputas internas de los estados.

Sin embargo, el marco discursivo planteado por Berrío interpeló a los radicales. Ambos sectores compartían una concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos, el reconocimiento del derecho de rebelión y el gobierno de opinión legitimado por las mayorías. Concebían el federalismo como una alternativa para asegurar la coexistencia de partidos antagonistas dominantes en distintos estados y apostaban porque el federalismo confinara las guerras a los estados, evitando que se volvieran confrontaciones nacionales. Por ejemplo, Camacho Roldán reconoció el derecho del “pueblo de Antioquia, o de cualquier otro Estado de la República... para cambiar de gobierno, pacífica o violentamente, según juzgue la mayoría de sus ciudadanos ser conveniente o necesario; ese derecho es inherente al sistema democrático, ha sido reconocido siempre, y en el lenguaje republicano se le ha llamado ‘el santo derecho de insurrección’”⁸⁰⁹. Recordó que los estados debían guardar neutralidad en las guerras de los otros y el gobierno federal solo podía hacer la guerra con autorización del Congreso, agotando los medios de conciliación, principios esenciales sin los cuales se retornaría al centralismo. Camacho pensaba que el Partido Liberal no podía dominar en todos los estados simultáneamente, salvo desconociendo las preferencias de las mayorías. En Antioquia había una mayoría conservadora y no se ganaba mucho estableciendo un gobierno liberal, que sucumbiría por vía electoral o por la revolución, a menos que se subyugara esa mayoría. Así, la condición para que el federalismo garantizara la paz y la unidad nacional era permitir el dominio de partidos antagónicos al que ostentara el gobierno Nacional, en este caso el Partido Liberal, en los estados. En cambio, “la pretensión de mantener la supremacía de un solo partido en todos los estados puede tener ventajas teóricas; pero en la práctica tiene todos los inconvenientes del centralismo, si acaso no es el centralismo mismo”⁸¹⁰.

Este objetivo, alcanzar la paz y la unidad nacional por medio del respeto a la soberanía estadual, en particular cuando un partido dominara un Estado, estuvo muy presente en la coyuntura. En su

⁸⁰⁸ Tomás Cipriano de Mosquera, “Los partidos en Colombia. Estudio histórico-político” [1874], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, editado por Jorge Orlando Melo (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978), 281-282.

⁸⁰⁹ Salvador Camacho Roldán, “La cuestión de Antioquia”, *La Opinión*, febrero 17 de 1864, reproducido en: Salvador Camacho Roldán, *Escritos Varios Tomo III* (Bogotá: Incunables, 1983 [1892]), 509.

⁸¹⁰ Camacho, “La cuestión”, 519.

discurso de posesión, Murillo prometió que su gobierno respetaría la soberanía de los estados, procurando “el movimiento armónico de las dos entidades” para el buen funcionamiento del sistema federal y “la conservación de la unidad nacional, así como la paz interior y exterior”⁸¹¹. El 18 de abril, Berrío y Murillo firmaron el convenio para reconocer legalmente el gobierno antioqueño. El Estado de Antioquia se comprometía, entre otras cosas, a acatar la Constitución de 1863, dar una amnistía general y reducir el pie de fuerza a 200 hombres⁸¹². Al día siguiente, Murillo presentó el acuerdo con Berrío como un esfuerzo por afianzar la paz en la República, a partir de la “adhesión sincera y completa a la obra de los legisladores de Rionegro” por parte del Estado de Antioquia⁸¹³. Igualmente, Murillo respondió a un grupo de liberales descontentos con el acuerdo, que todavía esperaban la intervención del gobierno de la Unión en Antioquia, con los mismos argumentos de Berrío, en defensa de la soberanía estadual, el gobierno de las mayorías y el derecho de rebelión:

“la Constitución establece como base fundamental de la Unión la soberanía de los estados y prohíbe categórica y severamente al gobierno Nacional la injerencia en las luchas domésticas y en los negocios internos de estos estados soberanos. Los principios democráticos, republicanos y liberales nos enseñan, como canon sagrado, que la mayoría de una sociedad organizada es la que tiene el derecho a gobernar y a dirigir los intereses de la comunidad, y que los pueblos son soberanos para darse el gobierno que a bien tengan, y aún para insurreccionarse contra los que no sean de su agrado o conveniencia... Lo que vosotros me habéis pedido, fue lo mismo que hizo el gobierno del doctor Ospina en 1859 cuando declaró la guerra al gobierno liberal de Santander y extendió así la llama revolucionaria en toda la Nación”⁸¹⁴.

Berrío, por su parte, en su mensaje a la Legislatura de 1864, hizo un recuento de las gestiones adelantadas con Mosquera y Murillo, presentando el acuerdo como un éxito, pues aseguraría la armonía entre el gobierno de la Unión y Antioquia, pese a las diferencias partidarias. Así mismo, al igual que los radicales remarcó su confianza en el gobierno de la opinión sobre la fuerza, disolviendo el ejército, a pesar de que el convenio obligaba a Antioquia a conservar 200 hombres en armas: “quise hacer más de lo que se prometió al gobierno general, para dar una prueba relevante de la sinceridad de nuestros actos; y demostrar una vez más a la Nación, que el Partido

⁸¹¹ Manuel Murillo, “Discurso de posesión ante el Congreso como presidente de los Estados Unidos de Colombia” [Abril 1 de 1864], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 313.

⁸¹² Delpar, *Rojos contra azules*, 208.

⁸¹³ Manuel Murillo, “Reconocimiento del gobierno del Estado de Antioquia” [Abril 19 de 1864], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 316.

⁸¹⁴ Alfredo D. Bateman, *Manuel Murillo Toro* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1978), 83.

Conservador en este Estado no necesita ejército para gobernar, y que confía suficientemente en el apoyo de la opinión para sostenerse”⁸¹⁵.

El acuerdo entre Murillo y Berrío forjó una coalición interregional, de los conservadores antioqueños con el núcleo radical en el Estado de Santander, para contrapesar la facción mosquerista⁸¹⁶. El pacto permitió a los radicales enfrentar a sus dos adversarios principales, aislando a Mosquera y dividiendo el conservatismo. Los mosqueristas dominaban el Estado del Cauca y tenían influencia en los de Cundinamarca, Bolívar, Panamá, Tolima y Boyacá. Los conservadores estaban divididos en dos grandes núcleos en Antioquia y Bogotá, este último dominado por Carlos Holguín en lucha por articular el Partido a nivel nacional⁸¹⁷. En buena medida, la relativa estabilidad del régimen federal por más de una década se debió a dicha coalición, puesto que toda reforma constitucional que afectara sustancialmente la soberanía de los estados encontró la oposición y el veto de Antioquia⁸¹⁸.

En su primer gobierno, Murillo (1864-1866) flexibilizó algunas medidas adoptadas por Mosquera frente a la Iglesia, revocando el destierro del arzobispo de Bogotá y del obispo de Antioquia. La cuestión no implicaba un gran antagonismo porque a diferencia de Mosquera, que había pretendido subordinar la Iglesia al Estado, los radicales pugnaban por un régimen de libertad religiosa y separación entre ambas potestades⁸¹⁹. Pero era fundamental para el conservatismo antioqueño, pues su federalismo se basaba en la defensa de la Iglesia y los intereses de la élite regional⁸²⁰. En su mensaje a la legislatura del Estado, en 1873, Berrío aseguró que los hábitos del pueblo antioqueño eran federalistas desde la Colonia. Por eso era leal a la Constitución de Rionegro, que “es buena en lo general, y hablando con sinceridad no se le puede rechazar más que por las tiránicas disposiciones que contiene sobre materias eclesiásticas”. Así mismo, para Berrío Antioquia debía mantener la paz a nivel nacional, pues “con la guerra

⁸¹⁵ Pedro Justo Berrío, *Informe que el gobernador provisorio del Estado presenta a la Asamblea Legislativa del mismo, al instalarse el 15 de junio de 1864* (Medellín: Imprenta de Isidro Isaza, 1864), 5-6. BNC, fpineda_478_pza6.

⁸¹⁶ Delpar, *Rojos contra azules*, 209.

⁸¹⁷ González, *Para leer. T. II.*, 194-196.

⁸¹⁸ Luis Javier Villegas, *Las vías de legitimación de un poder. La administración presidida por Pedro Justo Berrío en el Estado soberano de Antioquia. 1864-1873* (Bogotá: Colcultura, 1996), XII-XIII.

⁸¹⁹ Delpar, “Aspectos”, 370.

⁸²⁰ Ortiz, “Antioquia durante la federación”, 15-16.

civil todos nuestros proyectos de engrandecimiento y todas nuestras obras comenzadas ya, se abandonarían y se perderían, por consiguiente, los grandes capitales empleados en ellas”⁸²¹.

Mientras Berrío estuvo en el poder, Antioquia permaneció al margen de las maniobras conservadoras contra los radicales en Cauca y Cundinamarca. Esa posición solo se modificó en la presidencia de Recaredo de Villa, cuando Antioquia entró a la guerra de 1876, abandonando la coalición⁸²². Así mismo, en el mensaje al Congreso de 1865, Murillo reiteró que su gobierno se mantendría neutral frente a las disputas internas en los estados, como una medida para “consolidar” el sistema federal⁸²³. Durante el gobierno de Murillo se presentaron alteraciones del orden público en Magdalena (junio de 1864), Bolívar (noviembre de 1864), Panamá (marzo de 1865), Tolima (agosto de 1865) y Cauca (septiembre de 1865)⁸²⁴. En todos los casos Murillo y Berrío guardaron neutralidad, aunque el gobierno antioqueño se mostró preocupado por la intervención del Cauca en Tolima y Cundinamarca.

Así pues, el reconocimiento del gobierno de Berrío institucionalizó una interpretación de la Constitución de 1863 de acuerdo con la cual el gobierno de la Unión debía guardar neutralidad en los asuntos de orden público interno de los estados y la rebelión era una forma legítima de cambiar sus gobiernos⁸²⁵. La eficacia del federalismo en el mantenimiento de la paz y de la unidad nacional dependía del confinamiento de la guerra al territorio de los estados. En el fondo, se trataba de una opción pragmática, no solo basada en principios o estrategias, que suponía la convivencia entre guerra y política, pues implicaba aceptar la fragilidad de las instituciones políticas estatales, en particular el déficit de legitimidad del sufragio como mecanismo de alternación en el gobierno y el uso de la violencia para contrarrestar gobiernos impuestos mediante fraude electoral. De esa manera se aceptó que la violencia era una vía legítima para el establecimiento de hegemonías a nivel estadual. Sin embargo, este pragmatismo también era funcional en la disputa entre partidos y facciones por el gobierno Nacional pues, como se indicó,

⁸²¹ Pedro Justo Berrío, *Mensaje del presidente a la legislatura del Estado Soberano de Antioquia* (Medellín: Imprenta del Estado, 1873), iv. BNC, fpineda_752_pza5.

⁸²² Ortiz, “Antioquia durante la federación”, 16.

⁸²³ Manuel Murillo, “Mensaje del presidente de la Unión al Congreso de 1865” [Febrero 2], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 334.

⁸²⁴ Mejía, *Los radicales*, 81 y 284; España, *Carlos Holguín*, 92-93.

⁸²⁵ Álvaro Tirado Mejía, *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1976), 23; Tascón, *Historia*, 96.

con frecuencia las revoluciones en los estados tenían por fin obtener el voto en el Senado de Plenipotenciarios para la elección del Presidente de la Unión.

Por esas razones, al mismo tiempo que se sucedían las agitaciones en los estados, empezó el debate sobre la reforma constitucional, uno de cuyos principales objetivos era aclarar la intervención del gobierno de la Unión en los conflictos intraestatales. Así se esbozó una disputa entre los partidarios de la intervención, para romper la coexistencia entre política y guerra, y los partidarios de la neutralidad. En su mensaje al Congreso de 1866, Murillo desaconsejó la reforma con dos argumentos. Primero, creía que aún era temprano para juzgar las instituciones adoptadas en Rionegro, pues “aunque en los primeros tiempos no parezcan dar sino frutos amargos, son fundamentalmente buenas y las únicas que el país quiere y desea conservar”. Segundo, los conflictos internos en los estados no se explicaban por un defecto del régimen federal sino por la costumbre de acudir a la violencia en las luchas partidistas, lo que desaparecería a medida que las instituciones cambiaran esos hábitos:

“En los estados ocurrieron también sublevaciones armadas, que sin afectar directamente el orden federal, pudieran acusar de viciosas las instituciones, comprometiendo su ascendiente. Mas el atento estudio de esos sucesos arroja el convencimiento de que no es de ellas sino de la desmoralización consiguiente a la seguida apelación a la violencia a que nos vició la lucha de los dos grandes partidos, y en gran parte de la ignorancia del sistema mismo, de donde tales extravíos provienen. Lo reciente del establecimiento de este sistema y el habersele combatido con anticipación, no ha permitido que se vulgarice, como debe serlo, el conocimiento de sus bases cardinales, ni que se formen los hábitos que le son consiguientes. La educación política de un pueblo no puede hacerse de un año a otro, ni es razonable esperar que de la asamblea más ilustrada del mundo salga decretado, en un solo año, todo un régimen político que en su ejecución no encuentre dificultades contra las cuales parezca al principio impotente; ni exento de defectos o vacíos que la mano del legislador no haya de corregir o de llenar⁸²⁶.”

En suma, la hegemonía del radicalismo se afianzó mediante la coalición con los conservadores antioqueños, tras el reconocimiento del gobierno de Berrío por parte de Murillo. Ambos compartían una concepción del federalismo fundada en la soberanía de los estados, el gobierno de la opinión y el derecho de los pueblos a la insurrección, a pesar de las diferencias programáticas que presentaban en torno a la educación o las relaciones entre la Iglesia y el Estado. En un contexto de fragilidad e inestabilidad de las instituciones estatales, esto significó legitimar la violencia como medio de acción política. Sin embargo, apostaban porque esta forma de federalismo afianzaría la paz y la unidad nacional, porque hacía posible la coexistencia de

⁸²⁶ Manuel Murillo, “Mensaje de instalación a las cámaras de 1866” [Febrero 1], en *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*, compilado por Jorge Mario Eastman (Bogotá: Imprenta Nacional, 1979), 344.

partidos antagónicos que dominaban en distintos estados y confinaba las guerras civiles al espacio estadual. El acuerdo entre los dos sectores instituyó una interpretación de la Constitución según la cual el gobierno de la Unión no tenía permitido intervenir en las contiendas domésticas de los estados, que se convertiría en el eje de discusión del federalismo. Los adversarios de esa interpretación, en el interior del mismo radicalismo y del conservatismo, paulatinamente forjaron una visión alternativa según la cual la intervención del gobierno federal era necesaria para garantizar la paz, la unidad nacional y los derechos individuales.

7.2. El golpe a Mosquera y la Ley de orden público

Aunque en su primer gobierno Mosquera se negó a intervenir en Antioquia, una vez retornó al poder (1866-1867) trató de romper la neutralidad del gobierno federal en los problemas de orden público interno de los estados establecida por Murillo. Consideraba que la única manera de hacer viable la federación era auxiliando a los estados cuando enfrentaran una rebelión, para garantizar la forma republicana de gobierno, los derechos individuales y los compromisos internacionales de la Nación, como establecía la Constitución. De esa forma se perfiló una concepción alternativa de la confederación, cercana a la que Mosquera había reivindicado en la Convención de Rionegro, inclinada por limitar la soberanía estadual en lo atinente al orden público y, por consiguiente, una visión distinta de la unidad nacional. El federalismo no tenía como efecto descentralizar las guerras, puesto que los partidos, de alcance nacional, seguían disputando el gobierno de la Unión en los estados mediante la violencia. Por lo tanto, para conseguir la paz y evitar la fragmentación de la Nación el gobierno federal debía garantizar el orden público interviniendo en las disputas intraestatales. Radicales y conservadores antioqueños se opusieron argumentando que la intervención no estaba autorizada explícitamente por la Constitución, era contraria a la soberanía de los estados, al derecho de rebelión de los pueblos contra gobiernos autoritarios y al efecto localizador de las revoluciones que se esperaba del federalismo

En febrero de 1866 Mosquera fue electo presidente con la mayoría de votos de los estados, excepto los de Antioquia, que votó por Pedro Justo Berrío, y Panamá, que lo hizo por José Hilario López⁸²⁷. Desde entonces iniciaron las tensiones con los radicales, que además de acusarlo de autoritario, reivindicaron concepciones distintas de las relaciones entre Iglesia y

⁸²⁷ Mejía, *El régimen*, 84.

Estado y del federalismo⁸²⁸. Mosquera nombró varios de sus partidarios congresistas en cargos diplomáticos, por lo que perdió la mayoría en el Congreso y, en un esfuerzo por recuperarla, propuso reducir la delegación de Bolívar, Santander y Tolima a un solo representante en la Cámara, con lo que dio a entender que, al contrario de los radicales, no concebía la soberanía estadual como un límite infranqueable al gobierno federal⁸²⁹.

Sin embargo, el principal conflicto se originó por la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los estados. A mediados de 1866, Mosquera abandonó la neutralidad que había mantenido el gobierno de Murillo, interviniendo en Magdalena⁸³⁰. El 22 de junio expidió una circular dirigida a los gobiernos de los estados para “fijar la línea de conducta que habrá de seguir, en caso de perturbación del orden general”. Apoyado en su obligación constitucional de “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19), el gobierno consideraría turbado dicho orden “cuando en algún Estado se levante una facción armada, con el objeto de volcar al gobierno, deponiendo a las autoridades legítimamente constituidas de dicho Estado, para darle nueva organización”. Cuando el movimiento revolucionario no tuviera el objetivo indicado, el gobierno Nacional lo consideraría una cuestión doméstica, conservando su neutralidad. Solo intervendría en caso de que se alterara el orden general, es decir, cuando el gobierno del Estado no estuviera en capacidad de asegurar los derechos individuales, se impidiera el ejercicio de sus funciones a los empleados nacionales, se comprometieran los bienes y rentas de orden nacional o las relaciones internacionales de la República⁸³¹. En la práctica, sin embargo, toda revolución local necesariamente alteraría el orden general, porque quedando parte del territorio estadual bajo dominio de los rebeldes no había forma de ejecutar la Constitución, las leyes, las disposiciones del gobierno Nacional, ni garantizar los derechos individuales.

⁸²⁸ Con Mosquera retornó el anticlericalismo. Por acuerdo entre los radicales y el líder del conservatismo, Carlos Holguín, el 28 de mayo el Congreso aprobó un proyecto de ley que ordenaba la devolución de las dotes a las monjas enclaustradas. Mosquera lo objetó y, tras dos días de acaloradas discusiones, el Senado declaró fundadas sus objeciones. Así mismo, el 11 de agosto, Mosquera expidió un decreto ordenando “revisar los expedientes de remates de fincas desamortizadas”, medida que según Liévano afectaba los beneficios obtenidos en los remates de los bienes por allegados al radicalismo, bajo el argumento de que la reforma se había paralizado durante el gobierno de Murillo, ocasionando enormes pérdidas y despilfarro de capital. Indalecio Liévano Aguirre, *El proceso de Mosquera ante el Senado* (Bogotá: Editorial Revista Colombiana, 1968), 65.

⁸²⁹ Jane M. Rausch, *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo-Universidad Pedagógica Nacional, 1993), 32.

⁸³⁰ Safford y Palacios, *Colombia*, 430.

⁸³¹ “Circular declarando cuándo se considera alterado el orden general”, *Diario Oficial*, No. 674, junio 24 de 1866, 599.

La posición de Mosquera implicaba un cambio en relación con su primer gobierno, cuando guardó neutralidad en la revolución conservadora de Antioquia, pero era coherente con la concepción del orden público que defendió en la Convención de Rionegro. Todos los gobiernos posteriores, con independencia de la facción que gobernara, defenderían la intervención. El gobierno radical de Santander y el conservador de Antioquia se opusieron a la Circular de orden público en defensa de la soberanía estadual, fundamento de su coalición. En una extensa respuesta, el secretario de gobierno de Santander, Narciso Cadena, sostuvo que el gobierno de la Unión no podía intervenir en las luchas armadas entre habitantes de un Estado y su gobierno, porque los estados no habían delegado al gobierno general “expresa, especial y claramente” esa atribución (art. 16). En cambio, el principio de la neutralidad sí se establecía de manera explícita, pues la intervención del gobierno federal era contraria a la prohibición de que los estados se involucraran en las disputas armadas internas de otros (art. 8.9), que aplicaba al Ejecutivo de la Unión, ya que para contrarrestar una rebelión local debía necesariamente solicitar a otros estados fuerzas armadas y recursos. Por consiguiente, tal intervención haría desaparecer “uno de los atributos más importantes de la soberanía de los estados”, el de proveer la seguridad de sus respectivos gobiernos sin sujeción a un poder externo⁸³².

El secretario de Interior de la Unión, Quijano, respondió al gobierno de Santander argumentando que la intervención no era contraria al sistema federal. Según él, la obligación de los estados de guardar neutralidad en los conflictos internos de otros (art. 8.9) no comprendía al gobierno general, puesto que este no representaba la soberanía de una sección sino la de la Nación entera. Además, la intervención del gobierno general era necesaria para garantizar los derechos individuales, base de la federación (art. 15) y que los estados se organizaran en un gobierno republicano (art. 8.1). Por esa razón, la Constitución facultaba expresamente al gobierno de la Unión para “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19) y ordenaba a los estados auxiliarse y defenderse contra toda violencia que comprometiera su soberanía o la de la Unión (art. 2), lo cual sería imposible si el gobierno general se mantenía neutral en las contiendas entre gobiernos y habitantes de los estados⁸³³.

⁸³² “Al señor secretario de lo interior y relaciones exteriores” [julio 7 de 1866], reproducido en: José M. Villamizar, *Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866* (Socorro: Imprenta de I. Céspedes, 1866), 48-49.

⁸³³ M. de J. Quijano, “Nota al gobierno del Estado de Santander, explicando las razones constitucionales en que se fundó la circular declarando cuándo se declara turbado el orden público” [julio 28 de 1866], reproducido en: José M.

Cadena respondió una vez más al gobierno Nacional, anunciando que el gobierno de Santander solicitaría a la Asamblea la anulación de la Circular por vulnerar la soberanía del Estado. Reiteraba que el mandato de neutralidad de los estados en las contiendas de otros (art. 8.9) aplicaba al gobierno general porque la intervención necesariamente requeriría el apoyo de otros estados. Además, la obligación que tenía el gobierno de la Unión de garantizar los derechos individuales (art. 15) y que los estados adoptaran un gobierno republicano (art. 8.1) no lo autorizaba para intervenir en las contiendas de los estados, puesto que la Constitución determinaba expresamente los medios para cumplir con esos deberes. El Senado y la Corte Suprema tenían la facultad de anular y suspender actos de las Asambleas de los estados (arts. 14, 51.5 y 72), y el gobierno Nacional podría declarar y hacer la guerra a un Estado cuando este se declarara en rebelión, con autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación (art. 19). Aparte de esos casos no había autorización expresa para la intervención del gobierno general en asuntos de orden público interno de los estados, cuya conservación correspondía a su gobierno. Si este fuese reemplazado por el movimiento revolucionario, el gobierno federal debía aceptarlo como un hecho cumplido y únicamente exigir que se organizara conforme lo demandaba la Constitución. Además, toda intervención del gobierno general sería contraria al efecto esperado del régimen federal para localizar las revoluciones, pues haría de cada insurrección estadual una revolución nacional⁸³⁴.

El conservatismo antioqueño se alineó con los radicales para defender su concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos y la soberanía estadual. El secretario de gobierno de Antioquia, Néstor Castro, retomó varios argumentos de Cadena para solicitar la derogatoria de la Circular por ser contraria a la Constitución. También manifestó que la intervención del gobierno general era contraria a la soberanía de los estados, puesto que estos no habían delegado al gobierno de la Unión el mantenimiento del orden público interno (art. 16). En consecuencia, mientras los gobiernos resultantes de una revolución no adoptaran un gobierno contrario al republicano, el gobierno de la Unión no podía desconocerlos, salvo violando la Constitución y vulnerando la soberanía de los estados. Pero Castro adicionó un argumento en

Villamizar, *Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866* (Socorro: Imprenta de I. Céspedes, 1866), 51-52.

⁸³⁴ Narciso Cadena, "Contestación a la anterior. Señor secretario del despacho de lo interior y relaciones exteriores" [agosto 17 de 1866], reproducido en: José M. Villamizar, *Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866* (Socorro: Imprenta de I. Céspedes, 1866), 55-58.

defensa del derecho de rebelión: el gobierno del Estado representaba la soberanía, pero esta residía esencialmente en el pueblo del Estado, que tenía el derecho a resistir mediante la fuerza a los gobiernos opresivos. Por consiguiente, si el gobierno de la Unión intervenía en esos casos en favor del gobierno del Estado, “el pueblo de ese mismo Estado sucumbiría y tendría que llevar para siempre sobre sus hombros la coyunta de la esclavitud y de la opresión”. Así, el gobierno de la Unión le negaría al pueblo el derecho de rebelarse y lo despojaría de su soberanía⁸³⁵.

El gobierno de Mosquera no negó la soberanía estadual, pero sí consideró que era restringida. Respondiendo a Antioquia, el secretario de Interior, Rojas Garrido, sostuvo que la soberanía de los estados no era absoluta sino que estaba limitada por sus relaciones con el gobierno de la Unión y, por consiguiente, la Circular no la vulneraba. Según Rojas, la intervención del gobierno general sí estaba autorizada expresamente para “dar las disposiciones convenientes para la cumplida ejecución de las leyes” (art. 66.1) y “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19). Una rebelión hacía imposible el cumplimiento de las leyes y la Constitución en el territorio de la República, puesto que en la parte ocupada por los rebeldes se suspendían los funcionarios de los estados, agentes del Poder Ejecutivo de la Unión. Por lo tanto, toda rebelión local alteraba el orden general y el Poder Ejecutivo debía proceder a restablecerlo. Rojas reiteró la obligación que imponía la Constitución a los estados de auxiliarse contra la violencia que vulnerara su soberanía o la de la Unión (art. 2) y el deber de garantizar los derechos individuales (art. 15) como justificaciones para la intervención. Para Rojas, la soberanía de los estados no podía legitimar la rebelión contra sus gobiernos, pues eran estos y no los rebeldes los representantes de dicha soberanía. No desconocía el derecho de rebelión, pero sí consideraba que ninguna Constitución lo podía reconocer, ni lo preveía la Circular de orden público, porque la resistencia violenta estaba fuera del régimen constitucional y no podía resolverse con los instrumentos de la Constitución y las leyes. Finalmente, la intervención del gobierno general era la única manera de hacer viable el federalismo y por eso había sido adoptada en Estados Unidos⁸³⁶.

⁸³⁵ Néstor Castro, “Contestación del gobierno de Antioquia” [julio 17 de 1866], reproducido en: José M. Villamizar, *Informe del presidente de Santander a la Asamblea Constituyente en sus sesiones de 1866* (Socorro: Imprenta de I. Céspedes, 1866), 60-63.

⁸³⁶ José María Rojas Garrido, “Contestación del Secretario de Relaciones Exteriores de la Unión a la comunicación del Secretario de Gobierno del Estado soberano de Antioquia en que solicita la derogatoria de la circular de 28 de junio último, sobre orden público”, *Diario Oficial*, No. 741, septiembre 11 de 1866, 866.

Paulatinamente, las interpretaciones de la Constitución defendidas por ambos bandos se complejizaron, perfilando mejor las dos concepciones en contienda. El radical Felipe Zapata, quien junto con Tomás Cuenta y Santiago Pérez fundó *El Mensajero* para oponerse al gobierno de Mosquera, consideró la cuestión en varias entregas del periódico, formulando nuevos argumentos y cualificando los de Santander y Antioquia. Insistió en que la Constitución no autorizaba expresamente al gobierno para intervenir en ninguno de los casos en que la Circular consideraba turbado el orden público. Por lo tanto, se basaba en una interpretación, pero el Presidente no estaba autorizado para interpretar la Constitución. En concordancia con el concepto de confederación como un pacto entre entidades soberanas, sostuvo que la soberanía residía en primer lugar en los estados y solo por delegación en la República (art. 1). Por consiguiente, el que un poder ajeno a los estados pudiera tomar parte en sus revoluciones internas haría inexistente tal soberanía⁸³⁷.

Zapata reconocía que la soberanía de los estados era limitada, pero únicamente por aquello que delegaron al gobierno general “expresa, especial y claramente” (art. 16), lo que excluía la facultad de intervenir en las disensiones armadas en su interior. Afinando la discusión, introdujo la distinción entre soberanía “inmanente”, que “regula los negocios domésticos”, y soberanía “transeúnte”, que “representa al Estado en sus relaciones con otras entidades políticas”, para afirmar que la primera pertenecía a los estados y la segunda al gobierno de la Unión. Así, la obligación de los empleados de cada Estado de hacer cumplir la Constitución y las leyes (art. 9) no habilitaba al gobierno de la Unión para intervenir, porque sus propias funciones se concretaban en mantener la armonía entre estados, entre ellos y el poder central, y dirigir las relaciones exteriores, mientras los estados asumían en su plenitud el poder público local. En consecuencia, el gobierno de la Unión debía entenderse con el gobierno legítimo del Estado para los fines dispuestos en la Constitución y, cuando este cayera, con el que le sucediera, puesto que los rebeldes no se levantaban contra las leyes y la Constitución nacionales sino contra el gobierno estadual⁸³⁸.

Del mismo modo, Zapata distinguió entre el orden público general y el orden público especial de cada Estado. La Constitución facultaba al gobierno general para velar por la conservación del orden general (art. 66.19), esto es, la armonía entre estados, entre ellos y el gobierno de la Unión,

⁸³⁷ “Circular de orden público I”, *El Mensajero*, No. 28, diciembre 2 de 1866, 110-111.

⁸³⁸ “Circular de orden público II”, *El Mensajero*, No. 29, diciembre 4 de 1866, 115.

pero no para conservar el orden especial de cada Estado. Para Zapata, el orden general se turbaba cuando un Estado desconocía la autoridad del gobierno de la Unión (art.17), hacía la guerra a otro Estado, no guardaba neutralidad en las contiendas domésticas de otros (art. 8.8 y art. 8.9) o declaraba la guerra a otra nación (art. 49.5 y 66.5), y cuando el gobierno general desconocía la Constitución y las leyes o les declaraba la guerra a los estados sin autorización del Congreso y sin agotar los medios de conciliación (art. 19). En los tres primeros casos, correspondía al gobierno general restablecer el orden. En el cuarto, y de acuerdo con el artículo 2 que ordenaba a los estados auxiliarse para defender su soberanía o la de la Unión, correspondía a ellos unirse para restablecer el orden. En cambio, “*el orden especial* está encomendado en cada sección al mismo Estado, puesto que es soberano y no se ha delegado esta función”. Por consiguiente, restablecerlo cuando existieran sublevaciones era una facultad exclusiva de los funcionarios públicos del mismo Estado; cuando el orden se turbaba porque el gobierno ejercía el despotismo conculcando los derechos, entonces el pueblo debía restablecer el orden, deponiendo las autoridades incluso por medio de la fuerza⁸³⁹.

Por último, Zapata también defendía el derecho de rebelión, por lo que rechazaba que la Circular impusiera al gobierno de la Unión la defensa de los gobiernos de los estados sin averiguar si el mismo gobierno había turbado el orden público, al tornarse autoritario, y si la rebelión se justificaba para restablecerlo: “Prestar la fuerza y el apoyo de la Unión a funcionarios que en el Estado han logrado en el hecho destruir el gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, es establecer un despotismo bárbaro, un sistema federal mil veces peor que el centralismo más exagerado”⁸⁴⁰. De esa forma, mediante la circular el gobierno federal se declaraba protector perpetuo del gobierno sobre la sociedad, sin que esta tuviera ninguna garantía contra los abusos de aquel, reprimiendo toda resistencia armada contra la opresión: “hace a los gobiernos de los estados irresistibles para el abuso; hace a los ciudadanos de los estados impotentes para la defensa y para la represión”⁸⁴¹.

En medio del debate se continuó agitando la necesidad de una reforma constitucional. Mosquera veía la intervención en asuntos de orden público de los estados como la única salvaguarda para mantener la federación, la paz y la unidad nacional. Sin embargo, rechazó la posibilidad de una

⁸³⁹ “Circular de orden público III”, *El Mensajero*, No. 31, diciembre 6 de 1866, 124.

⁸⁴⁰ “Circular de orden público IV”, *El Mensajero*, No. 32, diciembre 7 de 1866, 127.

⁸⁴¹ “Circular sobre orden público”, *El Mensajero*, No. 51, diciembre 29 de 1866, 201.

reforma constitucional que aclarara el asunto, porque abriría la puerta a peligros insospechados⁸⁴². En su mensaje al Congreso de 1867 defendió la Circular de orden público pues, de autorizar las revoluciones “sin otro motivo que apoderarse del mando”, se destruiría el sistema federal y se llevaría el país a la “anarquía” y el “despotismo”, como había sucedido en México, Centroamérica y Argentina⁸⁴³. Así mismo, en su informe como secretario de Interior, en 1867, Rojas Garrido justificó la Circular de orden público para corregir los “hábitos de desorden provenientes de las luchas armadas”, que podrían llevar a la “disolución de la República” y a la “anarquía”⁸⁴⁴. Desde entonces la “anarquía” se estableció como el anverso de la concepción de federación defendida por los radicales y los conservadores antioqueños, en particular de su intención de alcanzar la paz a nivel nacional confinando las guerras en los espacios estadales.

Sin embargo, Mosquera no tenía apoyo mayoritario en el Congreso, que el 10 de febrero de 1867 eligió como designados a la presidencia a los radicales Santos Acosta y Santos Gutiérrez⁸⁴⁵. Sus opositores propusieron un proyecto de ley para obligar al gobierno general a mantener la neutralidad en los problemas de orden público interno de los estados y para que, en caso de una revolución, estableciera relaciones con el bando victorioso en el Estado siempre que adoptara la forma republicana de gobierno. El proyecto tuvo primer debate en la Cámara el 9 de febrero y fue aprobado en el Senado el 8 de marzo⁸⁴⁶.

Mosquera objetó el proyecto por inconstitucional, reiterando los argumentos en defensa de la Circular, “porque entraña una idea disociadora, exagerando la doctrina federal, y conduce a la disolución de la República, por medio de la anarquía”. No reconocía la diferencia entre orden general y orden seccional, pues mientras se desarrollaba la revolución en un Estado no existía manera de hacer cumplir las leyes y la Constitución en el territorio dominado por los rebeldes. En esa circunstancia, el Poder Ejecutivo no podía recurrir a la Corte Suprema para que suspendiera el acto revolucionario y juzgara a los insurrectos, porque estaban fuera del

⁸⁴² Tomás Cipriano de Mosquera, “A mis amigos políticos de Colombia”, *Diario Oficial*, No. 741, septiembre 11 de 1866, 865.

⁸⁴³ Tomás Cipriano de Mosquera, *Informe del presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso en 1867* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1867), iv-v. BNC, fpineda_369_pza7.

⁸⁴⁴ José María Rojas Garrido, *Memoria de la secretaría de lo interior y relaciones exteriores al señor Presidente de los Estados Unidos de Colombia 1867* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, 1867), 12. BNC, fpineda_936_pza5.

⁸⁴⁵ Mejía, *Los radicales*, 318.

⁸⁴⁶ “Cámara de Representantes, sesión del 9 de febrero de 1867”, *Registro Oficial*, No. 855, febrero 13 de 1867, 98; “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 8 de marzo de 1867”, *Registro Oficial*, No. 881, marzo 15 de 1867, 201.

ordenamiento legal. Por lo tanto, la neutralidad que el proyecto de ley establecía era contraria a la Constitución, que ordenaba al gobierno mantener el orden general⁸⁴⁷.

En el informe que J. Joaquín Vargas rindió en la Cámara, sostuvo que el proyecto no era inconstitucional porque la Constitución no autorizaba explícitamente al gobierno federal para intervenir en las disputas internas de los estados. Mosquera se equivocaba al pensar que el gobierno de la Unión, como representante de los estados, estaba obligado a auxiliarlos cuando su soberanía fuera vulnerada, porque el auxilio recíproco entre estados tenía por objeto la defensa exterior de la soberanía, no la interior. La Constitución disponía de mecanismos para prevenir y sancionar los ataques a la soberanía de los estados provenientes desde el exterior, como las confrontaciones entre uno o más estados o las agresiones del gobierno general (arts. 8.8, 13 y 19). En cambio, los ataques desde el interior, la opresión por el gobierno de un Estado contra sus habitantes y la rebelión, no estaban comprendidos en la Constitución. Además, Mosquera pretendía una intervención únicamente a favor del gobierno estadual, no del pueblo. Pero la Constitución no lo autorizaba a intervenir en ninguno de los casos, porque “entre nosotros se quiso que la federación fuera más perfecta que en el norte”, de manera que los gobiernos despóticos de los estados caerían por medio de las elecciones o de la fuerza⁸⁴⁸.

Para Vargas, la intervención del gobierno de la Unión en las contiendas internas de los estados violaba su soberanía, porque no le habían delegado tal facultad. Igualmente, la prohibición de que los estados se inmiscuyeran en contiendas domésticas de otros también comprendía al gobierno de la Unión, puesto que como representante de todos los estados no podía ejercer una facultad que le estaba prohibida a sus representados. Al igual que Zapata, Vargas insistía en que había un orden público local distinto del orden público general, así como existía una legislación distinta en cada una de estas esferas, separación necesaria para conservar el orden general sin afectar la soberanía de los estados. Sin embargo, no consiguió refutar el argumento de Mosquera, según el cual en una revolución no existe manera de que el gobierno de la Unión pueda garantizar el cumplimiento de la Constitución y las leyes. También defendió el derecho de rebelión, argumentando que la sublevación para reemplazar el gobierno de un Estado no era

⁸⁴⁷ Tomás Cipriano de Mosquera, “Mensaje del ciudadano Presidente de la Unión”, *Registro Oficial*, No. 881, marzo 15 de 1867, 202.

⁸⁴⁸ J. Joaquín Vargas, *Informe de la Comisión de la Cámara de Representantes a quien se pasaron las observaciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de ley “sobre orden público”* (Bogotá: abril 8 de 1867), 4-5. BNC, fpineda_325_pza13.

contra las Constitución y leyes de la Unión, sino contra el personal gobernante y, una vez definida la contienda, la Constitución y las leyes recobraban su vigencia. Pero no logró establecer cuál debía ser la conducta del gobierno de la Unión mientras se definía el triunfador de la guerra, que podría prolongarse indefinidamente dependiendo del apoyo popular que tuvieran el gobierno y los insurrectos⁸⁴⁹.

El proyecto fue finalmente aprobado y Mosquera lo sancionó como Ley 20 del 16 de abril de 1867. El gobierno federal debía guardar neutralidad cuando una porción de ciudadanos se levantara para derrocar al gobierno de un Estado. Mientras durara la guerra, debía mantener relaciones con el gobierno constitucional del Estado, hasta que se desconociera su autoridad en todo el territorio, y reconocería el nuevo gobierno cuando este adoptara la forma republicana. En ese momento se precipitaban los acontecimientos que llevarían al golpe de Estado contra Mosquera, pues dos días antes se había conocido la compra secreta de un buque de guerra norteamericano para el Perú, que entonces se encontraba en guerra contra España, frente a la cual tanto el gobierno de Murillo como Estados Unidos se habían declarado neutrales. Mosquera justificó el acuerdo como un desarrollo del tratado del 2 de julio de 1822, que por estar vigente no requería presentación ante el Congreso⁸⁵⁰. No obstante, radicales y conservadores acordaron declarar el Congreso en sesiones extraordinarias a partir del 30 de abril, cuando sus sesiones clausuraban por ley. Los mosqueristas, en minoría en el Congreso, solicitaron una sesión secreta, con el fin de evitar un problema diplomático. Los radicales y los conservadores aceptaron pero, al mismo tiempo, ordenaron publicar el acuerdo con Perú. El 29 de abril Mosquera declaró en guerra la República y clausuró las sesiones del Congreso, arguyendo que haber revelado el acuerdo con Perú implicaba una “traición a la causa de la República” que podría comprometer la soberanía nacional⁸⁵¹.

En respuesta, los gobiernos de Antioquia, encabezado por Pedro Justo Berrío, y Santander, bajo la presidencia de Victoriano Paredes, desconocieron el gobierno Nacional. Berrío puso a disposición del movimiento mil hombres armados, acusó a Mosquera de violar la Constitución y

⁸⁴⁹ Vargas, *Informe de la comisión*, 12.

⁸⁵⁰ Mosquera, “Los partidos”, 284.

⁸⁵¹ Liévano, *El proceso*, 75-76.

establecer un gobierno autoritario, lo que justificaba el levantamiento armado en su contra⁸⁵². El secretario de Interior, Rojas Garrido, envió una nota de protesta al gobierno de Antioquia, argumentando que Mosquera no había establecido un gobierno autoritario al cerrar el Congreso, puesto que las sesiones por ley iban hasta el 29 de abril, pero Berrío sí incurría en rebelión contra el gobierno federal, al atribuirse la facultad de juzgar al Presidente de la República⁸⁵³.

Finalmente, Mosquera fue depuesto el 23 de mayo, con apoyo de altos jefes de la Guardia Colombiana que promovieron a la presidencia al segundo designado, el general Santos Acosta. El golpe se produjo muy rápidamente, impidiendo actuar a sus copartidarios, como Eliseo Payán, entonces presidente del Cauca, quien terminó por reconocer el nuevo gobierno el 8 de junio. Ezequiel Rojas justificó el golpe a Mosquera, en iguales términos que Berrío, como parte del “deber” de los demócratas para el “restablecimiento de la República”. Mosquera había usurpado la soberanía del pueblo, al desconocer y alterar la Constitución y las leyes de la República, cuando se atribuyó la facultad de disolver las cámaras legislativas, convirtiéndose así en “reo de alta traición”. Al estar disuelto el Senado, que debía juzgarlo, se justificaba su destitución por la fuerza⁸⁵⁴.

En síntesis, la confrontación sobre la cuestión del orden público bajo el gobierno de Mosquera se desarrolló en el marco de la concepción hegemónica, que concebía la confederación como un pacto entre los estados soberanos. Los radicales y los conservadores antioqueños vieron en la Circular de orden público un intento por mermar la soberanía estadual e incluso de retornar al centralismo, pero los argumentos del gobierno reconocieron la soberanía de los estados, aunque de manera limitada. Sin embargo, el debate alrededor del orden público reveló dos concepciones de la función que el federalismo debía realizar respecto al mantenimiento de la paz y la unidad nacional. De un lado, los radicales y los conservadores antioqueños, más preocupados por mantener la hegemonía en los estados bajo su dominio, en particular Santander y Antioquia, se opusieron a la intervención del gobierno de la Unión en sus disputas domésticas, defendiendo la soberanía estadual y el derecho de rebelión. En su concepción la confederación permitiría la coexistencia entre partidos dominando en distintos estados y descentralizaría las guerras,

⁸⁵² Álvaro Holguín y Caro, *Carlos Holguín. Una vida al servicio de la república* (Bogotá: Italgraf, 1981), 373-374; Pedro Justo Berrío, Informe que el gobernador del Estado soberano de Antioquia presenta a la legislatura de 1867 (Medellín: Imprenta de Isidoro Isaza), 6. BNC, fpineda_478_pza8.

⁸⁵³ José María Rojas Garrido, *Nota al gobierno de Antioquia* (Bogotá: Imprenta de la Nación, mayo 22 de 1867). BNC, fpineda_980_pza19.

⁸⁵⁴ Ezequiel Rojas, *La traición* (Bogotá: Imprenta de Gaitán, mayo 26 de 1867). BNC, fpineda_980_pza43.

manteniendo la paz general y la unidad nacional. De otro lado, el gobierno de Mosquera, más preocupado por garantizar condiciones de gobernabilidad a nivel nacional, defendió el mantenimiento del orden público por el gobierno federal como condición para la paz y la unidad nacional, pues de otro modo la federación produciría “anarquía”. Rechazó la interpretación según la cual la soberanía interna era potestad absoluta de los estados y la distinción entre orden público general y orden público local. El federalismo no había descentralizado las guerras, puesto que en la práctica toda rebelión local alteraba el orden público general, porque impedía que el gobierno de la Unión y sus funcionarios ejecutaran la Constitución y las leyes para garantizar los derechos individuales. En consecuencia, era necesario que el gobierno de la Unión mantuviera las autoridades legítimas en los estados cuando fueran atacadas por movimientos revolucionarios. La discusión prácticamente dejó instituido el marco discursivo sobre el problema del orden público, con argumentos que serían reiterados y cualificados en coyunturas posteriores. La caída de Mosquera fortaleció la coalición entre radicales y conservadores antioqueños, pero el problema del orden público provocaría en adelante las primeras fisuras, pues una vez que los radicales recuperaron el gobierno Nacional se apercebieron de la imposibilidad de gobernar si se toleraban las guerras internas en los estados.

7.3. Fisuras en la coalición federalista: la destitución de Gutiérrez Vergara (1868)

El consenso en torno a la neutralidad del gobierno de la Unión sancionada por la Ley de orden público fue prácticamente efímero, puesto que los gobiernos radicales continuaron con la práctica de la intervención. Una vez en el gobierno Nacional, una parte de los radicales experimentó un viraje sustancial. Su discurso se apropió de los argumentos esgrimidos por Mosquera en favor de la intervención del gobierno federal en los estados para conservar el orden público y garantizar los derechos individuales, limitando o incluso desconociendo la soberanía estadual y el derecho de insurrección. La fragmentación del poder político a nivel regional y la disputa violenta por el dominio de los estados, vinculada estratégicamente con la lucha por el gobierno de la Unión, plantearon la necesidad de intervenir en las disputas internas de los estados, para mantener la hegemonía radical y obtener gobernabilidad. Esto significó abandonar o por lo menos tomar distancia del discurso en que se basaba su coalición con los conservadores antioqueños, de acuerdo con el cual la neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas intraestatales, el respeto irrestricto por la soberanía estadual y el derecho de rebelión permitirían

la coexistencia de los partidos y el confinamiento de las guerras en el territorio de los estados, condiciones para la paz y la unidad nacional.

La cuestión pasó a primer plano cuando el gobierno de Santos Gutiérrez (1868-1870) intervino en el conflicto entre el gobernador conservador de Cundinamarca, Ignacio Gutiérrez Vergara, y las facciones liberales, cobrando un matiz particular por el hecho de que ese Estado alojaba al mismo tiempo a su propio gobierno y al de la Unión, en manos de partidos antagónicos. Así se posicionó en el debate la necesidad de crear un distrito federal. Pero, sobre todo, el hecho llevó a crisis una de las concepciones fundantes de la coalición entre radicales y conservadores antioqueños, según la cual el federalismo haría posible la coexistencia de los partidos mientras dominaran en distintos estados. Santos Gutiérrez depuso al gobernador cundinamarqués por considerarlo una amenaza para el gobierno de la Unión, mostrando que tal principio no se respetaría cuando la dominación de un Estado por los conservadores amenazara la hegemonía radical a nivel nacional. Además, Santos Gutiérrez reclamó medidas legislativas para posibilitar la intervención del gobierno federal en las guerras internas de los estados, con apoyo de varias personalidades del bando radical, como Salvador Camacho Roldán, que incluso llegaron a negar, por primera vez, la existencia de la soberanía estadual. Por esas razones, el golpe contra Gutiérrez Vergara produjo un inicial distanciamiento de los conservadores antioqueños, quienes consideraron que el gobierno liberal abandonaba el concepto de confederación basada en la soberanía de los estados sobre la que se asentaba su coalición.

Contra la doctrina que justificó el derrocamiento de Mosquera, el gobierno radical iniciaría una serie de intervenciones en los estados. Bolívar, Tolima y Boyacá, bajo gobiernos mosqueristas, no recibieron bien a Santos Acosta. Sin embargo, solamente la Asamblea de Bolívar se negó a reconocerlo formalmente y rechazó la disolución de un batallón en su territorio, arguyendo que necesitaba esa fuerza militar para repeler el ataque que se preparaba en su contra⁸⁵⁵. El Poder Ejecutivo de la Unión fue autorizado, mediante Ley del 23 de julio, a declarar turbado el orden público y la guerra de todos los estados contra Bolívar⁸⁵⁶. Así mismo, a mediados de septiembre tiene lugar una rebelión en el Estado del Tolima contra el gobierno mosquerista de Timoleón Meza, apoyada por el gobierno de la Unión. En la Cámara, los mosqueristas propusieron una

⁸⁵⁵ Gustavo Humberto Rodríguez, *Santos Acosta. Caudillo del radicalismo* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1970), 157; Armando Martínez Garnica, “Ideología y realidad de la Guardia colombiana, 1863-1885”, en *Historia y sociedad* 22 (2012): 30.

⁸⁵⁶ Valencia, *Estado soberano del Cauca*, 76-77.

acusación contra Santos Acosta por intervención indebida en el Estado, que fue rechazada por la mayoría. El informe de comisión que avaló tal rechazo, justificó la intervención porque los gobernantes del Tolima eran “enemigos armados contra la República, cómplices del dictador”, y el gobierno federal “estaba en su pleno derecho para perseguirlos como traidores y someterlos por la fuerza a la obediencia de la Constitución y de las leyes”⁸⁵⁷.

La intervención en el Tolima suscitó por primera vez el rechazo del gobierno antioqueño, que trataba de evitar una confrontación con el gobierno mosquerista del Cauca⁸⁵⁸. De hecho, el 15 de noviembre Cauca y Antioquia firmaron el “Convenio de amistad, paz y comercio”, resultado de la alianza entre ambos contra la intervención del gobierno de la Unión en Tolima⁸⁵⁹. A diferencia de los radicales, preocupados por consolidar su hegemonía a nivel nacional, sus contrapartes, los conservadores antioqueños, privilegiaban el resguardo de su hegemonía regional. Sin embargo, en las elecciones posteriores al restablecimiento del orden en el Estado del Tolima los radicales apoyaron al Partido Conservador, que se hizo con el gobierno y desde entonces sería aliado de Antioquia. Esa misma división entre facciones liberales, radicales y mosqueristas, permitiría al conservatismo llegar al gobierno del Estado de Cundinamarca⁸⁶⁰. Para todos los actores en contienda, radicales, conservadores y mosqueristas, el dominio en los estados se inscribía en una dinámica de acumulación de fuerzas para disputar el gobierno Nacional.

Tanto la deposición de Mosquera como las intervenciones en los estados suscitaron varios análisis críticos de la Constitución, provenientes de distintos sectores políticos, que enfatizaban en la incapacidad para asegurar el orden público. Un sector del conservatismo, crítico de la Constitución de Rionegro, empezó a reivindicar la necesidad de un viraje hacia el centralismo para garantizar la unidad nacional. Para el expresidente Alcántara, los constantes problemas de orden público se explicaban por el déficit de legitimidad congénito en la Constitución de 1863, debido a que fue obra de un solo partido. Por eso, tanto el gobierno de la Unión como los de los estados “no confían en su legitimidad sino en la fuerza armada, de la cual pende su existencia”⁸⁶¹. Principalmente, la cuestión de la soberanía no estaba clara, pues la Constitución reconocía como soberanos tanto a la Unión como a los estados, llamando incluso

⁸⁵⁷ “Cámara de Representantes. Informe de una comisión relativo a la intervención del Gobierno general en los asuntos del Tolima”, *Diario Oficial*, No. 1070, noviembre 2 de 1867, 957-960.

⁸⁵⁸ Villegas, *Las vías*, 65.

⁸⁵⁹ Valencia, *Estado soberano del Cauca*, 80

⁸⁶⁰ Rocha, *La verdadera*, 33-34.

⁸⁶¹ Pedro Alcántara Herrán, *Un pensamiento* [julio 20 de 1867], 3. BNC, fpineda_325_pza14.

“plenipotenciarios” a los senadores, pero no había modo de determinar qué significaba la soberanía más allá de una palabra de la que “se puede hacer uso para romper o por lo menos relajar la unidad nacional”⁸⁶². En mayo de 1868 apareció otra crítica más favorable a un régimen centralista, que reconociera el poder municipal, que al federalismo. Sostenía que bajo este último era muy difícil mantener el orden, “porque tiene muchos centros de acción independientes”. Como consecuencia, las permanentes agitaciones y revueltas armadas producían una enorme pérdida de riqueza, proliferaban las expropiaciones y los robos, la parálisis de las industrias y la destrucción de sus medios, la pérdida de hábitos de trabajo, la “desmoralización social” y onerosas reclamaciones extranjeras una vez terminadas las guerras⁸⁶³.

La crítica liberal no era necesariamente contraria al federalismo, pero igual que la conservadora acentuaba el problema del mantenimiento del orden. Los liberales adoptaron del discurso de los mosqueristas la articulación entre federalismo y “anarquía” que una década después sería la base discursiva de sus principales adversarios y del proyecto de la Regeneración. Por ejemplo, Miguel Samper hizo un juicio enérgico: la Constitución de 1863 “organiza la anarquía”. Para Samper, los gobiernos de los estados se habían convertido en botines de guerra: “en cada uno de ellos, caudillos infatuados o corrompidos se disputan el poder y mantienen la sociedad en perpetua lucha, entregada al más desenfrenado vandalaje”⁸⁶⁴. La situación perjudicaba sobre todo a las “clases laboriosas”, porque la solución de las contiendas mediante tratados dejaba intactas las causas de la “anarquía” y los abusos, especialmente aquellos que afectaban la propiedad. Sin embargo, Samper no era partidario de una reforma constitucional y creía que mediante leyes se podía corregir los principales trastornos. Particularmente, habría que prohibir la expropiación cuando tuviera fines distintos al desarrollo de empresas u obras de utilidad pública⁸⁶⁵.

Así mismo, una parte de los radicales, ahora en el poder, concibió la Ley de orden público y la neutralidad del gobierno general en las disputas de los estados como un obstáculo para el mantenimiento de su hegemonía y como una seria amenaza a la paz y la unidad nacional. El secretario de Interior de Santos Acosta, radical y activo participante en el golpe a Mosquera, Carlos Martín, en su informe al Congreso de 1868 solicitó revocar la Ley y adoptar un

⁸⁶² Alcántara, *Un pensamiento*, 8.

⁸⁶³ AGGEO, *La federación y el centralismo* (Bogotá, mayo 23 de 1868), 12-13. BNC, fpineda_267_pza5.

⁸⁶⁴ Miguel Samper, “La miseria en Bogotá” [1867], en *Miguel Samper. Selección de escritos*, compilado por Héctor Charry Samper y Santiago Samper Trainer (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977), 64.

⁸⁶⁵ Samper, “La miseria”, 86.

mecanismo como el de la Constitución de EE.UU., que permitiera la intervención del gobierno federal en las guerras internas de los estados cuando lo solicitara la legislatura o, en caso de que no pudiera reunirse, el gobierno del Estado. Martín arguyó que la Ley de orden público no era constitucional ni conveniente retomando, paradójicamente, varios de los argumentos esgrimidos por el gobierno de Mosquera. En tiempo de paz, el gobierno general tenía herramientas para exigirle a los gobiernos de los estados la garantía de los derechos individuales. Pero en tiempo de guerra los gobernantes de los estados eran impotentes para hacerse obedecer. Por lo tanto, los derechos individuales no podían resguardarse si el gobierno de la Unión no intervenía en las disputas intraestatales. Así, la Ley de orden público impedía el cumplimiento de la Constitución, reglamentaba la “anarquía” e incentivaba las rebeliones en los estados.

Al igual que el gobierno de Mosquera, Martín criticó la distinción entre orden público seccional y orden público general, porque admitía una situación absurda en la cual todos los estados y, por tanto, el territorio de la Unión en su totalidad, podrían encontrarse en guerra y aún así el orden público general se mantendría supuestamente inalterado. Sostuvo que el orden público era uno solo y radicaba en el cumplimiento de la Constitución y las leyes. Además, la reforma propuesta haría “que los gobiernos seccionales fueran efectivamente electivos y no impuestos por medio de las armas”. No obstante, implicaba abandonar la doctrina implícita en la Ley de orden público bajo la cual se consagraba el derecho de insurrección, que Martín rechazaba con los mismos argumentos del gobierno de Mosquera: la intervención del gobierno de la Unión para proteger los gobiernos legítimos de los estados no coartaba el derecho de insurrección ni la soberanía del pueblo, porque, dado que todos los sistemas legales se basaban en la premisa de que las leyes se cumplirían, ninguno reconocía explícitamente tal derecho. Pero, sobre todo, la Constitución daba garantías suficientes para que la opinión pública se expresara como mayoría electoral y no por la fuerza contra los gobiernos impopulares⁸⁶⁶.

La propuesta de Martín implicó un cambio en el discurso de una parte de los radicales, pues ya no admitían que el mantenimiento de la paz a nivel nacional se consiguiera al costo de permitir el uso permanente de la violencia en los estados. Por lo tanto, abandonaban la pretensión de conseguir la paz y la unidad nacional mediante la defensa de la soberanía estadual, para descentralizar y enclaustrar las guerras en el territorio de los estados. La intervención del

⁸⁶⁶ Carlos Martín, *Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal* (Bogotá: Imprenta de la Nación, 1868), LVIII. BNC, fquijano_570_pza15.

gobierno federal en las disputas internas de los estados supuso tomar distancia del compromiso de respeto por la soberanía estadual en que se basó la coalición con los conservadores antioqueños. Tal acuerdo cedía ante la necesidad de resguardar la hegemonía radical, impidiendo que sus opositores alcanzaran el dominio sobre el número de estados necesario para desplazarlos del gobierno federal. Pero el viraje también se explica por la compleja situación que enfrentaba el gobierno Nacional, no solo en cabeza de los radicales, frente a un panorama caracterizado por la fragmentación del poder político en distintas élites regionales, la fragilidad de las instituciones estadales, particularmente de los mecanismos electorales, y el consiguiente predominio de la violencia política, que dificultaban el cumplimiento de sus obligaciones más básicas.

El proyecto de Martín no tuvo eco inmediato en el Congreso, pero el problema del orden público ocuparía un lugar central entre las preocupaciones de Santos Gutiérrez (1868-1870), elegido presidente con los votos de cinco estados, excepto Antioquia y Tolima, que votaron por Pedro Justo Berrío, y Santander, que lo hizo por Eustorgio Salgar, lo cual puso de manifiesto las diferencias en el interior del radicalismo⁸⁶⁷. Blandiendo argumentos similares a los de Martín, Santos Gutiérrez también se manifestó partidario de un mecanismo legal que le permitiera al gobierno federal intervenir en las disputas de los estados para mantener el orden público y garantizar los derechos individuales. El conservatismo, que tenía los gobiernos de Tolima y Antioquia, se opuso en todo momento a esa iniciativa, lo que demostró su creciente distancia respecto de los radicales⁸⁶⁸.

En su mensaje al Congreso, Santos Gutiérrez perfiló la compleja situación objetiva a la que se enfrentaba el gobierno federal como consecuencia de la ambigüedad constitucional en materia de orden público y solicitó que se aclarara si el gobierno de la Unión podía intervenir en las contiendas armadas internas de los estados. Reiteró que por mandato constitucional el gobierno de la Unión debía garantizar los derechos individuales. En tiempo de paz, podía recurrir a la Corte Suprema y al Senado de Plenipotenciarios para suspender o anular los actos legislativos contrarios a la Constitución y las leyes. Pero en tiempo de guerra, “cuando los derechos necesitan mayor garantía”, debía permanecer neutral. Además, el gobierno general debía responder ante los gobiernos extranjeros por el incumplimiento de los tratados y la afectación de sus negocios a causa de las revoluciones. Así, el vacío sobre la cuestión generaba disputas

⁸⁶⁷ Mejía, *El régimen*, 101.

⁸⁶⁸ Mejía, *El radicalismo*, 349-351.

inacabables entre partidos y entre gobierno general y gobiernos estatales en defensa de su soberanía. Por eso encarecía, especialmente, que la ley distinguiera detalladamente entre el orden local y el orden general, definiera los medios de conciliación que debían agotarse antes de la intervención (art. 19) y cuándo se debía reconocer el gobierno resultante de la revolución, puesto que la contienda armada podía prolongarse indefinidamente sin que ninguno de los bandos se impusiera sobre el otro y el gobierno general quedaba sin con quién entenderse en el territorio del Estado para hacer cumplir la Constitución y la ley⁸⁶⁹.

El Congreso no tramitó la petición de Santos Gutiérrez. El representante conservador, Lázaro María Pérez, comisionado por la Cámara para responder, remitió la cuestión a las deficiencias de la Constitución pero, al mismo tiempo, desaconsejó su reforma. Consideró que la propuesta no era procedente porque ninguna disposición que se tomara en la materia resolvería el problema, que era de naturaleza constitucional y se resumía en el enfrentamiento “entre la doctrina del gobierno propio y la anarquía federal” insertas en la Constitución de 1863. La intervención del gobierno tendría como consecuencia convertir las revoluciones locales en conflictos nacionales. Así que, si no se podía corregir las causas de la situación se haría un mal mayor promoviendo potenciales violaciones a la soberanía de los estados. Pérez afirmaba que, con las disposiciones vigentes en materia de orden público, Santos Gutiérrez “podrá hacer todo el bien deseable, sin entregarnos a los peligros de estas autorizaciones elásticas, que el magistrado probo contrae y que el refractario extiende y refuerza”. Pensaba que el concepto de orden público, entendido como el mantenimiento de la paz pública general además del cumplimiento de la Constitución y leyes, era “esencialmente centralista” y no había forma de darle un desarrollo legislativo que no entrara en contradicción con otras disposiciones de la Constitución, especialmente con la soberanía de los estados, salvo acabando con la federación⁸⁷⁰. La ambigüedad en el concepto de Pérez, rechazando el federalismo como “anárquico” pero desaconsejando la reforma de la Constitución, muestra que en el conservatismo existía una corriente favorable al centralismo, visto como la solución a las “causas” del desorden, pero que, por consideraciones estratégicas, y especialmente por la conservación de sus bastiones en Antioquia y Tolima, no consentía la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados.

⁸⁶⁹ Santos Gutiérrez, “Mensaje al Congreso Nacional, 8 abril de 1868”, *Diario Oficial*, No. 1.200, abril 9 de 1868, 1481.

⁸⁷⁰ Lázaro María Pérez, *Informe de la comisión a que pasó el Mensaje del Presidente de la Unión, de fecha 8 de los corrientes* (Bogotá: Imprenta de N. Pontón, abril 14 de 1868), 1-2.. BNC, fpineda_980_pza89.

El problema cobró relevancia nuevamente con el derrocamiento del gobernador conservador de Cundinamarca, Ignacio Gutiérrez Vergara, que adicionó a la discusión sobre el orden público la cuestión del distrito federal y originó serios resquemores de los conservadores antioqueños frente al gobierno radical. La ubicación tanto del gobierno general como el de Cundinamarca en Bogotá se convirtió en motivo de desconfianza mutua desde que el conservatismo se hizo con el gobierno del Estado. La situación se había previsto pero nunca se concretó una solución⁸⁷¹. Aunque se trataba de un caso muy particular, la tensión entre ambos gobiernos cuestionó la posibilidad de que el federalismo permitiera la coexistencia de partidos que dominaran distintos estados, por la que habían apostado tanto los radicales como los conservadores antioqueños.

En noviembre de 1867 Gutiérrez Vergara ganó las elecciones para la presidencia de Cundinamarca frente a Justo Briceño, candidato de la facción liberal encabezada por Daniel Aldana, quien fungía como presidente del Estado. Aldana, también cercano a Mosquera, se había negado a entregar las armas de Cundinamarca a la Nación, luego de una resolución del presidente Santos Acosta, arguyendo que el Presidente de la Unión no podía vulnerar la soberanía del Estado: “Soy el jefe constitucional de un Estado; mis jueces son la Asamblea Legislativa y la Corte Federal de la Unión; y si Ud. cree que soy responsable por algo que apareje responsabilidad en negocios nacionales, que se me juzgue constitucionalmente”⁸⁷². La tensión entre el gobierno de la Unión y el del Estado no menguó con el cambio de partido en el gobierno.

En su informe a la Legislatura, Gutiérrez Vergara justificó una compra de armas a Antioquia por la necesidad de medios para sostener la soberanía, aludiendo a su dependencia del gobierno de la Unión: “un gobierno sin fuerza propia no puede hacer valer su autonomía, ni menos puede ser soberano, cuando esa fuerza es prestada y dependiente de un huésped poderoso que puede o no concederla según su voluntad, con no poco peligro de contrariar el precepto de la Constitución federal que le prohíbe intervenir directa o indirectamente en las contiendas interiores de los

⁸⁷¹ Mosquera, como senador, propuso la creación del distrito federal como sede del gobierno de la Unión, en 1856 y 1857, y lo creó tras deponer a Ospina, el 23 de julio de 1861, desplazando la capital de Cundinamarca a Funza y Zipaquirá, y dejando a Bogotá con un estatus ambiguo que no resolvió la Convención de Rionegro, pues no participaba en las elecciones presidenciales ni tenía representación en el Congreso porque no era un Estado. Por un corto período se alteró la competencia electoral en el Estado, entre la fracción de Ramón Gómez, cercana a Mosquera y en defensa del distrito, y los radicales que pugnaron por reincorporar a Bogotá como capital de Cundinamarca y lo consiguieron en mayo de 1864. Rueda y Gómez, *La república liberal*, 406-409.

⁸⁷² *La restauración*, Medellín, diciembre 19 de 1867. Citado en: España, *Carlos Holguín*, 126.

estados”⁸⁷³. En abril de 1868, Gutiérrez Vergara notificó al gobierno de Santos Gutiérrez su decisión de adquirir armas para el mantenimiento de la seguridad interna, manifestando lealtad al Presidente “en el doble carácter de agente vuestro y Jefe de este Estado soberano”. Sostuvo que el hecho de que ambos gobiernos tuvieran sede en Bogotá había llevado a pensar que el gobierno del Estado era subalterno del de la Unión, como ocurría bajo el régimen centralista, y producía desconfianza mutua. Para resolver la cuestión proponía que el Estado de Cundinamarca fuera declarado territorio federal bajo el mando del Presidente de la República. Pero, mientras eso ocurría, declaraba su derecho a garantizar la soberanía del Estado con sus propios medios⁸⁷⁴. En su respuesta, Santos Gutiérrez le concedió la razón a Gutiérrez Vergara, planteando que la aparente subordinación del gobierno de Cundinamarca respecto del gobierno general debía ser corregida. Por consiguiente, consideraba legítima la compra de armas a Antioquia⁸⁷⁵.

Sin embargo, en mayo de 1868 el Partido Liberal obtuvo una mayoría en la Asamblea de Cundinamarca, con 29 diputados contra 23 conservadores, quienes denunciaron un fraude electoral liderado por la facción liberal del “sapismo”, liderada por Ramón Gómez⁸⁷⁶. La mayoría liberal excluyó a los conservadores de las ternas propuestas a Gutiérrez Vergara para nombrar los alcaldes. Gutiérrez Vergara, por su parte, nombró prefectos de policía conservadores para contrapesar los alcaldes liberales y distribuyó armas entre miembros de su Partido. Los liberales denunciaron actos de represión, conculcación de derechos y acusaron a Gutiérrez Vergara de violar la neutralidad del Estado al auxiliar los conservadores del Tolima con elementos de guerra y perseguir a los liberales en ese Estado⁸⁷⁷. Finalmente, el 5 de octubre Gutiérrez Vergara destituyó varios alcaldes y el 9 convocó una asamblea constituyente. Los liberales interpretaron el hecho como el establecimiento de una dictadura y se prepararon para un levantamiento. A pesar de que el secretario de gobierno del Estado, Carlos Holguín, acordó con Santos Gutiérrez que el conflicto no afectaría al gobierno Nacional, el 10 de octubre el secretario de Guerra de la Unión, general Sergio Camargo, depuso a Gutiérrez Vergara sin violencia⁸⁷⁸.

⁸⁷³ Ignacio Gutiérrez, *Informe del Gobernador de Cundinamarca a la Asamblea Legislativa del Estado* (Bogotá: Imprenta del Estado, 1868), 4. BNC, fpineda_235_pza14.

⁸⁷⁴ Ignacio Gutiérrez, “Nota del Gobernador del Estado Soberano de Cundinamarca al Ciudadano Presidente de la Unión”, *Diario Oficial*, No. 1207, abril 18 de 1868, 1509.

⁸⁷⁵ Santos Gutiérrez, “Contestación del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al señor Gobernador del Estado Soberano de Cundinamarca”, *Diario Oficial*, No. 1207, abril 18 de 1868, 1509-1510.

⁸⁷⁶ Mejía, *El radicalismo*, 356-357.

⁸⁷⁷ Rueda y Gómez, *La república liberal*, 428-429.

⁸⁷⁸ España, *Carlos Holguín*, 128-131.

Gutiérrez Vergara fue exonerado por la Corte Suprema, tras la acusación por rebelión, quedando a disposición de la Asamblea de Cundinamarca, a la cual no reconoció como juez legítimo. Explicó el golpe del 10 de octubre como la violación de la soberanía de Cundinamarca y de la Ley de orden público por parte del gobierno de la Unión, a causa de las dificultades que creaba el que ambos gobiernos tuvieran la misma sede⁸⁷⁹. Una acusación del conservatismo contra Santos Gutiérrez ante la Corte Suprema, por vulnerar la soberanía de Cundinamarca, no prosperó. En el Senado los representantes de los estados de Santander, Bolívar, Cundinamarca, Boyacá y Panamá sostuvieron que la conducta del gobierno federal había sido constitucional. Los radicales justificaron el derrocamiento afirmando que Gutiérrez Vergara se aprestaba a dar un golpe al gobierno de la Unión y este no podía esperar la autorización del Congreso para defenderse. Esto significaba que los radicales privilegiarían su hegemonía en el gobierno de la Unión sobre la coexistencia entre partidos que, conforme a su coalición con los conservadores antioqueños, esperaban del federalismo. En otras palabras, estaban dispuestos a tolerar el dominio del conservatismo en determinados gobiernos estatales siempre que no atentaran contra su propia hegemonía a nivel nacional.

Ramón Gómez, cabeza de la red clientelar conocida como “sapismo”, presentó un informe de comisión a la Asamblea de Cundinamarca en el cual, de modo paradójico, acudió al derecho de rebelión para justificar la intervención de Santos Gutiérrez en ese Estado, usando los mismos argumentos de quienes se habían opuesto. Según Gómez, dado que Gutiérrez Vergara usurpó facultades que no le confería la ley y se convirtió en dictador, el pueblo de Cundinamarca tenía derecho a deponerlo y el gobierno de la Unión podía colaborarle. La soberanía residía en el pueblo del Estado y no en su gobierno, que era un simple representante. Por lo tanto, al apoyar el pueblo cundinamarqués, el gobierno de la Unión no había violado la soberanía de Cundinamarca. Gutiérrez Vergara además de erigirse en dictador conspiraba contra el gobierno Nacional, perturbando el orden general. Por esa razón creía injustificado que el Partido Conservador acusara de dictador a Santos Gutiérrez⁸⁸⁰.

En el mismo sentido Salvador Camacho Roldán, como miembro de la Asamblea de Cundinamarca, esgrimió argumentos contrarios a los que había defendido años atrás en favor de

⁸⁷⁹ Ignacio Gutiérrez Vergara, *El 9 y el 10 de octubre de 1868. Denuncio a la Cámara de Representantes contra el Poder Ejecutivo Nacional* (Bogotá: Imprenta de Foción Mantilla, 1869), III. BNC, fpineda_293_pza1.

⁸⁸⁰ Ramón Gómez, *Informe de la comisión de la Asamblea legislativa del Estado de Cundinamarca, a cargo del doctor Ramón Gómez, sobre los acontecimientos de 9 i 10 de octubre* (Bogotá, s.n.), 2-4. BNC, fpineda_3_pza20.

la soberanía de Antioquia. Para Camacho, quien rompió el orden constitucional fue Gutiérrez Vergara, al desconocer la Asamblea legislativa, convocar una constituyente y amenazar con un golpe de Estado al gobierno de la Unión, que tenía el derecho de ejercer el “principio de autoridad” para evitar que cundiera la “anarquía”. Camacho incluso llegó a negar que existiera la soberanía de los estados, asumiendo así un concepto de confederación contrario al que los radicales habían reivindicado en la Convención de Rionegro y que daba fundamento a su coalición con los conservadores antioqueños, pues ahora asumía que la soberanía pertenecía esencialmente a la Nación y no a los estados:

“La palabra estados *soberanos* de que se usa en los actos oficiales es un poco engañosa, y a la verdad es impropia. El único soberano es la Nación, es el pueblo reunido o representado de todos los estados. A este le deben todos fidelidad y obediencia, respeto y amor; esta entidad compleja, compuesta de todos los elementos seccionados, es la Nación, es la patria... El arca santa de nuestras libertades, el ánora de salvación contra la anarquía, el elemento ponderador y salvador en medio de nuestras convulsiones políticas, es el gobierno federal. Rodeémosle todos de apoyo y de confianza: esa será nuestra salvación y la del porvenir”⁸⁸¹.

Así pues, la intervención en Cundinamarca y la negación de la soberanía estadual como base de la Unión comprometían los fundamentos de la coalición entre radicales y conservadores antioqueños, generando una gran distancia entre ambos. Tanto el gobierno mosquerista del Cauca como el conservador de Antioquia se manifestaron inconformes con el procedimiento contra Gutiérrez Vergara, en defensa de la soberanía estadual. El presidente del Cauca, Julián Trujillo, instó a la legislatura del Estado a solicitar una reforma constitucional que salvaguardara la soberanía de los estados. Consideraba que las disposiciones de la Constitución sobre las relaciones entre los estados y el gobierno de la Unión no eran suficientemente claras y por eso las administraciones federales habían hecho de ellas interpretaciones a su acomodo. También creía necesario crear un distrito federal, para evitar las colisiones entre el gobierno de la Unión y de Cundinamarca, todo lo cual demandaba una reforma constitucional que perfeccionara la federación sin menoscabar las garantías individuales ni la soberanía estadual⁸⁸².

Berrio, por su parte, rechazó enérgicamente la intervención del gobierno de la Unión. Acusó al gobierno de Santos Gutiérrez de pretender “centralizar el poder”, pues los estados no habían delegado al gobierno general la defensa de su propia soberanía, y reclamó el derecho de

⁸⁸¹ Salvador Camacho Roldán, “9 de octubre”, *La Paz*, octubre 13 de 1868, reproducido en: Salvador Camacho Roldán, *Escritos Varios Tomo III* (Bogotá: Incunables, 1983 [1892]), 624-625.

⁸⁸² Julián Trujillo, *Mensaje del presidente del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura de 1869* (Cali: Imprenta de Eustaquio Palacios, 1869), 13-14. BNC, fpineda_363_pza12.

Antioquia de socorrer a Cundinamarca en virtud del auxilio recíproco contra amenazas a la soberanía de los estados (art. 2). Para Berrío, la intervención del gobierno federal, violando la soberanía del Estado, constituía una acción de guerra. También acusó a Santos Gutiérrez de cambiar la atribución de “velar” por la conservación del orden público (art. 66.19), para lo cual no necesitaba facultades especiales, por la de “conservar” el orden público, con el fin de asumir facultades que no se le habían conferido expresamente, como la de determinar cuándo se perturbaba el orden general. Como consecuencia de la intervención en Cundinamarca, “los Estados que conservan su soberanía no pueden descansar en la buena fe del gobierno general, sino en la fuerza que tengan para defenderse, porque lo que impunemente se ha hecho con otros, es una amenaza incesante contra todos”⁸⁸³. A diferencia de Camacho, con quien había coincidido en el pasado reciente, Berrío reivindicó la concepción de la confederación en que se basaba la coalición con los radicales, como un pacto entre estados soberanos que formaron la Nación. En consecuencia, la soberanía residía primordialmente en los primeros:

“El lenguaje de esta Constitución es el de un pacto solemne que contiene estipulaciones convenidas entre las partes contratantes. La diferencia entre esta y aquellas constituciones no es solo de palabras o de pura forma, sino que es sustancial: según la actual el gobierno general no es la obra directa de un pueblo, como antes era, sino de nueve estados soberanos e independientes, y es con ellos como entidades políticas que deben entenderse lo que tenga relación con los pueblos respectivos o con los ciudadanos. Solo las partes contratantes tienen derecho de reformar o interpretar de común acuerdo el pacto constitucional, por medio del cual se formó y organizó la Nación”⁸⁸⁴.

Por esa razón, según Berrío, la Constitución le confería a los estados medios para defender su soberanía, como la anulación de actos del Congreso o del Ejecutivo nacional (art. 25) o el auxilio recíproco frente a amenazas armadas (art. 2). El gobierno general no tenía facultad de intervenir en los estados porque “las unidades normales de la República no son ciudadanos, sino cuerpos políticos; y por consiguiente las relaciones del gobierno general no pueden ser directas con los individuos particulares sino con las autoridades de los Estados”⁸⁸⁵. Para evitar interpretaciones arbitrarias, Berrío creía necesario tener en cuenta la armonía entre las distintas disposiciones de la Constitución. El gobierno tenía prohibido declarar la guerra a los estados sin autorización del Congreso (art. 19) y entre sus atribuciones (art. 66) no se contemplaba la de declarar la perturbación del orden general o intervenir en un Estado. Por consiguiente, su facultad de “velar

⁸⁸³ Pedro Justo Berrío, *Manifiesto del presidente del Estado Soberano de Antioquia a la Nación* (Medellín: Imprenta del Estado, 1969), 5. BNC, fpineda_478_pza9.

⁸⁸⁴ Berrío, *Manifiesto*, 7.

⁸⁸⁵ Berrío, *Manifiesto*, 8.

por la conservación del orden general”, se refería a “observar atentamente” y tener conocimiento de lo que acontece para solicitar autorización del Congreso, no a “tomar medidas u obrar”⁸⁸⁶. En suma, los motivos para aprehender a Gutiérrez Vergara habían sido temores infundados de que atentaría contra el gobierno de la Unión, pero Cundinamarca era un Estado soberano como todos los demás, así albergara el gobierno federal, y debía respetarse su soberanía. Además, Santos Gutiérrez se había saltado los procedimientos establecidos en el artículo 19 para intervenir en un Estado, agotar los medios de conciliación y solicitar autorización del Congreso⁸⁸⁷.

El tono de Berrío fue aún más agresivo en su mensaje a la Legislatura de 1869, marcando un serio distanciamiento con los radicales, aunque no necesariamente una ruptura de su coalición. Afirmó que el golpe contra Gutiérrez Vergara era asimismo contra las bases de la federación, las garantías individuales y la soberanía de los estados. Como el Congreso había avalado la conducta del gobierno federal, “la Constitución quedó anulada y el país sin esperanza de salvación, expuesto a la anarquía y al despotismo militar”. Berrío dibujaba un panorama sombrío, al filo de la guerra civil: “No hay seguridad, los estados han perdido su autonomía, y únicamente la fuerza con que cuentan es garantía de su libertad. El gobierno, con el sofisma de ampliación, pretende intervenir en los negocios domésticos de los estados, llamando cuestión de orden público lo que conviene a sus miras”. No obstante, finalizaba declarando que el Estado de Antioquia mantendría su política de paz y no intervención⁸⁸⁸.

En respuesta, Santos Gutiérrez conminó a Berrío a “exigir de quienes corresponda, que hagan efectivas en mí y en mis agentes todas las responsabilidades en que juzguéis que hemos incurrido”, reiterando que había cumplido con su deber al desarmar al “dictador” y entregarlo a la justicia⁸⁸⁹. En su mensaje al Congreso de 1869, también justificó el golpe de Estado en Cundinamarca por considerar que amenazaba al gobierno de la Unión, al tiempo que rechazó la neutralidad ordenada por la Ley de orden público, porque incentivaba la guerra y la impunidad, y condenaba al gobierno a la pasividad mientras se vulneraban los derechos individuales. Contra

⁸⁸⁶ Berrío, *Manifiesto*, 9.

⁸⁸⁷ Pedro Justo Berrío, “Protesta del Presidente del Estado Soberano de Antioquia contra la intervención del Poder Ejecutivo de la Unión en los asuntos internos de Cundinamarca”, *Diario Oficial*, No. 1390, noviembre 20 de 1868, 2243-2244.

⁸⁸⁸ Pedro Justo Berrío, *Mensaje que el Presidente del Estado Soberano de Antioquia dirige a la Legislatura en sus sesiones ordinarias de 1869* (Medellín: Imprenta del Estado, 1869), 5. BNC, fpineda_482_pza1.

⁸⁸⁹ Santos Gutiérrez, “Contestación del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Señor Presidente del Estado Soberano de Antioquia”, *Diario Oficial*, No. 1390, noviembre 20 de 1868, 2244.

las críticas de la legislatura del Tolima, que acusaba al gobierno federal de violar la soberanía de Cundinamarca, arguyó que la legislatura de este Estado, legítima representante de su soberanía, había dado su aprobación a “la medida de policía ejecutada en Bogotá el 10 de octubre”. Sin embargo, solicitó nuevamente la reforma de la Ley de orden público para poder intervenir en los desórdenes internos de los estados⁸⁹⁰.

En su memoria como secretario de Interior, Santiago Pérez también justificó igualmente la deposición de Gutiérrez Vergara por representar una amenaza para el gobierno de la Unión, pero hizo un diagnóstico original, evaluando hasta qué punto el federalismo, tal y como había sido concebido en la Constitución de 1863, podría efectivamente procurar la paz y la unidad nacional. El problema radicaba en que el federalismo no fragmentó los partidos, condición necesaria para descentralizar las guerras y confinarlas al territorio de los estados, pero sí redujo la capacidad de los estados para juntarse y resistir las agresiones. Un Estado podía verse agredido por parte de un partido con sede en otro Estado, pero no podía defenderse con auxilio de otros estados o del gobierno Nacional. Acabada la guerra, sin embargo, el gobierno de la Unión tenía que destinar los recursos de todos los estados para reponer los daños y los gastos. Por lo tanto, “el sistema federal aplicado de la manera expuesta consultará seguramente la soberanía de los Estados; pero no consulta en nada el sosiego, el crédito ni el progreso del país”. De esa manera, la intención de los radicales de alcanzar la paz y resguardar la unidad nacional confinando la guerra a los espacios estadales había fracasado. Para Pérez, el mal se propagaría hasta que se reformara la Ley de orden público, confiriendo al gobierno general medios para impedir que se violaran los derechos en caso de guerra dentro de un Estado⁸⁹¹.

También el constitucionalista Rafael Rocha consideró extensamente la cuestión, cualificando los argumentos del bando radical en defensa de la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados. Según Rocha, la aprehensión de Gutiérrez Vergara había sido legítima para mantener el orden público, puesto que la Constitución no hacía diferencia explícita entre el orden general y el local de los estados, ni le había impuesto al gobierno Nacional el deber de permanecer neutral. Toda rebelión en un Estado perturbaba el orden general porque violaba los derechos individuales. Si triunfaba conducía a la dictadura, prohibida por la Constitución incluso

⁸⁹⁰ Santos Gutiérrez, *Mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1869* (Bogotá: Imprenta de Gaitán, 1869), 8. BNC, fpineda-369_pza8.

⁸⁹¹ Santiago Pérez, *Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Nacional de 1869* (Bogotá, Imprenta y Estereotipia de El Liberal, 1869), 5. BNC, fvergara_387_pza4.

si fuera transitoria, puesto que no existía manera de fijar un término temporal para tolerarla. Además, admitir que las revoluciones locales no afectaban el orden general, sino únicamente el local, sería como aceptar que el orden público podía alterarse en todos los estados y aún así permanecer inalterado en la Unión⁸⁹². Al igual que Pérez, los razonamientos de Rocha negaban la posibilidad de descentralizar y confinar la guerra al territorio de los estados, pretensión con que los radicales habían justificado su defensa de la soberanía estadual, y conducían a limitar esa soberanía autorizando la intervención del gobierno federal.

Según Rocha, el derecho del gobierno general a intervenir en las revoluciones de los estados se desprendía de su derecho a exigirles la garantía de los derechos individuales. Cuando la legislatura de un Estado expedía una ley contraria a esos derechos, esta podía ser suspendida por la Corte Suprema y anulada por el Senado. Luego, no era lógico que los revolucionarios tuvieran derecho a hacer lo que no podían hacer los estados por medio de sus legislaturas⁸⁹³. Así mismo, de acuerdo con Rocha el derecho de insurrección no podía derivarse de la soberanía de los estados, pues estaba limitada por la garantía de los derechos individuales y la obligación de organizarse en un gobierno republicano. El derecho de insurrección implicaba cambiar la forma de gobierno, aunque fuera transitoriamente y, por consiguiente, no existía en el ordenamiento constitucional⁸⁹⁴. Finalmente, Rocha dio un paso más en el diagnóstico de las causas del desorden. El principal argumento contra la intervención del gobierno federal era que su apoyo a los gobiernos estadales los convertiría en oligarquías permanentes a las que los pueblos no podrían resistir. Sin embargo, para Rocha tolerar que los gobiernos se establecieran mediante la rebelión tenía el mismo resultado. El problema de fondo no era la neutralidad o la intervención del gobierno Nacional y, por lo tanto, no se refería al federalismo y la soberanía de los estados, sino la fragilidad de las instituciones estadales y, especialmente, la corrupción electoral. Por consiguiente, si se garantizaba el sufragio como vía de alternación en el gobierno, desaparecía la discusión sobre la intervención del gobierno de la Unión⁸⁹⁵. Tal argumento cambiaba las coordenadas de la discusión pues, en la perspectiva de Rocha, el mantenimiento de la paz y la unidad nacional no pasaban por tolerar la violencia política a nivel local, como habían pretendido

⁸⁹² Rafael Rocha Gutiérrez, *Artículos sobre el orden general. Tomados de la sección de colaboradores de La paz* (Bogotá: Imprenta y estereotipia de El Liberal, 1869), 11. BNC, fpineda_293_pza2.

⁸⁹³ Rocha, *Artículos*, 5-6.

⁸⁹⁴ Rocha, *Artículos*, 10.

⁸⁹⁵ Rocha, *Artículos*, 13-14.

en un primer momento los radicales, sino, al contrario, por fortalecer las instituciones estatales para hacer innecesario el recurso a la violencia.

En síntesis, una vez en el gobierno Nacional, una parte de los radicales usó y defendió su intervención en las disputas internas de los estados, abandonando la doctrina de la neutralidad y con ella dos de los postulados que daban sentido a su coalición con los conservadores antioqueños. Por una parte, el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos, pues la intervención desconocía o limitaba la soberanía estadual. Por otra, el proyecto de afianzar la paz y la unidad nacional mediante esa concepción del federalismo, es decir, con un respeto irrestricto por la soberanía estadual. En efecto, el federalismo no había conseguido descentralizar y enclaustrar las guerras en el territorio de los estados, puesto que los partidos en contienda tenían un alcance nacional y apoyaban las rebeliones de un Estado con fuerzas y recursos provenientes de otros. Así mismo, el golpe contra el gobernador conservador de Cundinamarca, Gutiérrez Vergara, por parte del gobierno radical, puso de presente que la coexistencia entre partidos antagónicos dominantes en distintos estados, que se esperaba del régimen federal, tenía como límite la disputa por la hegemonía en el gobierno Nacional. Así, el viraje de un sector de los radicales se explica por razones estratégicas, para resguardar esa hegemonía, pero también por los problemas objetivos de gobernabilidad que las disputas violentas por los gobiernos estatales generaban, pues impedían que el gobierno federal cumpliera con sus funciones más básicas, como la garantía de los derechos individuales. Los radicales justificaron la intervención del gobierno de la Unión abandonando o adaptando los argumentos con que anteriormente se habían opuesto a ella, llegando incluso a negar la existencia de la soberanía estadual y a aceptar que la concepción del federalismo instituida en Rionegro conducía potencialmente a la “anarquía”. De ahí el descontento que produjo la intervención contra Gutiérrez Vergara entre los mosqueristas y, sobre todo, entre los conservadores antioqueños, quienes reivindicaron con vehemencia el concepto de confederación cimentada en la soberanía estadual. En fin, la discusión también cualificó el diagnóstico del problema, al introducir la distinción entre el orden público general y el local, las dificultades del federalismo para descentralizar o localizar las guerras y la corrupción del sufragio como causa del permanente recurso a la violencia.

7.4. Entre la reforma constitucional y la derogación de la Ley de orden público

En las elecciones de 1870 la cuestión del orden público se ubicó nuevamente en el centro de las preocupaciones debido a las revoluciones en Boyacá y Cundinamarca. El marco discursivo del debate no varió en lo sustancial, pero se posicionó la necesidad de una reforma constitucional, bajo el supuesto de que era una cuestión estructural que comprometía el sistema federal en su totalidad, y la derogación o reforma de la Ley de orden público. Ambas opciones fueron defendidas por el gobierno radical, reiterando que el federalismo había fracasado en el intento de localizar las guerras y se requería la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados para garantizar los derechos individuales, particularmente el sufragio. En consecuencia, parte del radicalismo renunciaba a la defensa irrestricta de la soberanía estadual y del derecho de rebelión sobre los que se erigía su coalición con el conservatismo antioqueño. Sin embargo, en el curso de las discusiones emergieron los argumentos de los radicales fuera del gobierno Nacional, quienes se mantenían en defensa de la soberanía estadual, del derecho de rebelión y contra la intervención en las disputas internas de los estados.

Pese al descontento entre los conservadores antioqueños por el golpe contra Gutiérrez Vergara, las tensiones no se tradujeron en una ruptura de su coalición con los radicales, fundamentalmente porque no tenían una opción distinta a persistir demandando el respeto por la soberanía estadual y los demás compromisos. Sin embargo, el golpe contra Gutiérrez Vergara llevó al conservatismo a reorientar sus estrategias. Carlos Holguín, su líder en el centro del país, desde finales de 1868 se orientó a buscar una alianza con el mosquerismo conocida en la historiografía como “La liga”⁸⁹⁶. La alianza se selló finalmente el 13 de abril de 1869 con el compromiso de apoyar la candidatura presidencial de Mosquera, buscar la participación de ambos partidos en todas las elecciones, un concordato con la Santa Sede para resolver el problema de los bienes desamortizados, una amnistía para Gutiérrez Vergara y una convención constitucional paritaria para reformar la Constitución. Por los liberales suscribieron José María Rojas Garrido, Ramón Mercado y Ángel María Céspedes; por los conservadores, Recaredo de Villa y Leonardo Canal⁸⁹⁷. Sin embargo, no todo el conservatismo respaldó la coalición: fue rechazada por los conservadores caucanos, liderados por Sergio Arboleda, que decidieron no apoyar candidato a la presidencia, porque ninguno representaba principios conservadores, y por Berrío, quien prefirió

⁸⁹⁶ Park, *Rafael Núñez*, 119.

⁸⁹⁷ Mejía, *Los radicales*, 367.

como candidato a Pedro Alcántara Herrán⁸⁹⁸. En ese contexto empezó a agitarse la reforma constitucional. Previamente, legislaturas de varios estados habían propuesto enmiendas como la creación del distrito federal o la moderación de los requisitos para la reforma de la Carta (art. 92), entre otras.

En las elecciones presidenciales se impuso el candidato radical Eustorgio Salgar, con los votos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Panamá y Magdalena, en este caso tras la intervención del gobierno de la Unión⁸⁹⁹. Mosquera recibió los votos de Tolima, Cauca y Bolívar, y Alcántara el de Antioquia⁹⁰⁰. En el acto de posesión de Salgar, el presidente del Congreso, Justo Arosemena, también reivindicó la necesidad de una reforma constitucional. Consideraba que, por ser obra de un partido y resultado de una lucha sangrienta entre federalismo y centralismo, “la Constitución de Rionegro tenía que ser reaccionaria”. Había consagrado tres soberanías, del individuo, el Estado y la Unión, allí donde el régimen central mantenía una sola, bajo la teoría de que los tres eran rivales que se limitaban recíprocamente. Además, la Constitución excedió los derechos reconocidos a los estados, “hasta el punto de poner en peligro la existencia de la Unión misma”. Por esa razón, creía necesaria una reforma análoga a la que en Estados Unidos había permitido transitar desde los “insuficientes y anárquicos” Artículos de Confederación hacia la Constitución de Filadelfia⁹⁰¹. De esa forma, Arosemena posicionó la necesidad de salvaguardar la paz y la unidad nacional ya no solo en la discusión sobre el orden público, sino sobre la reforma constitucional. En últimas, las contradicciones de la Constitución y las tres soberanías que mencionaba explicaban el creciente desorden⁹⁰². En su respuesta, Salgar descartó la reforma constitucional, argumentando que era necesario darle tiempo a la Constitución para operar e identificar sus defectos, los cuales debían cambiarse paulatinamente: “Los pueblos reflexivos y sensatos, que marchan con paso firme en el camino de su prosperidad, mejoran sus instituciones lentamente, a medida que la práctica va señalando sus defectos e indicando las reformas...”

⁸⁹⁸ España, *Carlos Holguín*, 145-146.

⁸⁹⁹ España, *Carlos Holguín*, 150-152.

⁹⁰⁰ Mejía, *Los radicales*, 370.

⁹⁰¹ “Recepción del ciudadano presidente de la Unión”, *Diario Oficial*, No. 1687, abril 1 de 1870, 347.

⁹⁰² El juicio de Arosemena se basaba en un estudio más amplio de la Constitución en el cual analizó el problema del orden público. Según Arosemena, quienes defendían la neutralidad del gobierno federal en las luchas domésticas de los estados suponían que las relaciones entre ambas entidades eran iguales a las que mantenían las naciones independientes. Sin embargo, las relaciones entre naciones independientes no representaban un beneficio sino una desventaja que el federalismo trataba de corregir, para garantizar en los estados la vigencia de la forma de gobierno republicano y los derechos individuales. Justo Arosemena, “Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes históricos y comentarios” [1870], en *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No. 6*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 68.

Pretender mejorar la suerte del país cambiando la Constitución o desprestigiándola, es sembrar el germen de muerte para todas las instituciones futuras”⁹⁰³.

No obstante, los problemas de orden público convirtieron la reforma en un tema urgente. En 1871 el presidente de Boyacá, Felipe Pérez, fue derrocado por una revuelta apoyada indirectamente por el gobierno de la Unión, en cabeza de Salgar, que se rehusó a vender armas al gobierno del Estado y trasladó un batallón de la Guardia Colombiana a Tunja cuando iniciaba la conspiración⁹⁰⁴. Por lo tanto, las disputas por el dominio de los estados se habían trasladado al campo mismo de los radicales. Aún así, en su mensaje al Congreso de 1871, Salgar se quejó por no poder intervenir en las recientes alteraciones del orden público en Cundinamarca y Boyacá, porque la neutralidad ocasionaba más problemas de los que pretendía resolver, dejando a todos los involucrados descontentos. A un año de gobierno, Salgar había cambiado de opinión y ahora creía que era necesaria una reforma constitucional para resolver la cuestión⁹⁰⁵.

En Cundinamarca, los rebeldes habían apresado al intendente de Guerra, acción que fue rechazada por el gobierno de Salgar mediante una resolución en que advertía que los funcionarios nacionales no podían ser reducidos a prisión, ni por los revolucionarios ni por las autoridades legítimas. Por su parte, los empleados del gobierno federal que participaran en la contienda, independientemente del bando, dejarían de serlo y serían individualmente responsables por sus actos. Finalmente, la resolución consideraba como “alteración del orden general el hecho de que un bando beligerante en un Estado reduzca a prisión o impida el libre ejercicio de sus funciones a cualquier empleado de los que establece la Constitución nacional y cuya suspensión deba ser decretada con arreglo a ella”⁹⁰⁶. La resolución no fue objetada por ningún Estado, pero la prensa fue muy crítica del punto final que establecía cuándo se consideraba alterado el orden general, porque daba licencia al gobierno de la Unión para intervenir en los estados.

El hecho llevó a Felipe Zapata, en su informe como secretario de Interior, a reconsiderar la cuestión del orden público, cambiando radicalmente su oposición a la intervención del gobierno

⁹⁰³ “Recepción del ciudadano presidente de la Unión”, *Diario Oficial*, No. 1687, abril 1 de 1870, 348.

⁹⁰⁴ Delpar, *Rojos contra azules*, 188.

⁹⁰⁵ Eustorgio Salgar, *Mensaje del presidente de la Unión al Congreso Nacional de 1871* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1871). BNC, fpineda_369_pza9.

⁹⁰⁶ Felipe Zapata, *Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores al Congreso de Colombia* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1871), 4-5. BNC, fpineda_924_pza3.

de la Unión, que sostuvo en 1866 contra la Circular de orden público de Mosquera. Argumentó que las críticas a la resolución del gobierno de Salgar eran infundadas, puesto que se basaban en el supuesto de que el orden público únicamente se podía restablecer por medio de las armas, desconociendo que había medios constitucionales y legales para hacerlo. Por ejemplo, cuando el orden se alteraba por el apresamiento de un funcionario federal, el restablecimiento pasaba porque se le devolviera la libertad y se enjuiciara a sus responsables. Solo si estos resistían, era necesario el empleo de la fuerza, puesto que el gobierno general no tendría razón de ser si los revolucionarios de un Estado pudieran disponer de sus empleados⁹⁰⁷. En contra de lo que él mismo había defendido cinco años antes, Zapata insistió en que no se podía distinguir el orden general del local o seccional cuando se trataba de revoluciones, pues toda revolución en un Estado, aunque su fin no fuera atacar al gobierno general, lo afectaba al desconocer sus agentes, la Constitución y las leyes, mientras se resolvía la guerra. Para Zapata, con el apresamiento del intendente, la revolución en Cundinamarca había demostrado la imposibilidad de que el gobierno general se mantuviera neutral en las contiendas de los estados. Sin embargo, incluso la creación del distrito federal no resolvería de fondo el problema, que reclamaba una reforma constitucional más amplia⁹⁰⁸.

Sin embargo, Zapata no ocultaba su preferencia por la intervención del gobierno de la Unión. Se inspiraba en la Constitución de EE.UU., en donde tal intervención estaba permitida con previa solicitud de la legislatura o, cuando esta no pudiera reunirse, del ejecutivo de los estados. Zapata recordaba que el Congreso que sancionó la Constitución de 1858 no adoptó una disposición análoga con la intención de que el federalismo afianzara el orden público mediante la descentralización o localización de las revoluciones. No obstante, la experiencia había demostrado que los partidos no se habían fragmentado y, por el contrario, se habían volcado a las luchas internas de los estados, lo que incentivaba la intervención de otros estados y del gobierno de la Unión. Por consiguiente, con el federalismo no se localizaron los efectos de la guerra. Pero incluso aunque el gobierno general y los estados mantuvieran la neutralidad en las luchas domésticas de otros, era imposible garantizar la neutralidad de los ciudadanos, de manera que los miembros de cada partido apoyarían las luchas con independencia de los estados comprometidos.

⁹⁰⁷ Zapata, *Memoria*, 5.

⁹⁰⁸ Zapata, *Memoria*, 8.

Así, mientras los partidos intervinieran en disputas de otros estados y los gobiernos estuvieran obligados a mantenerse neutrales, no podría garantizarse el orden público⁹⁰⁹.

Finalmente, al igual que Rocha, Zapata ubicaba la raíz del problema en la corrupción del sufragio. Por eso, a diferencia de lo que pensaba en 1866, no reconocía el derecho a la rebelión: “la insurrección es un hecho y no un derecho político”. Por el contrario, creía que la soberanía popular debía ejercerse por el voto libre y pacífico, como el único medio legítimo de reconocer las mayorías⁹¹⁰. Precisamente, la neutralidad respecto de los desórdenes en los estados en lugar de impedir el fraude electoral terminaba por sancionarlo, pues las revoluciones eran sus principales gestoras y, como consecuencia, por desconocer la soberanía popular, fundamento de la República:

“Las instituciones han permitido que la fuerza se levante a la categoría de un derecho superior al voto popular; porque si una mayoría pacífica incontestable organiza un gobierno, y una minoría facciosa se arma y lo vence en una batalla y hace una asamblea que le de forma regular, esta minoría es ante las instituciones el legítimo representante de la soberanía del Estado. Al reconocer como legítimos los gobiernos que nacen de las rebeliones de los estados, se destruye el principio que sirve de base a la República: la soberanía popular. Del triunfo de una facción armada no se colige la mayoría del vencedor”⁹¹¹.

La reforma constitucional parecía abrirse paso paulatinamente, junto con la propuesta de reformar la ley de orden público para permitir la intervención del gobierno federal en las guerras intraestatales. El 4 de abril de 1871, Justo Arosemena rindió un informe de Comisión al Senado sobre la consulta del gobierno federal acerca de la inmunidad de los funcionarios (art. 22 de la Constitución) cuando se presentaban revoluciones. Se mostró de acuerdo con una reforma que le permitiera al gobierno Nacional sostener por la fuerza sus agentes en los estados en dichos casos, pues no solo sería eficaz para restablecer el orden una vez alterado sino que desincentivaría el recurso a la revolución. Ningún Estado estaba en condiciones de repeler por sí mismo potenciales revoluciones, por lo tanto necesitaban el apoyo del gobierno de la Unión para mantener la paz. Igualmente, el desorden que generaban las constantes revoluciones, además de establecer gobiernos ilegítimos, era mucho más grave que los abusos que pudiera cometer el gobierno de la Unión si se le autorizaba la intervención. Al igual que Zapata, Arosemena objetaba el argumento que rechazaba dicha intervención para resguardar “el remedio heroico de la santa insurrección”, porque suponía que todo aspirante al poder tendría el derecho de juzgar

⁹⁰⁹ Zapata, *Memoria*, 11-12.

⁹¹⁰ Zapata, *Memoria*, 13-14.

⁹¹¹ Zapata, *Memoria*, 15.

los gobiernos, desconociendo los derechos y garantías para la lucha política pacífica dispuestos en la Constitución, e impediría en la práctica todo gobierno.

Según Arosemena, la Constitución no le ordenaba al gobierno de la Unión mantener neutralidad en las contiendas domésticas de los estados, prueba de eso era que se había tenido que establecer por ley. Sin embargo, la Ley de orden público se basó en una interpretación según la cual los estados eran para el gobierno federal como naciones independientes, con lo cual desaparecía la ventaja de la federación, consistente en proveer una mayor seguridad a las entidades asociadas, tal como lo disponía la Constitución de Estados Unidos. Por eso, Arosemena consideraba ridículo e impracticable el mandato de la Ley de orden público para que el gobierno general se entendiera con el gobierno del Estado hasta que se definiera la guerra civil, puesto que ese gobierno podía permanecer mucho tiempo en un pequeño reducto de su territorio sin ejercer en realidad ninguna de sus facultades constitucionales. También consideró absurda la disposición de reconocer el gobierno resultante cuando se organizara como república, porque las relaciones entre el gobierno de la Unión y los de los estados no eran diplomáticas, como si fueran naciones distintas, sino que sin ellas la administración nacional se paralizaba. Arosemena proponía derogar la Ley de orden público y planteaba un proyecto de ley de acuerdo con el cual el orden general se turbaba cuando se atacara o desobedeciera el gobierno general o sus funcionarios en los casos previstos por la ley penal; cuando se preparara o realizara una agresión armada de un Estado contra otro o contra nación extranjera, tanto por particulares como por las autoridades. Así mismo, para restablecer el orden general, el gobierno de la Unión debía emplear medios adecuados a la magnitud del hecho, sin vulnerar derechos consagrados en la Constitución. Solo emplearía la fuerza pública “en caso de absoluta necesidad”, para apoyar a los funcionarios de los estados y de acuerdo a los requisitos exigidos por el artículo 19 de la Constitución⁹¹².

En el mismo sentido, el 20 de abril el senador por Cundinamarca Carlos Martín, que había conspirado contra Mosquera, volvió a presentar al Senado un “Proyecto de ley sobre orden público federal” de 3 artículos, que derogaba la Ley de 1867 y establecía un mecanismo de intervención igual al de la Constitución de EE.UU., es decir, el gobierno de la Unión podía intervenir en los estados a petición de la legislatura o del poder ejecutivo cuando la primera no

⁹¹² Arosemena Justo, “Proyecto de ley sobre conservación del orden general”, *Diario Oficial*, No. 2213, abril 13 de 1871, 350.

podiera ser convocada⁹¹³. Rojas Garrido presentó también un proyecto de ley derogando la Ley de orden público⁹¹⁴.

Sin embargo, en el interior del radicalismo no existía un consenso sobre ninguna de las reformas. Los tres proyectos, de Arosemena, Martín y Rojas Garrido, que reformaban la Ley de orden público, fueron considerados en un informe de comisión a cargo de Ezequiel Rojas, quien arguyó que la cuestión no se originaba en una deficiencia de la Constitución sino en interpretaciones erróneas de la misma. Según Rojas, la Constitución establecía claramente cuándo se alteraba el orden general y cómo restablecerlo. La alteración del orden general ocurría cuando se destruían las autoridades federales o se impedía el ejercicio de sus funciones. Dado que las ramas ejecutiva, legislativa y judicial de los estados eran también del orden federal (art. 20), cuando se atentaba contra ellas se alteraba el orden general. Además, el Poder Ejecutivo de la Unión tenía la facultad de “velar por la conservación del orden general” (art. 66.19) y disponía de los medios para hacerlo, incluyendo el empleo de la fuerza con autorización del Congreso y tras agotar los medios de conciliación (art. 19). Así las cosas, para Rojas el único vacío en la Constitución radicaba en que no ordenaba a los gobiernos de los estados informar al gobierno de la Unión cuando enfrentaran amenazas que les impidieran desempeñar correctamente sus funciones. Por esa razón, consideró que no era necesario dar curso a los proyectos sobre orden público y propuso discutir la derogatoria de la Ley de orden público adicionando a uno de ellos, presentado por Rojas Garrido, un artículo que ordenaba a la Asamblea del Estado, o al Poder Ejecutivo en caso de que aquella no pudiera reunirse, informar al Poder Ejecutivo de la Unión para que impidiera actos orientados a destruir el gobierno republicano del Estado o restableciera el gobierno destruido⁹¹⁵.

La reforma no alcanzó un apoyo mayoritario en el Congreso y contó con la oposición tanto del conservatismo y del mosquerismo como de sectores del radicalismo. Rojas Garrido propuso el mismo artículo sugerido por Ezequiel Rojas, pero su propuesta fue definitivamente negada⁹¹⁶. La reforma fue aprobada en el tercer debate del Senado. Pero fue negada en la Cámara por 28 votos

⁹¹³ “Proyecto de ley sobre orden público federal”, *Diario Oficial*, No. 2225, abril 27 de abril de 1871, 398.

⁹¹⁴ Rodríguez, *Santos Acosta*, 230.

⁹¹⁵ Ezequiel Rojas, “Informe de una comisión”, *Diario Oficial*, No. 2226, abril 28 de 1871, 401-403.

⁹¹⁶ “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 10 de mayo de 1871”, *Diario Oficial*, No. 2245, mayo 18 de 1871, 477.

negativos contra 16 afirmativos⁹¹⁷, lo que indica una clara mayoría en contra de autorizar la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados. Por lo tanto, los problemas del orden público permanecieron irresueltos.

El radicalismo se dividía entre quienes estaban en el gobierno de la Unión, favorables a una reforma que permitiera intervenir en las disputas internas de los estados, y los congresistas y miembros de gobiernos estatales, más proclives a la defensa de la soberanía estatal. Mientras estos últimos parecían privilegiar el mantenimiento de su dominios locales o regionales, los miembros del gobierno federal enfrentaban grandes obstáculos objetivos tanto para conseguir gobernabilidad como para mantener la hegemonía a nivel nacional. En su informe de 1872 como secretario de Interior, Felipe Pérez recordó varias de esas cuestiones prácticas sobre los problemas de orden público, no planteadas con claridad en anteriores discusiones, solicitando al Congreso su resolución. Primero, cómo asegurar el libre comercio de colombianos y extranjeros entre los estados cuando existía una revolución local cuyos actores cobraban contribuciones. Segundo, los funcionarios públicos debían responder ante la Corte Suprema por infracciones a la Constitución y las leyes, pero las infracciones que cometieran los gobiernos de facto no podían ser reprimidas con oportunidad porque los jueces de primera instancia eran parte de las instituciones contra las cuales se rebelaban. Por lo tanto, había que definir los casos de responsabilidad de los gobiernos revolucionarios y facilitar los medios para que el Poder Judicial pudiera exigirla. Tercero, para evitar la interrupción en la ejecución de las leyes de la Unión, cuando un Estado atravesara por una revolución, era necesario nombrar funcionarios especiales. Cuarto, también era necesario hacer efectiva la inmunidad judicial y la que gozaban los diputados de las asambleas de los estados frente a las vías de hecho, pues, al guardar neutralidad, el Poder Ejecutivo no había podido garantizarla, precisamente en el momento en que más necesaria era. Quinto, la destrucción de las ramas legislativa y ejecutiva de un Estado entorpecía la acción del gobierno general, pero no alteraba los poderes nacionales en esencia; en cambio, cuando se desconocían los jueces de los estados, anulando su jurisdicción en asuntos nacionales, se interrumpía la justicia federal en las causas que requirieran dos instancias⁹¹⁸.

⁹¹⁷ “Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 11 de mayo de 1871”, *Diario Oficial*, No. 2246, mayo 19 de 1871, 481; “Cámara de Representantes. Sesión del día 17 de mayo de 1871”, *Diario Oficial*, No. 2248, mayo 22 de 1871, 189.

⁹¹⁸ Felipe Pérez, *Memoria del Secretario de Interior y Relaciones Exteriores al Congreso Nacional de 1872* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1871), 13-15. BNC, fpineda_922_pza1.

Hacia 1873 los actores políticos eran conscientes de la dificultad que planteaba cualquier reforma de la Constitución y de la Ley de orden público. El fracaso de las iniciativas legislativas había renovado el entendimiento entre el gobierno radical y el conservatismo antioqueño, coalición que sustentaba la hegemonía, de un modo pragmático. Tras el cierre de las sesiones del Congreso, en 1871, Berrío dirigió mensajes de paz tanto al Presidente de la Unión como a los demás estados. En su mensaje a la Legislatura de 1873, Berrío manifestaba: “las relaciones del gobierno de Antioquia con el de la Unión se han cultivado perfectamente bien”. La causa antioqueña era el cumplimiento de la Constitución y el mantenimiento de la paz, pues garantizando el sufragio popular y la soberanía de los estados, en especial del Tolima y del Cauca, con los que guardaba buenas relaciones, no habría riesgos de guerra. Sin embargo, al mismo tiempo protestaba por las intervenciones del gobierno de la Unión en Panamá y Tolima, y solicitaba a la Legislatura autorización para “defender la soberanía del Tolima, siempre que se viese atacada inconstitucionalmente por fuerzas extrañas, como ha sucedido hace poco, y siempre que el gobierno general no impidiera la invasión”⁹¹⁹.

De la misma manera, en su memoria como secretario de Interior de 1873, Gil Colunje afirmó que una mayoría interpretaba la Constitución en el sentido de que la conservación del orden seccional o local no era competencia del gobierno de la Unión. Por esa razón, ninguna de las propuestas de reforma había prosperado y era conveniente dejar de insistir en ellas para evitar un conflicto general en la Nación. Sin embargo, sí abogó por una reforma constitucional para crear el distrito federal, lo que creía necesario precisamente porque el gobierno de la Unión carecía de la potestad para intervenir en las revueltas internas de los estados pero no podría permanecer neutral si se desenvolvían en el lugar donde residía, es decir, en Cundinamarca⁹²⁰.

En síntesis, las disputas en los estados ocasionadas por las elecciones presidenciales de 1870 posicionaron en la agenda pública la necesidad de una reforma, de la Constitución o de la Ley de orden público, para autorizar la intervención del gobierno federal en los conflictos internos de los estados. Los argumentos del gobierno radical y de los partidarios de la intervención no variaron sustancialmente. Dado que el federalismo no había descentralizado y confinado las guerras al

⁹¹⁹ Pedro Justo Berrío, *Mensaje del presidente a la legislatura del Estado Soberano de Antioquia* (Medellín, Imprenta del Estado, 1873), v. BNC, fpineda_752_pza5.

⁹²⁰ Gil Colunje, *Memoria del secretario de lo Interior i Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1873* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1873), VII-VIII. BNC, fpineda_922_pza2.

territorio de los estados, se requerían mecanismos a disposición del gobierno de la Unión para mantener el orden público y garantizar los derechos individuales, entre ellos el sufragio. De esa manera, los radicales en el gobierno se apartaban del consenso inicial basado en la defensa de la soberanía estadual, la neutralidad del gobierno Nacional y la reivindicación del derecho de rebelión, sobre el que se erigió su coalición con los conservadores antioqueños. No obstante, la reforma no pudo llevarse a efecto, debido en gran medida a la división del radicalismo. Quienes hacían parte del gobierno Nacional enfrentaban problemas distintos a los congresistas y los integrantes de gobiernos estadales, que se expresaban en la dificultad para mantener su hegemonía y cumplir con las funciones básicas del gobierno, como la garantía de los derechos individuales. Estos problemas se derivaban de la fragilidad de las instituciones locales, particularmente de la exigua legitimidad de los mecanismos electorales y el uso continuo de la violencia para alternar los gobiernos estadales. En cambio, para los representantes y miembros de gobiernos estadales el principal problema era mantener su hegemonía local o regional. De ahí su oposición a reglamentar la intervención del gobierno de la Unión en las disputas intraestatales, que además se convertiría en un arma en manos de un eventual gobierno Nacional en manos del Partido Conservador. Los conservadores, por su parte, terminaron aceptando pragmáticamente el estado de cosas a la espera de una correlación de fuerzas favorable, mientras se orientaban a establecer alianzas con las disidencias liberales, especialmente con el mosquerismo. En fin, la resolución del problema del orden público no fue posible porque modificaría el equilibrio de fuerzas a que había dado lugar el sistema federal desde 1863.

Conclusión

La hegemonía del concepto de confederación como resultado de un pacto entre entidades soberanas previamente existentes, que triunfó en la Convención de Rionegro, se sustentó en una alianza tácita o explícita entre los radicales en el gobierno federal y el conservatismo antioqueño, desde el reconocimiento del gobierno de Berrío por parte de Murillo. Las principales tensiones en esta coalición y en torno al concepto de federalismo se originaron por los vacíos de la Constitución de Rionegro, especialmente sobre la intervención del gobierno de la Unión en las disputas armadas internas de los estados.

En efecto, cada vez que se produjeron revoluciones se originó un conflicto entre interpretaciones antagónicas del texto constitucional, para legitimar o rechazar la intervención del gobierno de la

Unión. Cuando los conservadores antioqueños y los radicales tuvieron que enfrentar a Mosquera en el gobierno, ambos defendieron la invulnerabilidad de la soberanía estadual como base de la confederación, incluso argumentando a favor del derecho de rebelión de los pueblos contra gobiernos autoritarios, con el fin de restablecer el orden, como titulares de la soberanía. En esta perspectiva, la federación era concebida como resultado del pacto entre estados soberanos, quienes conservaban una “soberanía inmanente” y únicamente habían delegado en parte la “soberanía transeúnte”, de manera que el orden público seccional se distinguía claramente del orden general sobre el que tenía competencia el gobierno de la Unión. El gobierno, por su parte, acudía al mandato constitucional de velar por la conservación del orden público, para garantizar la forma republicana de gobierno y los derechos individuales, como base de la Unión, así como los compromisos con otras naciones. Negaba el derecho de rebelión, pues no podía garantizarse por ley algo que por naturaleza estaba fuera del ordenamiento legal y constitucional, y manifestaba que sin la potestad de intervenir el federalismo devendría en anarquía.

En torno a las opciones de intervención y neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados se definieron dos proyectos de unidad nacional. En efecto, quienes se oponían a la intervención, que por lo general no estaban a la cabeza del gobierno federal, defendían la soberanía estadual. Confiaban en que de esa manera el federalismo aseguraría la paz y la unidad nacional porque hacía posible la coexistencia de partidos antagónicos dominando en distintos estados y confinaba las guerras al territorio estadual, impidiendo que los conflictos locales escalaran a conflagraciones nacionales. Quienes promovían la intervención, por su parte, rechazaban el hecho de que la paz nacional se consiguiera a costas de la guerra en los estados y defendían la necesidad de que el gobierno de la Unión pudiera injerir para mantener el orden público pues, de lo contrario, sería imposible cumplir con sus obligaciones más básicas, como la garantía de los derechos individuales.

Sin embargo, como se ha demostrado, ambas posiciones solo parcialmente coincidieron con alineamientos partidistas o regionales. Solo el conservatismo antioqueño, que no ocupó el gobierno Nacional, mantuvo su oposición a la intervención del gobierno federal en defensa de la soberanía estadual. Las demás facciones en contienda cambiaron de posición una vez ascendieron al gobierno de la Unión. Mosquera guardó neutralidad en la revolución antioqueña que llevó a Pedro Justo Berrío al gobierno, pero en su segundo mandato impulsó la Circular de orden público para intervenir en los estados. Los radicales, que impulsaron contra Mosquera la

Ley 20 del 16 de abril de 1867, obligando al gobierno federal a permanecer neutral, y terminarían deponiéndolo, bajo el gobierno de Santos Gutiérrez reivindicaron la intervención y legitimaron el golpe al gobernador conservador de Cundinamarca, Ignacio Gutiérrez Vergara. Así pues, los cambios de opinión sobre de la intervención en los conflictos internos de los estados se explican por el posicionamiento de los actores respecto del gobierno de la Unión, pues todos los que lo ejercieron terminaron cambiando de parecer y reivindicando dicha intervención. De hecho, la discusión sobre la reforma de la Constitución o de la Ley de orden público muestra que el mismo radicalismo se dividía entre las dos opciones: quienes ocupaban el gobierno federal se inclinaban por la intervención, mientras que los congresistas y miembros de gobiernos estatales eran más favorables a la neutralidad y la defensa de la soberanía estadual.

Desde el gobierno de la Unión se experimentaban mayores dificultades para construir y mantener la hegemonía, la paz y la unidad nacional, que desde el Congreso o los gobiernos estatales. En la práctica, el federalismo no consiguió confinar las guerras a los espacios estatales, puesto que los partidos tenían alcance nacional y promovían o apoyaban revoluciones en los estados buscando modificar la correlación de fuerzas a nivel nacional. Particularmente, buscaban conseguir la mayoría absoluta de cinco votos de los estados para elegir al Presidente de la Unión. Estas disputas se caracterizaron por el uso permanente de la violencia, legitimada mediante el derecho de rebelión, pero también por la intervención del gobierno general para apoyar a sus copartidarios locales, ahondando de esa manera la fragilidad de las instituciones estatales y particularmente la falta de legitimidad de los mecanismos electorales. En consecuencia, fracasó el intento de mantener una paz nacional a costas de la guerra en los estados por el que apostaron los radicales y los conservadores antioqueños. Así las cosas, lo que desde una perspectiva local era percibido como la disputa por la hegemonía, para los actores en el gobierno de la Unión se percibía como el mayor obstáculo para gobernar, mantener la paz, la unidad nacional y los derechos individuales.

Las intervenciones del gobierno radical en los estados, en particular contra Gutiérrez Vergara, motivaron serias tensiones en su coalición con los conservadores antioqueños. En la discusión se puso de presente el vacío existente en la Constitución sobre el distrito federal y los problemas que generaba el hecho de que tanto el gobierno de la Unión como el de Cundinamarca tuvieran como sede a Bogotá. Los argumentos con que los radicales justificaron la conducta del gobierno de Santos Gutiérrez, en particular los de Camacho Roldán, que incluso llegó a negar la soberanía

estadual, cuestionaron seriamente la concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos, sobre la que se asentaba la coalición.

Berrío sostenía que la soberanía de la Nación era derivada, puesto que era resultado del pacto entre estados y, por lo tanto, el gobierno de la Unión no gobernaba a los ciudadanos o al pueblo directamente sino a las entidades asociadas. Camacho aducía, por el contrario, que la soberanía radicaba en la Nación primordialmente, no en los estados. No obstante, aunque esta última concepción de la confederación tomaría fuerza en el futuro entre los disidentes liberales y los conservadores, no alteró esencialmente la coalición hegemónica. Los conservadores aceptaron pragmáticamente la situación, mientras no afectara sus bastiones de Antioquia y Tolima, pero se orientaron a establecer alianzas con las disidencias del liberalismo para modificar la correlación de fuerzas, en particular el núcleo bogotano encabezado por Carlos Holguín. La reforma de la Constitución o de la Ley de orden público fue temporalmente imposible, debido a esa misma correlación de fuerzas y particularmente a la división dentro del radicalismo. Pero en el escenario político se posicionó la necesidad urgente de una reforma.

Finalmente, en el curso de las discusiones el diagnóstico del problema fue cualificándose, desde una argumentación basada principalmente en el texto constitucional hacia una más amplia que apuntaba a los problemas de adecuación de la institucionalidad federal, como la imposibilidad de descentralizar o localizar las guerras, efecto que se esperaba del federalismo, mientras existieran partidos de alcance nacional, la necesidad del distrito federal, los problemas prácticos de gobierno que implicaba mantener la neutralidad o la corrupción del sufragio como causa última del recurso a la violencia para sustituir gobiernos en los estados.

8. El declive de la hegemonía radical y el federalismo

Introducción

Hacia 1870 la hegemonía del radicalismo en el gobierno Nacional entraría en crisis, debido a la erosión de su coalición con los conservadores antioqueños y al creciente descontento en su propio campo. La coalición se vería afectada por la emergencia de diferencias en torno a la reforma educativa de 1870, rechazada por los antioqueños porque implicaba una centralización en detrimento de la soberanía estadual y se basaba en un ideal laico de nación. Así mismo, en el interior del radicalismo creció el descontento con la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados, la corrupción electoral y la política de fomento de obras públicas, en particular el ferrocarril del norte, porque beneficiaba únicamente regiones de predominio del núcleo radical, Cundinamarca, Boyacá y Santander, en detrimento de la Costa Atlántica y el Cauca. Estas diferencias se manifestaron en la candidatura presidencial de Rafael Núñez, en 1875, que articuló los mosqueristas y los disidentes radicales, formando la facción del liberalismo independiente. La disputa electoral derivó en una guerra entre las dos facciones del liberalismo, radicales e independientes, pero los conservadores antioqueños mantuvieron su apoyo al radicalismo en el gobierno Nacional.

La coalición entre radicales y conservadores antioqueños solo terminaría tras la incursión de Antioquia en la guerra de 1876, originada en el Cauca por descontentos del Partido Conservador y sectores de la Iglesia con la política religiosa y educativa. Las dos facciones liberales se unieron para enfrentar el conservatismo, promoviendo la derogación de la Ley de orden público de 1867, que establecía la neutralidad del gobierno federal en las guerras intraestatales, para habilitar su intervención en el Cauca, en apoyo del gobierno liberal del Estado. Así, los radicales se plegaron coyunturalmente al discurso articulado por los independientes, según el cual la neutralidad del gobierno en las disputas internas de los estados había producido “anarquía” y amenazaba la unidad nacional, pues no había forma de restablecer el orden público alterado en forma permanente por las revoluciones estadales. Esta había sido una preocupación constante entre disidentes del radicalismo como Salvador Camacho Roldán, Justo Arosemena o Eustorgio Salgar, que previamente demandaron la intervención del gobierno federal para garantizar los derechos individuales y mantener la paz, y que se articularon en la campaña de Núñez. El Partido

Conservador, por su parte, si bien compartía el diagnóstico de “anarquía” de los liberales independientes, se opuso a la derogación y continuó defendiendo el concepto de confederación basada en la soberanía estadual, buscando proteger su bastión antioqueño.

El fin de la coalición radical-conservadora significó también el declive de la hegemonía radical. Durante la guerra, el gobierno radical dependió del apoyo militar de los liberales independientes en altos cargos de la Guardia Colombiana. El cambio en la correlación de fuerzas que garantizaba el dominio radical se expresó finalmente en el ascenso al gobierno federal del general caucano Julián Trujillo (1878-80), proveniente del mosquerismo y alineado con el liberalismo independiente. Aunque su gobierno inicialmente contó con el respaldo de las dos facciones liberales, marcó una reconfiguración del escenario político: la génesis del proyecto regenerador. Trujillo desplegó la misma estrategia que los radicales, interviniendo en los estados para manipular los resultados electorales a favor de los liberales independientes, que mantuvieron su proyecto de fortalecer el gobierno federal. Así mismo, en su primera administración, Rafael Núñez (1880-82) promovió un proyecto de ley de orden público solidario autorizando al gobierno federal para intervenir en los conflictos internos de los estados, dado que una vez derogada la Ley de orden público de 1867 quedó un vacío sobre la materia. En la discusión de esa reforma, los radicales, cuyo dominio se había reducido a los estados de Antioquia y Tolima, optaron por reivindicar nuevamente el concepto de confederación basada en la soberanía estadual con el fin de evitar la intervención del gobierno federal en manos de los independientes. Estos defendieron un concepto de federación en el cual la soberanía no residía esencialmente en los estados sino en la Nación, rechazando el derecho de rebelión y justificando la intervención del gobierno federal para proteger de tentativas revolucionarias a los gobiernos legítimos de los estados, mantener el orden público, garantizar los derechos individuales, la paz y la unidad nacional. Los conservadores, que habían perdido su bastión antioqueño tras la guerra de 1876 y ya no tenían ningún gobierno estadual, se plegaron al concepto de federación defendido por los liberales independientes.

Así pues, durante el declive de la hegemonía radical la discusión sobre el significado del federalismo continuó estructurada en torno, por un lado, a la defensa del concepto de confederación como pacto entre estados soberanos y la soberanía estadual, y, por otro, a la reivindicación de la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados para garantizar el orden público, limitando esa soberanía. Así mismo se mantuvieron los

posicionamientos estratégicos de radicales y conservadores. *Ad portas* de la guerra de 1876, los radicales apoyaron la derogatoria de la Ley de orden público de 1867 para conseguir el apoyo de los independientes e intervenir en el Cauca a favor del gobierno liberal, privilegiando así el mantenimiento de su hegemonía nacional. Pero en la discusión de la Ley de orden público solidario (1880), despojados del gobierno federal, de la mayoría de los gobiernos estadales y reducidos a Antioquia, los radicales defendieron nuevamente la soberanía estadual como base de la confederación, optando por privilegiar su dominio regional. Igualmente, en 1876 los conservadores reivindicaron la soberanía estadual contra la derogación de la Ley de orden público, buscando proteger su dominio en Antioquia. Pero una vez perdieron todos los gobiernos en los estados, se articularon al discurso de los liberales independientes a favor de la intervención y apoyaron la Ley de orden público solidario (1880).

En cambio, el liberalismo independiente, formado en parte por los radicales que habían demandado la intervención del gobierno Nacional en las guerras intraestatales, tras experimentar desde el gobierno federal los problemas objetivos de gobernabilidad que ocasionaba su neutralidad, mantuvieron una posición invariable. Según su diagnóstico la neutralidad había sumido la federación en la “anarquía” y amenazaba con la disolución de la Nación, al incapacitar al gobierno Nacional para mantener el orden, garantizar los derechos individuales y la forma republicana de gobierno, violentados por las frecuentes rebeliones armadas en los estados. Por lo tanto, se requería fortalecer el gobierno federal. De esa forma, rompieron con la creencia de los radicales en que el federalismo podría garantizar la paz y la unidad nacional descentralizando y confinando las guerras a los estados, y posicionaron un discurso político alternativo que sería la base de la Regeneración. Además de estos postulados, los independientes articularon los intereses de las regiones y los actores descontentos y excluidos en la larga dominación radical, disidentes del radicalismo, mosqueristas y, posteriormente, sectores del conservatismo, para disputar la hegemonía nacional.

Este capítulo examina el declive de la hegemonía radical y la emergencia del discurso político de la Regeneración. Primero analiza la erosión de la coalición entre radicales y conservadores antioqueños. Seguidamente, estudia los posicionamientos en el debate sobre la derogación de la Ley de orden público en el marco de la guerra de 1876. Finalmente, reconstruye la discusión sobre la confederación entre radicales e independientes a propósito de la Ley de orden público solidario en 1880.

8.1. La erosión de la coalición hegemónica

Durante su gobierno en Santander, los radicales se mantuvieron fieles al ideario librecambista absteniéndose de la intervención del Estado en la educación, pero hacia 1870 cambiaron de opinión y consideraron fundamental la formación de los ciudadanos, entre otras cosas, para hacer retroceder la influencia del clero⁹²¹. La política educativa, que bajo el gobierno de Santos Acosta llevó a la fundación de la Universidad Nacional, en 1867, también expresaba la creciente preocupación de los radicales en el gobierno federal por la unidad nacional. En un contexto de fragmentación política, disputas armadas en los estados e imposibilidad de intervención del gobierno federal, la educación era fundamental para apuntalar el imaginario nacional⁹²². Por esa razón, el conservatismo antioqueño presentó un doble descontento con la política educativa radical: con la centralización y con el ideal laico de educación base del imaginario nacional de los radicales, puesto que su propio proyecto de nación y de unidad nacional tenía como base el catolicismo.

En la Constitución, la educación era una responsabilidad compartida entre el gobierno Nacional y los estados. Pero estos, con excepción de Antioquia, que había desarrollado un sistema de escuelas de manera autónoma, no contaban con los recursos necesarios para implementar una política educativa. El Decreto Orgánico del 1 de noviembre de 1870 tenía como objetivo organizar un sistema de escuelas primarias, públicas y gratuitas. Creó una Dirección General de Instrucción Pública con secciones en los estados que lo aceptaran y financió una misión pedagógica alemana para establecer escuelas normales en las ciudades capitales⁹²³. Las resistencias al Decreto se originaron porque, para los conservadores, era inadmisibles la neutralidad religiosa en la instrucción pública, si bien de acuerdo con la norma la religión podría enseñarse en horarios específicos y a solicitud de los padres de familia. A fines de 1872 todos los estados habían aceptado el decreto, con excepción de Antioquia, que únicamente admitió la apertura de una escuela normal en Medellín⁹²⁴. Pero hubo enfrentamientos entre el gobierno

⁹²¹ España, *Carlos Holguín*, 173.

⁹²² Jorge Enrique González, *Legitimidad y cultura. Educación, cultura y política en los Estados Unidos de Colombia, 1863-1886* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005), 25.

⁹²³ Jane M. Rausch, *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo-Universidad Pedagógica Nacional, 1993), 83-114.

⁹²⁴ Rausch, *La educación*, 156.

radical y los obispos de Medellín, Antioquia, Pasto, Popayán, Pamplona y Santa Marta, que lo acusaron de imponer doctrinas masonas y ateas en la instrucción primaria⁹²⁵.

En el centro de la discusión también estuvo la disputa por el significado del federalismo. La intervención del gobierno federal en la instrucción primaria fue vista como un paso hacia la centralización, en detrimento de la soberanía de los estados, especialmente por Antioquia, cuya Asamblea se negó a aceptar el Decreto Orgánico⁹²⁶. Los conservadores acusaron la reforma de instaurar una dictadura del poder Ejecutivo de la Unión sobre la educación, porque los Directores de Instrucción pública de los estados debían responder ante el Director General, funcionario del gobierno federal⁹²⁷.

En su memoria de 1871, el secretario de Gobierno de Antioquia, Abraham García, argumentó que el gobierno federal excedía las atribuciones que la Constitución le atribuía para el fomento de la instrucción. La interpretación más conforme con el régimen federal de la palabra “fomento” (art. 18.1) era “auxilio”. Así, el gobierno de la Unión debía “ayudar” con sus recursos a los estados para desarrollar la instrucción pública. Tenía así mismo la facultad de inspeccionar que sus recursos se invirtieran correctamente, pero no la de “organizar, dirigir o centralizar la instrucción que se costea con semejantes fondos, pues tal organización es incompatible con los derechos de los estados”⁹²⁸.

El secretario de Interior de la Unión, Felipe Zapata, respondió las críticas en su memoria de 1871, enfatizando en la relevancia de la instrucción pública para afianzar la unidad nacional en el régimen federal. Afirmó que la uniformidad del sistema de instrucción en toda la República era necesaria para garantizar su calidad, ya que ninguna de las entidades políticas podía por sí sola fundar y sostener un sistema educativo eficaz, pero si la Nación, los estados y los distritos unían sus esfuerzos, era posible forjarlo. Admitió que el mayor obstáculo al plan era la desconfianza que inspiraba la intervención del gobierno general en los estados. Sin embargo, no se trataba de centralizar para “fortificar y perpetuar el poder” o desconocer los intereses y necesidades de las secciones, sino de trabajar por los intereses comunes de la Nación. Por lo tanto, no se pretendía

⁹²⁵ Luis Javier Ortiz Mesa, “Los radicales y la guerra civil de 1876-1877”, en *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006), 221-251.

⁹²⁶ “Educación en Antioquia. Leyes recientes. Decreto 186 de 1871”, *Suplemento a El Tradicionista*, No 2, noviembre 15 de 1871, 18.

⁹²⁷ Rausch, *La educación*, 124-125.

⁹²⁸ Abraham García, *Memoria del Secretario de Gobierno dirigida al Ciudadano Presidente del Estado de Antioquia para la Legislatura de 1871* (Medellín: Imprenta del Estado, 1871), 6. BNC, fqijano_557_pza12.

“dirigir la enseñanza”, porque eso implicaría subordinarla a los intereses de partido y anular la libertad, sino “dar buenos ciudadanos a la República y trabajadores a la producción, dejando que cada cual se afilie en el partido o religión a que lo arrastran sus sentimientos o convicciones”. En fin, propuso que los estados eligieran su propio director de instrucción pública si consideraban que su elección por el gobierno de la Unión equivalía a centralizar la política educativa⁹²⁹.

A las tensiones que generó la reforma educativa, se adicionaron los grandes esfuerzos en el interior del Partido Conservador por reorganizarse y articularse a nivel nacional, liderados principalmente por Carlos Holguín. Surgió además un debate interno entre Manuel María Madieto, que defendió propuestas de modernización del conservatismo en su periódico *La Ilustración*, y su contraparte, Miguel Antonio Caro, con propuestas ultracatólicas, en *El Tradicionista*. A su vez, el Partido Liberal se dividió de cara a las elecciones de 1873. El *Diario de Cundinamarca*, vocero oficialista, propuso la candidatura de Santiago Pérez, percibida en el interior del Partido como una imposición. Parte de los conservadores apoyaron al también liberal Julián Trujillo, entonces presidente del Cauca, con quien sostenían un pacto sobre la política frente a la Iglesia⁹³⁰. Trujillo, formado en la facción mosquerista, articuló asimismo a los liberales descontentos con el gobierno radical, obteniendo los votos del Cauca, Antioquia y Tolima⁹³¹. Pérez fue electo con los votos de seis estados. Salió victorioso en Magdalena y Santander, pero también obtuvo los votos de Panamá y Bolívar, gracias a la intervención del gobierno de la Unión encabezado por Manuel Murillo (1872-74), y los de Cundinamarca y Boyacá, donde se presentó fraude⁹³².

Las disensiones en el interior del radicalismo se explican, como se mostró en el capítulo anterior, por su posición respecto a la intervención del gobierno de la Unión en las guerras internas de los estados. Mientras los miembros de los gobiernos estatales y los congresistas radicales privilegiaban la consolidación de la hegemonía en sus estados, los integrantes del gobierno federal daban preponderancia al mantenimiento de la hegemonía nacional, demandando la intervención del gobierno de la Unión para garantizar los derechos individuales, la paz y la

⁹²⁹ Felipe Zapata, *Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores al Congreso de Colombia* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1871), 32-34. BNC fpineda_924_pza3.

⁹³⁰ Pérez, *Los radicales*, 109-110.

⁹³¹ España, *Carlos Holguín*, 182-185.

⁹³² Delpar, *Rojos contra azules*, 188-189.

unidad nacional. Sin embargo, además de las disputas electorales, la política de fomento de obras públicas, especialmente el ferrocarril del norte, fue motivo de división entre liberales.

Desde la administración de Murillo, en 1864, el gobierno Nacional priorizó las obras de transporte y comunicaciones. El ferrocarril del norte, que conectaría a Bogotá con el Río Magdalena, pasando por Cundinamarca, Boyacá y Santander, empezó a construirse en 1871. Los estados de la Costa Caribe y el Cauca, con la naciente facción independiente del liberalismo, denunciaron la obra porque beneficiaba solo a los estados de raigambre radical con recursos de los demás, el gobierno abandonaba la política de libre cambio, excedía las capacidades financieras de la Nación y afectaba la soberanía de los estados, en cuanto rebasaba sus facultades de fomento de obras⁹³³. Como secretario de Hacienda de Manuel Murillo (1872-74), Aquileo Parra tuvo que enfrentar las críticas de disidentes, como Salvador Camacho Roldán, quienes preferían una vía férrea más corta para destinar recursos a proyectos de otras regiones⁹³⁴. La vocería de Camacho Roldán, representante de Boyacá en el Congreso con arraigo también en Cundinamarca, regiones beneficiarias del ferrocarril, demuestra que el liberalismo independiente no solo representó intereses territoriales, sino que articuló a los disidentes del radicalismo en general. Pero en la discusión también se manifestó la emergencia de un clivaje territorial, que se había mantenido latente en el interior del liberalismo. Así, al creciente descontento antioqueño con la política educativa se adicionaron las diferencias en el mismo radicalismo, configurando el comienzo de la erosión de su hegemonía.

Así mismo, prosiguió el antagonismo entre los liberales alrededor del problema del orden público. Las rebeliones y la intervención del gobierno federal en los estados, con el fin de obtener sus votos para la elección del Presidente de la Unión, pusieron nuevamente en la agenda la necesidad de una reforma constitucional. Entre otras cosas, se requería aclarar si el gobierno de la Unión tenía o no potestad para intervenir en las guerras intraestatales. En su memoria como secretario de Interior de Manuel Murillo, en enero de 1874, Gil Colunje solicitó la reforma del artículo 92 con el fin de flexibilizar los requisitos para la enmienda constitucional. Invocó el ejemplo de Estados Unidos, donde el Congreso podía realizar reformas constitucionales con una mayoría de dos tercios de senadores y representantes, ratificadas por dos tercios de las

⁹³³ Delpar, "Aspectos", 362.

⁹³⁴ Eduardo Posada Carbó, "Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1875", *Historia y Sociedad*, n.º 4 (1997): 96.

legislaturas estadales. También propuso dar curso a la reforma para que la elección del Presidente de la Unión se hiciera en una misma fecha en todos los estados. Creía que de esa manera se reducirían las alteraciones del orden público, ocasionadas por las disputas entre los partidos para dominar los estados y obtener los cinco votos que constituían la mayoría absoluta, necesaria para la elección del Presidente⁹³⁵.

Esta última reforma se había propuesto desde 1867, cuando se discutió un proyecto en el Senado. En su momento senadores conservadores como M. M. Mallarino y liberales como Ramón Santodomingo Vila se opusieron por considerarla inconstitucional, puesto que el gobierno Nacional no tenía facultad expresa para intervenir en las elecciones de los estados y, por consiguiente, el proyecto vulneraba su soberanía. El senador liberal Barrera defendió la iniciativa afirmando que era esencial para brindar garantías en época electoral, evitando las intrigas que se desarrollaban por el voto de cada Estado, y que no era inconstitucional, porque no determinaba la manera de hacer las elecciones sino únicamente uniformaba el día en que debían realizarse. No obstante, el proyecto fue negado en primer debate por 14 votos contra 10⁹³⁶.

Para la legislatura de 1874 se acumularon varias solicitudes de reforma constitucional formuladas en años anteriores por las asambleas estadales. Si bien ninguna fue tramitada en el Congreso, ponían de presente el creciente malestar con la imposibilidad de la reforma y la distancia que se había creado entre radicales y conservadores antioqueños. Algunas asambleas solicitaban el establecimiento de una sola fecha para la elección del Presidente en toda la Nación y la creación del distrito federal, para disminuir los problemas de orden público en los estados y evitar la consiguiente intervención del gobierno de la Unión. Las legislaturas de Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Panamá y Santander, también solicitaron la reforma del artículo 92, para quitarle el poder de veto a los estados en la ratificación de las enmiendas constitucionales y hacer posible la reforma por una mayoría de dos tercios en el Senado y no por unanimidad. Esta propuesta, sin embargo, encontró una férrea oposición en los conservadores, que veían en dicho poder de veto un elemento de equilibrio político, pues sin él la mayoría liberal podía reformar el sistema federal, desconociendo la soberanía estadual y, por lo tanto, afectando su bastión antioqueño y la representación del Partido en el Congreso.

⁹³⁵ Gil Colunje, *Memoria del secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1874* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1874), 37-38. BNC, fpineda_922_pza3.

⁹³⁶ “Congreso. Senado de Plenipotenciarios. Sesión del día 4 de febrero de 1867”, *Registro Oficial*, No. 850, febrero 7 de 1867, 77.

El 20 de febrero, en su informe de comisión sobre las solicitudes de reforma acumuladas, el Senador conservador por Tolima, Luciano Jaramillo, explicó su renuencia afirmando que la tercera condición del artículo 92, que obligaba a la ratificación unánime de toda enmienda constitucional por los estados, era una garantía para impedir que alguno de los partidos impusiera un cambio constitucional y agravara las contradicciones de la Constitución. Jaramillo consideró que el poder de veto en manos del Partido Conservador restituía “en circunstancias especiales y hasta cierto punto, el equilibrio político que entre él y su adversario debió existir siempre”. No obstante, aprobaba la creación de un distrito federal y la elección del Presidente de la Unión en un mismo día⁹³⁷.

Jaramillo también hizo referencia a las once reformas que desde el 4 de agosto de 1869 había solicitado Antioquia, las únicas que estaba dispuesto a admitir ese Estado. La mayoría de ellas ampliaban sustancialmente la autonomía de que ya disfrutaba, cambiando incluso las bases de la Unión al alterar los derechos y garantías individuales, lo cual mostraba la creciente distancia con sus contrapartes radicales en la alianza federalista. Por ejemplo, solicitaba derogar el artículo 15, para dejar a los estados la facultad de definir la extensión de los derechos individuales; derogar los artículos 6, que obligaba a los estados a consagrar en su legislación la incapacidad de las corporaciones religiosas para adquirir bienes raíces, y 7, que impedía figuras jurídicas como fundaciones, legados o fideicomisos, para sacar la propiedad raíz de la libre circulación; abrogar el artículo 23, que establecía la “suprema inspección de cultos”; y reformar el artículo 33, suprimiendo la prohibición a los ministros de cualquier religión de ser elegibles para puestos públicos del gobierno general, entre otras⁹³⁸. De esa manera, el conservatismo se mostraba inflexible en la defensa de la soberanía estadual con el fin de mantener su bastión antioqueño y cierta correlación de fuerzas que le permitiera en algún momento proyectarse a la disputa por el gobierno Nacional.

Un mes después rindió su informe de comisión sobre la reforma el senador liberal por Cundinamarca, Jacobo Sánchez. Consideró que si bien la reforma del artículo 92, para eliminar el poder de veto de los estados en la ratificación de las enmiendas constitucionales, era conforme al principio democrático de la mayoría, alteraba “una de las bases más esenciales de la

⁹³⁷ Luciano Jaramillo y Jacobo Sánchez, *Informes de los ciudadanos senadores Luciano Jaramillo y Jacobo Sánchez sobre reformas de la Constitución* (Bogotá: Imprenta de Gaitán, 1874), 4-5. BNC fpineda_267_pza6.

⁹³⁸ Jaramillo y Sánchez, *Informes*, 11-12.

federación: *la expresión unánime de la voluntad de las entidades federales para darse sus instituciones, y reformar las bases de asociación*". En otras palabras, la unanimidad era coherente con la concepción de los estados soberanos como entidades constituyentes de la confederación. Sin embargo, rechazó que el senador Jaramillo y parte del conservatismo quisieran hacer de la unanimidad un arma de su Partido. Para que el disenso no obstaculizara la reforma, propuso que la unanimidad fuera necesaria "siempre que la reforma se refiera a los derechos y deberes de los estados, a la garantía de los derechos individuales y a las atribuciones del gobierno federal", mientras que en todo lo demás las reformas podrían ser ratificadas por mayoría⁹³⁹. Por lo tanto, su propuesta garantizaba a los conservadores que el Estado de Antioquia mantendría su poder de veto en la ratificación de las enmiendas constitucionales cuando se tratara de los temas más relevantes, como el sistema federal y la soberanía estadual, pero también permitía realizar reformas constitucionales por mayoría en otras materias. Sin embargo, el conservatismo fue inflexible en su oposición a cualquier reforma que afectara la soberanía de los estados.

Pero el estancamiento de la reforma no se debía únicamente a la negativa del conservatismo. En su discurso de posesión, Santiago Pérez (1874-76) descartó una reforma constitucional para aclarar las atribuciones del gobierno federal en materia de orden público, arguyendo que no existía "uniformidad en las opiniones", y propuso, en cambio, prevenir las alteraciones del orden público "por la morigeración en la parte militante de los partidos"⁹⁴⁰. De esa manera, Pérez se apartó de los anteriores gobiernos radicales, que invariablemente demandaron una reforma legal para autorizar la intervención del gobierno federal en los asuntos de orden público interno de los estados. Probablemente, este cambio se explica porque Pérez trató de evitar un mayor antagonismo con el conservatismo antioqueño, ante el descontento que produjo la reforma educativa, al afirmar su lealtad con el concepto de confederación basada en la soberanía estadual.

Por esa razón, la intervención en los conflictos intraestatales sería reivindicada por los disidentes del radicalismo. Entre ellos había personalidades que anteriormente se habían manifestado a favor de la intervención, como Camacho Roldán y el expresidente Eustorgio Salgar, que en su mandato había experimentado los problemas de gobernabilidad producidos por la doctrina de

⁹³⁹ Jaramillo y Sánchez, *Informes*, 16-17.

⁹⁴⁰ Santiago Pérez, "Discurso de posesión de la Presidencia de la Unión el día 1 de abril de 1874" en *Selección de escritos y discursos de Santiago Pérez*, compilado por Eduardo Rodríguez Piñeres (Bogotá: Voluntad, 1950), 206-207.

neutralidad del gobierno Nacional, establecida por la Ley 20 del 16 de abril de 1867. Los disidentes del radicalismo apoyaron la aspiración presidencial de Rafael Núñez, a la que también se articuló el mosquerismo⁹⁴¹. La campaña se gestó desde enero de 1874, con la realización de una cumbre de representantes de los estados de la Costa Atlántica, Bolívar, Magdalena y Panamá, que percibían un viraje hacia el centralismo en los gobiernos radicales, de manera que, además de la disensión partidista, adquirió un tinte regionalista latente en coyunturas anteriores⁹⁴². En Bogotá, los radicales impulsaron la candidatura de Aquileo Parra, mientras los conservadores postularon a Bartolomé Calvo⁹⁴³.

El federalismo no se puso en cuestión explícitamente en el debate electoral. Sin embargo, los temas fundamentales de la campaña de Núñez evidencian una preocupación por encontrar soluciones a los problemas de gobernabilidad que presentaba el régimen federal. Así, el liberalismo independiente planteó la necesidad de reformas constitucionales sobre las relaciones entre la Iglesia y el Estado, para responder al descontento generado por la política educativa del radicalismo entre altos prelados y sectores conservadores de distintas regiones. Así mismo, propuso una reforma para autorizar la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados y la formación de un ejército nacional, con el fin de fortalecer el gobierno de la Unión y posibilitar el cumplimiento de funciones básicas, como el mantenimiento del orden público y la garantía de los derechos individuales⁹⁴⁴. Como se demostró en el capítulo anterior, estas fueron preocupaciones constantes de un sector del radicalismo empeñado en resolver los problemas que planteaba el uso de la violencia en las disputas internas de los estados, porque impedía el afianzamiento de la paz y la unidad nacional.

La competencia devino en una contienda bélica circunscrita a los estados de la Costa y a las facciones del Partido Liberal. Hubo revoluciones en Magdalena, desde mediados de febrero, Bolívar en julio y Panamá en agosto de 1875, en todas las cuales intervino el gobierno de Santiago Pérez para procurar los votos de los estados al candidato radical, Aquileo Parra, declarando finalmente el país en estado de guerra el 7 de agosto⁹⁴⁵. Para los radicales el hecho más dramático fue que la cúpula de la Guardia Colombiana, bajo influencia de Julián Trujillo,

⁹⁴¹ Delpar, “Aspectos”, 365.

⁹⁴² Park, *Rafael Núñez*, 75-105.

⁹⁴³ Melo, “Del federalismo”, 25.

⁹⁴⁴ Vélez, “La Regeneración: ¿algo más que un proyecto político?”, 13; Ortiz, “Los radicales”, 233.

⁹⁴⁵ Posada, “Elecciones”, 102.

apoyara a Núñez. El presidente Pérez exigió neutralidad a los 11 comandantes más importantes de la Guardia, pero solo cinco de ellos acataron. Los demás, entre quienes se encontraban Solón Wilches y Ramón Santodomingo Vila, fueron retirados de sus cargos⁹⁴⁶. El Secretario de Guerra, Santos Acosta, objetó la candidatura de Parra y se puso de parte de los rebeldes⁹⁴⁷.

Tolima y Antioquia conservadores eran tan fundamentales para Núñez que les ofreció cogobernar. Hacia 1879 se conocería que, en el contexto de la disputa presidencial y por intermedio del también conservador Carlos Martínez Silva, Núñez le solicitó apoyo al presidente de Antioquia, Recaredo de Villa, a cambio de trabajar desde el gobierno Nacional para robustecer la autonomía de ese Estado, dándole competencias exclusivas en materia religiosa, de instrucción primaria oficial, ciudadanía y elecciones, es decir, satisfaciendo varias de las reformas constitucionales propuestas anteriormente por la Asamblea antioqueña. Núñez también ofreció defender el culto católico como “el de la casi totalidad de los colombianos”; una reorganización de la Guardia Colombiana, que podría componerse en un 50% por las milicias antioqueñas, para impedir su uso partidario y electoral; paridad en los cargos más relevantes del gobierno, empezando por las secretarías; mantener la concesión para el ferrocarril de Antioquia y elegir al conservador Bartolomé Calvo como primer designado a la Presidencia⁹⁴⁸. A pesar de los esfuerzos, Villa no aceptó el acuerdo, pensando que el voto conservador de Tolima y Antioquia por Núñez implicaba entrar en guerra con los radicales, alternativa que tenía el respaldo de un sector del conservatismo antioqueño liderado por Mariano Ospina Rodríguez, entonces presidente de la Asamblea. Además, no quería poner en peligro el proyecto del ferrocarril de Antioquia, que había recibido recursos de la Nación⁹⁴⁹.

Procurándose el respaldo de otros sectores conservadores, en una carta dirigida a *El Tradicionista*, que previamente había criticado su carácter contrario al catolicismo, el 7 de febrero de 1875 Núñez afirmó no ser “decididamente anticatólico” y prometió garantizar la tolerancia religiosa⁹⁵⁰. El periódico de Caro se adhirió a la campaña nuñista, junto con personalidades como Carlos Holguín y Martínez Silva, entre otros⁹⁵¹. Por esa razón, el apoyo que el presidente de Antioquia, Recaredo de Villa, le dio al radicalismo en el gobierno federal,

⁹⁴⁶ España, *Carlos Holguín*, 216.

⁹⁴⁷ Patricia Pinzón de Lewin, *El ejército y las elecciones. Ensayo histórico* (Bogotá: Cerec, 1994), 35.

⁹⁴⁸ La Carta de Núñez a Villa es reproducida en: Holguín, *Carlos Holguín T. II*, 540-542.

⁹⁴⁹ Mejía, *Los radicales*, 468.

⁹⁵⁰ Holguín, *Carlos Holguín T. II*, 757.

⁹⁵¹ Guillermo Torres García, *Miguel Antonio Caro: su personalidad política* (Madrid: Guadarrama, 1956), 33.

poniendo a su disposición 3000 hombres para enfrentar al liberalismo independiente en la Costa Atlántica, ocasionó el rechazo del conservatismo bogotano. Sin embargo, el Comité Nacional del Partido se decantó mayoritariamente por la candidatura de Bartolomé Calvo⁹⁵².

Al final de la contienda, Parra obtuvo los votos de Boyacá, Cundinamarca, Magdalena y Santander; Núñez los de Panamá y Bolívar; y Calvo los de Antioquia y Tolima⁹⁵³. En Cauca la disputa electoral fue violenta y, tras presentarse un gran número de demandas de nulidad de votos, el jurado no pudo dar solución en el plazo máximo y resolvió que el Estado no concurría a la elección⁹⁵⁴. Como ningún candidato obtuvo la mayoría de 5 votos, se procedió a la elección en el Congreso. El 21 de febrero Parra obtuvo 48 votos, Núñez 18 y Calvo 18⁹⁵⁵.

En síntesis, en la primera mitad de la década de 1870 la discusión sobre el significado del federalismo continuó estructurada en torno a las posiciones en defensa de la soberanía estadual y a favor de la intervención del gobierno Nacional en los conflictos internos de los estados. Sin embargo, la coalición entre radicales y conservadores antioqueños, que sustentaba el concepto de confederación basada en la soberanía estadual, empezó a erosionarse con la reforma educativa del gobierno Salgar, que tenía por objetivo apuntalar un imaginario laico de nación y formar ciudadanos aptos para la vida republicana, porque comprometió el sensible problema religioso. El gobierno de Antioquia se negó a colaborar con esa política arguyendo que suponía un proceso de centralización contrario a la soberanía del Estado. Por esa misma razón, los conservadores se opondrían a todo intento de flexibilizar los requisitos dispuestos para la enmienda de la Constitución (art. 92). A esta diferencia se aunó la creciente disensión en el interior del radicalismo por la intervención del gobierno federal en las disputas domésticas de los estados, la corrupción electoral y la centralización de la política de fomento de obras públicas en beneficio de algunas regiones, que además puso de presente un clivaje regional en el interior del liberalismo. Los liberales independientes, articulados en la campaña presidencial de Núñez (1875), hicieron suya la reivindicación de la intervención del gobierno federal en las guerras intraestatales, así como otras medidas para salvaguardar la paz y la unidad nacional. A diferencia de sus antecesores, el presidente Pérez se negó a apoyar una reforma que autorizara al gobierno federal para intervenir en las guerras intraestatales, para no profundizar el disenso con los

⁹⁵² España, *Carlos Holguín*, 227-228.

⁹⁵³ Pinzón, *El ejército*, 37.

⁹⁵⁴ Mejía, *Los radicales*, 468-469.

⁹⁵⁵ Posada, "Elecciones", 116.

conservadores antioqueños. Estos le correspondieron apoyando su bando en la contienda bélica contra los liberales independientes, en 1875. Sin embargo, la guerra de 1876 mostraría que tal esfuerzo por mantener la coalición había sido en vano.

8.2. El fin de la coalición: la derogación de la ley de orden público y la guerra de 1876

La situación de inestabilidad política y la imposibilidad de una reforma constitucional tendría como desenlace la guerra de 1876, iniciada en el Cauca por el descontento de los conservadores, apoyados por sus copartidarios antioqueños, con la política religiosa y educativa. La correlación de fuerzas había hecho imposible reformar la Constitución para retirar el poder de veto de los estados en la ratificación de las enmiendas (art. 92). Los conservadores antioqueños y tolimenses se oponían a cualquier reforma que afectara la soberanía de los estados, bajo un gobierno federal en manos de los radicales. Los tres estados de la Costa Atlántica, que tenían menor población que los demás pero la tercera parte de los escaños en el Senado y la misma proporción para elecciones presidenciales, tampoco transigían en ninguna reforma que abriera la posibilidad de afectar el federalismo⁹⁵⁶. Por tal razón, a la Constitución de Rionegro solo se le practicó una reforma. En junio de 1876 finalmente se unificó la elección del presidente de la República en una misma fecha en todos los estados, con el objetivo de reducir el fraude electoral y los conflictos armados que producía⁹⁵⁷.

Las demás reformas recurrentemente planteadas, como la creación del distrito federal o la adopción de un mecanismo como el de la Constitución de Estados Unidos, que permitiera al gobierno federal intervenir en las guerras intraestatales a petición de la legislatura o el ejecutivo de los estados, no fueron posibles. Este problema se tornó nuevamente urgente tras las elecciones presidenciales en que resultó victorioso Aquileo Parra, cuando se acusó al gobierno de Pérez de derribar los gobiernos de Panamá y Magdalena, para obtener sus votos, y hacer fraude en Cundinamarca⁹⁵⁸. Aunque dos años antes Pérez se negó a promover una reforma que autorizara la intervención del gobierno federal para no ahondar las diferencias con los conservadores antioqueños, en su informe al Congreso de 1876 justificó su injerencia en los estados por

⁹⁵⁶ Rodríguez, *El Olimpo*, 62-63.

⁹⁵⁷ “Acto reformativo de la Constitución” y “Ley 77 de 1876 -24 de junio”, *Diario Oficial*, No. 3775, junio 27 de 1876, 4149. El proyecto se presentó a solicitud de varias legislaturas estatales el 29 de abril de 1876. “Proyecto de acto reformativo de la Constitución”, *Diario Oficial*, No. 3731, mayo 5 de 1876, 3973.

⁹⁵⁸ Delpar, “Aspectos”, 371.

considerar absurdo “exigir de un gobierno el que se postre inerme ante una revolución, arguyéndole que de lo contrario viola los derechos individuales de los revolucionarios”⁹⁵⁹.

Tras la victoria de Parra, el Partido Conservador se enfocó en unificar sus núcleos regionales para aprovechar la división producida por las elecciones de 1875 en el Partido Liberal⁹⁶⁰. Los conservadores dominaban Antioquia y Tolima, pero tenían en la mira el descontento del obispado y los miembros de su Partido en el Cauca con la reforma educativa iniciada en 1870. El propósito de controlar ese Estado articuló a los conservadores antioqueños con los del centro del país, liderados por Carlos Holguín. El levantamiento conservador contra el gobierno estadual del liberal César Conto, que desató la guerra a nivel nacional porque contó con apoyo del conservatismo antioqueño y tolimense, tendría lugar a principios de julio de 1876. Sin embargo, desde varios meses atrás se tenía la certeza de la guerra. De hecho, en Antioquia las opiniones estuvieron durante mucho tiempo divididas. Parte de la jerarquía católica y la facción belicista del conservatismo presionaron al gobierno del Estado para afrontar una guerra. El presidente, Recaredo de Villa, comerciante y banquero, no era partidario de entrar en guerra para no perjudicar la economía. Pero el general Marceliano Vélez aceptó participar en la contienda, en defensa de la soberanía de los estados y la religión católica⁹⁶¹.

Ante la amenaza de guerra las dos facciones del liberalismo, radicales e independientes, terminarían por unificarse. Mosquera, líder del liberalismo caucano, jugó un papel decisivo para completar el quórum durante la elección de Parra en el Congreso, en febrero de 1876, vinculándose así con el gobierno radical⁹⁶². Posteriormente, propuso dos proyectos de ley que, si bien no fueron aprobados, generaron gran desconfianza entre los conservadores antioqueños, que los vieron como un acuerdo entre las facciones del liberalismo en su contra. Uno aumentaba el pie de fuerza de la Unión en tiempo de paz, de 2500 a 5000 hombres, apostados en Bogotá, Santander, Cauca y la Costa Atlántica; el otro insistía en la “tuición de cultos”⁹⁶³. A su turno, el presidente Parra trató de dividir la Iglesia mediante un convenio con el Arzobispo de Bogotá,

⁹⁵⁹ Santiago Pérez, *Mensaje del presidente de la Unión al Congreso de 1876* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas), 10. BNC, fqijano_568_pza5.

⁹⁶⁰ Park, *Rafael Núñez*, 108.

⁹⁶¹ Ortiz, “Antioquia durante la federación. 1850-1885”, 18.

⁹⁶² España, *Carlos Holguín*, 232-233.

⁹⁶³ Luis Javier Ortiz Mesa, *Obispos, clérigos y fieles en pie de guerra. Antioquia: 1870-1880* (Medellín: Universidad de Antioquia, 2010), 121-122.

Vicente Arbeláez, para que las escuelas públicas fijaran horarios en los que se enseñaría religión a los niños cuyos padres lo solicitaran, rechazado por el clero caucano y antioqueño⁹⁶⁴.

Para intervenir en el Cauca, en apoyo al gobierno liberal de César Conto, Parra promovió la derogación de la Ley de orden público de 1867⁹⁶⁵. El hecho significó la ruptura definitiva entre radicales y conservadores antioqueños, pues terminaba el acuerdo sobre el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos en que se había fundado el entendimiento inicial entre Murillo y Berrío. De hecho, Parra trató de evitar ese desenlace. En mayo, envió como emisario a Antioquia a Ramón del Corral, con la misión de impedir que ese Estado interviniera en el Cauca. El gobierno antioqueño, en cabeza de Recaredo de Villa, recibió al comisionado con actos solemnes propios de una delegación diplomática, como si las relaciones entre Antioquia y el gobierno de la Unión fueran las de dos potencias extranjeras. Villa presentó un protocolo para gestionar en adelante las relaciones entre la Unión y el Estado que del Corral se negó a firmar, precisamente para no darle al acto el carácter de visita diplomática⁹⁶⁶. Ante la petición de abstenerse de intervenir en el Cauca, Villa argumentó que no podía responder por el orden público de la Nación si se derogaba la Ley de orden público de 1867, bajo la cual el gobierno de Antioquia había mantenido una neutralidad estricta en los asuntos internos de otros estados en reciprocidad con la que debía guardar el gobierno general. Si esa Ley se derogaba, la neutralidad que había mantenido dejaría de ser recíproca. Por lo tanto, se reservaba el derecho de intervenir en el conflicto del Cauca en caso de que el gobierno de la Unión lo hiciera⁹⁶⁷.

En el Congreso, la discusión fue álgida y nuevamente giró en torno a la defensa de la soberanía estadual. No se cuestionó de fondo el sistema federal, pues no se llegó a reivindicar el centralismo. No obstante, la derogación de la Ley implicó un abandono por parte del liberalismo del concepto de confederación fundada en la soberanía estadual y del proyecto de unidad nacional basado en la descentralización de las guerras y su confinamiento al territorio de los estados. Las dos facciones del liberalismo se articularon en torno al discurso de los independientes, según el cual la neutralidad del gobierno en las disputas de los estados había producido “anarquía” y amenazaba la unidad nacional, pues el recurso permanente a la revolución, como mecanismo de alternación en el gobierno, había terminado por anular el orden

⁹⁶⁴ Ortiz, “Antioquia durante la federación. 1850-1885”, 17-18.

⁹⁶⁵ Manuel Briceño, *La Revolución. Recuerdos para la historia. Tomo I* (Bogotá: Imprenta Nueva, 1878), 75.

⁹⁶⁶ Del Corral Ramón, “Mi misión en Antioquia”, *Diario de Cundinamarca*, No. 1956, junio 16 de 1876, 741.

⁹⁶⁷ Luis María Restrepo, “Protocolo”, *Diario de Cundinamarca*, No. 1956, junio 16 de 1876, 742-743.

republicano en los estados. El conservatismo antioqueño y los principales líderes del Partido, Carlos Holguín, Sergio Arboleda, Carlos Martínez Silva y Miguel Antonio Caro, coincidían con el diagnóstico del liberalismo. Sin embargo, en la coyuntura de la guerra rechazaron la derogación de la Ley por considerar que violaba la soberanía de los estados y era inconstitucional. Además, habilitar la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados era incoherente con el sistema federal adoptado en 1863, una confederación de entidades soberanas más que un régimen federal como Estados Unidos. De esa manera, a su pesar, el conservatismo en pleno defendió la Constitución de Rionegro.

Inicialmente se presentaron dos proyectos. Uno solamente derogaba la Ley 20 del 16 de abril de 1867, el otro además de derogarla prescribía que el Poder Ejecutivo de la Unión podía apoyar a los gobiernos de los estados contra agresiones internas. Sin embargo, la discusión de este último fue suspendida en el Senado, bajo la consideración de que la derogatoria de la Ley por sí sola habilitaba al gobierno Nacional para intervenir en los estados. Así, al final no se estableció con claridad si la intervención debía proteger a los gobiernos estadales de origen constitucional o si, por el contrario, también podría apoyar a los revolucionarios. La decisión se dejaba al gobierno de la Unión en cada caso. Por esa razón, al reconstruir parte de las discusiones, *El Tradicionista* afirmó que la nueva ley haría del presidente Parra el árbitro de la guerra y de la paz, y los liberales solicitarían su apoyo para imponerse en los estados⁹⁶⁸.

Parte de la justificación de los liberales para abrogar la Ley se basó en que la neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados conducía el régimen federal hacia la “anarquía”, comprometiendo la unidad nacional, pues legitimaba la insurrección como vía de acceso al gobierno estadal, impidiendo la garantía de los derechos individuales y de la forma republicana de gobierno. Este argumento, planteado inicialmente por Mosquera, en 1867, y retomado posteriormente por los disidentes del radicalismo, será así mismo la base del discurso político de la Regeneración. En el informe de comisión que rindieron los representantes liberales Francisco Santos y Eladio Pérez, el 25 de mayo, reconocieron que la Ley de orden público vigente transfiguraba “el sistema federal hasta el punto de convertirlo en protector de la anarquía”. Así mismo, rechazaron la opinión de que el federalismo garantizaría la paz y la unidad nacional limitando las guerras a los espacios estadales. Por el contrario, el federalismo

⁹⁶⁸ “Interior. Congreso. Ley de orden público”, *El Tradicionista*, No. 505, junio 20 de 1876, 1436.

no había tenido como efecto positivo la descentralización de las revoluciones y la neutralidad el gobierno de la Unión comprometía la unidad nacional porque “destruye la solidaridad que de intereses debe existir entre las secciones que constituyen la Nación”. Como consecuencia de la neutralidad, cada seis meses se derrocaba el gobierno legítimo de algún Estado y el gobierno federal debía reconocer como gobiernos constitucionales a quienes usurpaban el poder público mediante la violencia. Así se impedía que la confederación cumpliera con su objeto: mantener el orden público, garantizar los derechos individuales y los gobiernos republicanos en las secciones. Por lo tanto, el gobierno federal debía sostener a los gobiernos constitucionalmente establecidos en los estados, tal como se hacía en Estados Unidos⁹⁶⁹.

En el mismo sentido, Felipe Pérez enfatizó en que, debido a las constantes revoluciones, tanto el gobierno de la Unión como los de los estados habían incumplido sistemáticamente con la obligación constitucional de garantizar los derechos individuales. La Ley de orden público, según Pérez, garantiza “lo que la insensatez llama el santo derecho de la insurrección” y el principio de que el gobierno general debe reconocer a quien resulte vencedor de la guerra. El problema radicaba en que en las revoluciones no solamente intervenían los revolucionarios y el gobierno del Estado, sino que se comprometían los derechos de todos sus habitantes e incluso de los transeúntes. Así, dando “título de impunidad a los malvados, convirtiéndolos en beligerantes con todos los derechos de la guerra”, la Ley había despedazado “la base esencial de la Unión”, subordinando la garantía de los derechos individuales a los caprichos de las minorías que, erigiéndose en bandoleros, quisieran levantarse contra un gobierno legítimo. En consecuencia, dicha Ley habría hecho de la Constitución una “anarquía organizada”⁹⁷⁰.

El Partido Conservador en su totalidad, empezando por su núcleo antioqueño, se inclinó por defender el concepto de confederación basada en la soberanía de los estados. El 6 de junio, el secretario de gobierno de Antioquia, Baltazar Botero Uribe, dirigió una nota al secretario de Interior de la Unión, Manuel Ancízar, protestando por la discusión del proyecto para derogar la Ley de orden público en el Congreso y solicitando al gobierno intervenir para detener su trámite porque violaba la soberanía de los estados. Afirmó que la autorización al gobierno Nacional para intervenir en las luchas domésticas de los estados sería inconstitucional y en vez de conservar el

⁹⁶⁹ “Informe de la comisión a quien pasó el proyecto de ley derogatoria de la 20 de 1867, sobre orden público”, *Diario Oficial*, No. 3775, junio 27 de 1876, 4151.

⁹⁷⁰ Felipe Pérez, “Orden público”, *Diario de Cundinamarca*, No. 1957, junio 17 de 1876, 745-747.

orden público y la paz conseguiría el efecto contrario. La respuesta de Ancízar solo se produjo tres días después de la derogación de la Ley, el 20 de junio, y no tocó el fondo de la cuestión, la vulneración de la soberanía estadual. Argumentó que el Congreso había discutido extensamente la cuestión y el gobierno de la Unión únicamente podía acatar y obedecer la voluntad del Legislativo. Si el gobierno de Antioquia consideraba que la Ley del 17 de junio, que abrogó la anterior, era inconstitucional, lo invitaba a proceder de acuerdo al artículo 25 de la Constitución, que facultaba a las legislaturas de los estados para anular actos legislativos inconstitucionales⁹⁷¹.

También Sergio Arboleda, entonces senador por Tolima, intervino en la discusión para rechazar el proyecto de ley porque era inconstitucional y violaba la soberanía de los estados. Insertando por primera vez de manera clara la diferencia entre federación y confederación, Arboleda hizo una extensa comparación entre la Constitución de Rionegro y la de Estados Unidos, para demostrar que esta no consagraba la soberanía de los estados y por eso el gobierno federal podía intervenir en sus asuntos internos. En contraste, los convencionistas de Rionegro no adoptaron esa disposición porque era incongruente con la organización federal en su conjunto, pues la Constitución se basaba en la soberanía estadual y admitir la intervención del gobierno de la Unión en sus disputas domésticas equivalía a romper su coherencia interna. Según Arboleda, en el artículo 8 de la Constitución, los estados adquirirían “deberes que solo se imponen naciones soberanas”, como no enajenar su territorio a potencia extranjera, no declarar la guerra a otro Estado, someter sus diferencias al gobierno general y guardar neutralidad en las contiendas internas de otros estados. La Constitución de EE.UU. no imponía esos deberes porque sus estados renunciaron a la soberanía y, por ende, carecían de medios para ejercerla, como el ejército o las milicias, de que estaba encargado exclusivamente el gobierno federal; los senadores no tenían el título de plenipotenciarios ni los estados podían definir cómo elegirlos, y el presidente era nombrado por los ciudadanos en elecciones de dos grados. En cambio, en Colombia el principio fundamental de la Constitución era la soberanía estadual, por eso el ejército nacional se formaba de contingentes suministrados por los estados; los senadores tenían título y carácter de plenipotenciarios, porque representaban soberanos, y elegían el presidente. Además, las relaciones de la Unión con cada Estado se conducían como si fuera con otra potencia soberana. El primero no podía tener empleados federales con jurisdicción y autoridad

⁹⁷¹ “Correspondencia oficial con el Gobierno del Estado soberano de Antioquia”, *Diario Oficial*, No. 3774, junio 26 de 1876, 4147-4148.

(art. 20) en los estados, no podía declarar la guerra a un Estado sin agotar los medios de conciliación y sin previa autorización del Congreso (art. 19), e incluso las legislaturas podían anular las leyes del Congreso cuando afectaran la soberanía de sus estados (art. 25). Así pues,

“mientras en el Norte la soberanía reside en la Nación, en Colombia pertenece toda a los estados... cualquier ataque a esta soberanía destruye las instituciones por su base. Los angloamericanos constituyeron lo que se llama una *federación*; esto es, unión íntima de pueblos que renuncian a su poder soberano y lo consignan en el gran todo de que vienen a ser parte, reservándose una cierta porción de autoridad para atender a sus negocios especiales; mientras que en Colombia hay lo que se llama una *confederación*, nombre que tomó desde 1858, o sea una asociación de estados soberanos que conservan su soberanía y delegan cierta porción de autoridad al gobierno Nacional para atender negocios generales, como lo expresa terminantemente el artículo 16 de la Constitución de Rionegro. Nuestra forma de Gobierno se parece más a la confederación germánica que a la federación americana”⁹⁷².

Además, si se aceptara el mecanismo de la Constitución norteamericana, las legislaturas y los gobiernos de los estados podían solicitar la intervención del gobierno de la Unión en caso de enfrentar una revolución. Sin embargo, para Arboleda, los gobiernos de los estados que disfrutaran de la opinión mayoritaria, como Antioquia y Santander, no tendrían necesidad de solicitar apoyo del gobierno federal, sino únicamente aquellos que no tuvieran respaldo popular. En consecuencia, el gobierno de la Unión con su intervención le aseguraría a los gobiernos impopulares medios para oprimir a sus pueblos⁹⁷³.

La intervención de Martínez Silva fue paradójica porque compartía el diagnóstico de los liberales, pero se oponía a la derogación de la Ley de orden público. Sostuvo que, como miembro del Partido Conservador, estaría de acuerdo con el proyecto en discusión, pues no era federalista por principio, pero como representante debía lealtad a la Constitución. Creía, por lo tanto, que en esa coyuntura los conservadores, al defender la Constitución, defendían la “anarquía”, porque la neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados era un principio constitucional “anárquico y disociador”. Para Martínez, la Constitución de Rionegro era contradictoria, porque le daba al gobierno general la obligación de conservar el orden y la paz, pero al mismo tiempo le impedía intervenir cuando el orden se alteraba. Consagraba amplias garantías individuales, pero admitía el derecho de una minoría a violentarlas cuando decidiera rebelarse contra el gobierno de un Estado. Le confería al gobierno Nacional el

⁹⁷² “Interior. Congreso. Ley de orden público”, *El Tradicionista*, No. 505, junio 20 de 1876, 1437.

⁹⁷³ “Interior. Congreso. Ley de orden público. Sesión del 6 de junio”, *El Tradicionista*, junio 23 de 1876, No. 506, 1440.

cuidado de las relaciones exteriores, pero no le daba las facultades necesarias para hacer respetar en todo el territorio de la República los derechos de los extranjeros. Así, el gobierno general era muy costoso pero muy débil y, como consecuencia, violento y arbitrario, pues para hacerse respetar se veía obligado a usar la fuerza. Coincidió con la tesis de que la causa fundamental de los continuos desórdenes en los estados era la falta de efectividad del sufragio, la costumbre de que “el que escruta elige”, porque dejaba al pueblo únicamente el recurso a las armas. Por eso consideraba, al igual que Arboleda, que la intervención del gobierno de la Unión no sería suficiente para prevenir las revoluciones: “vendría a dar fuerza a los gobiernos de los estados contra los pueblos; pero no podría dar fuerza a los pueblos contra los gobiernos traidores, usurpadores, violentos y arbitrarios, que son de ordinario la causa de todas nuestras desgracias”.

Martínez Silva también argumentaba que la ley era inconstitucional, puesto que la Constitución no daba al gobierno federal la facultad de intervenir. Aunque tampoco la prohibía, según el principio universal de la legislación los mandatarios no podían ejecutar sino aquello que les mandara expresamente la ley, a diferencia de los particulares, que podían hacer todo lo que no les estuviera prohibido. Además, el gobierno de la Unión solo tenía las facultades que los estados le delegaron expresamente (art. 16). Los estados se comprometieron a guardar neutralidad en las contiendas domésticas de otros (art. 8.9) y, si el gobierno de la Unión tuviera que intervenir para sofocar una rebelión, necesariamente tendría que romper ese mandato, puesto que debería apelar a otros estados para recabar contingentes y armas. El Estado al que solicitaran esos medios, en caso de aportarlos violaría la neutralidad a la que se comprometió y, en caso de negarlos, violaría el precepto constitucional que lo obligaba a aportarlos. Martínez Silva consideraba que si los constituyentes de Rionegro suprimieron las disposiciones de la Constitución de 1858 que habilitaban al gobierno de la Unión para intervenir (art. 15.4), manteniendo igual las demás atribuciones, fue porque deliberadamente decidieron no autorizar tal intervención⁹⁷⁴.

Por último, Miguel Antonio Caro, como representante a la Cámara por Tolima, sostuvo que el problema de fondo radicaba en que la Constitución era “un monstruo compuesto de miembros discordantes; en ella hay cosas buenas y cosas malas; en ella se consagran libertades absolutas, que encierran la santa libertad del bien y la horrible libertad del mal”. Sin embargo, la Ley de orden público de 1867 había llenado un vacío y tras nueve años era parte del orden aceptado.

⁹⁷⁴ “Cámara de Representantes. Sesión del día 10. Discurso del señor Carlos Martínez Silva”, *El Tradicionista*, No. 505, junio 20 de 1876, 1437-1438.

Derogarla crearía “motivos de intranquilidad y zozobra”. Aunque estaba de acuerdo con demostrarle al pueblo la necesidad de reformar la Constitución, creía que era imposible “hacerlo por medios legales”, por lo que todo intento de reforma mantendría “vivo en el país el espíritu revolucionario contra el partido con que esa Constitución le tiene avasallado”. No obstante, para zanjar la discusión propuso un artículo que ordenara al Poder Ejecutivo nacional guardar neutralidad en las contiendas domésticas de los estados, pero lo facultara para prestar auxilio a los gobernadores o presidentes siempre que la legislación del Estado respectivo lo permitiera⁹⁷⁵.

Finalmente, el 17 de junio se aprobó la Ley 61, que derogó la Ley 20 del 17 de abril de 1867⁹⁷⁶. No se adoptó ninguna disposición adicional para reglamentar la intervención del gobierno de la Unión en las guerras internas de los estados, de manera que el sistema federal quedó con un vacío hasta cuando el problema se retomó en 1880. En ese contexto, el 11 de julio se precipitó la rebelión conservadora contra el gobierno liberal de Cesar Conto en el Cauca. Para apoyar el gobierno del Estado, el presidente Parra ocupó el Estado del Tolima. Aunque inicialmente Recaredo de Villa, presidente de Antioquia, se negó a intervenir abiertamente, como solicitaba el Comité Nacional Conservador, terminó haciéndolo desde el 4 de agosto. Santander, Cundinamarca, Boyacá y Bolívar apoyaron al gobierno de la Unión, que declaró turbado el orden público el 13 de agosto. Los conservadores esperaban capitalizar la división liberal del año anterior, haciendo efectivos los ofrecimientos de Núñez. En efecto, el independentismo podía inclinar la balanza, porque dominaba los estados de la Costa Atlántica y tenía gran respaldo entre los militares de más altos rangos⁹⁷⁷. Sin embargo, Núñez apoyó al gobierno, aceptando la designación como jefe civil y militar de Bolívar. Los radicales, por su parte, le entregaron a Trujillo la dirección del ejército⁹⁷⁸. La confrontación terminó el 5 de abril de 1877, con la capitulación de Antioquia en Manizales, teniendo por consecuencia inmediata la promoción de Trujillo a un lugar destacado de la política nacional. El Partido Conservador perdió el control de Antioquia y Tolima⁹⁷⁹.

Paradójicamente, la unión de las facciones liberales terminó tanto con la alianza entre los radicales y los conservadores antioqueños como con la hegemonía del radicalismo. En la

⁹⁷⁵ “Cámara de Representantes. Ley de orden público”, *El Tradicionista*, No. 509, julio 4 de 1876, 1452.

⁹⁷⁶ “Ley 61 de 1876 -17 de junio-, derogatoria de la 20 de 1867 sobre orden público”, *Diario Oficial*, No. 3768, junio 19 de 1876, 4121.

⁹⁷⁷ Pérez, *25 años*, 67-68.

⁹⁷⁸ Ortiz, “Los radicales”, 241.

⁹⁷⁹ Ortiz, “Antioquia durante la federación. 1850-1885”, 18.

discusión sobre la derogación de la Ley de orden público de 1867 persistieron las dos perspectivas sobre el federalismo: en defensa de la soberanía estadual como base de la confederación, y a favor de la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados, limitando la soberanía estadual. El radicalismo en el gobierno se plegó al discurso que articularon previamente los liberales independientes, de acuerdo con el cual la neutralidad del gobierno de la Unión en las guerras civiles de los estados había conducido a la “anarquía” y amenazaba con la disolución de la Nación, pues imposibilitaba el cumplimiento de sus funciones más básicas, como la garantía de los derechos individuales, e incentivaba la violencia política permanente en los estados, anulando de facto el orden republicano. Así, la mayoría de los liberales abandonaron su convicción de que el federalismo permitiría alcanzar la paz y mantener la unidad nacional confinando la guerra a los espacios estadales. Se requería fortalecer el gobierno federal y limitar la soberanía estadual. Por lo tanto, aunque no cuestionaron el federalismo en sí mismo, los liberales renunciaron a la concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos sobre la que se había fundado su coalición con los conservadores antioqueños. En lo que constituye también una paradoja, los conservadores estaban de acuerdo con ese diagnóstico e incluso iban más allá, considerando que la Constitución de Rionegro estaba destinada necesariamente a producir “anarquía”. No obstante, en la coyuntura bélica no podían recurrir a un argumento distinto a la defensa del concepto de confederación basada en la soberanía estadual, incluso distinguiéndolo claramente de la federación, como hizo Arboleda. Como consecuencia, aún antes de que los radicales abandonaran el gobierno Nacional, el discurso de los liberales independientes, orientado al fortalecimiento del gobierno federal para garantizar la paz y la unidad nacional, era dominante.

No obstante, la Ley 61 del 17 de junio de 1876 no estableció con claridad cuál debía ser el proceder del gobierno de la Unión ante los conflictos internos de los estados. En consecuencia, la discusión sobre el problema del orden público prosiguió prácticamente en los mismos términos. Franqueada la coyuntura bélica, los radicales volvieron a defender la concepción de la confederación como pacto entre estados soberanos, la soberanía estadual y el derecho de rebelión de los pueblos contra gobiernos autoritarios. Así, por ejemplo, en 1877 Felipe Pérez se pronunció a favor de una reforma que habilitara al gobierno de la Unión para intervenir únicamente “respecto de las revoluciones de los estados hechas por los gobernadores de los mismos, pero no respecto de las hechas por los pueblos”, para salvaguardar el derecho a la insurrección contra

gobiernos tiránicos⁹⁸⁰. Así mismo, en su manual de derecho constitucional, Juan Félix de León argumentó que el respaldo del gobierno federal a los gobiernos de los estados, con independencia de la conducta que observaran, los incentivaría a desconocer la opinión de sus gobernados, que dejaría de ser necesaria para mantenerse. Por lo tanto, el gobierno se hacía prácticamente irresponsable y los ciudadanos no podrían cambiarlo por la fuerza, con lo cual se excluía por todas las vías el ejercicio de la soberanía popular. El argumento de quienes avalaban la intervención radicaba en que era el único medio de reprimir las agitaciones, pero “el mejor modo de mantener la paz es en todo caso gobernar con la opinión”⁹⁸¹.

8.3. El orden público solidario en los inicios de la Regeneración.

La unión de liberales independientes y radicales permitió que el general Julián Trujillo asumiera la Presidencia en abril de 1878, tras obtener la totalidad de los votos estadales. Sin embargo, su gobierno también promovió insurrecciones e intervino en los estados para reducir el dominio radical, lo que terminaría por dividir nuevamente el liberalismo. Después de un breve período de entendimiento, para enfrentar la guerra de 1876, emergieron las diferencias entre las facciones liberales. En el acto de posesión de Trujillo, Núñez pronunció su famoso discurso sobre la necesidad de una “política diferente” para resolver el creciente desorden, planteando el dilema entre “regeneración administrativa fundamental o catástrofe”⁹⁸². El programa de Trujillo se distinguía del radicalismo en temas sensibles como las relaciones entre Estado e Iglesia, el fomento de obras públicas y el problema del orden público. Revocó el destierro de los obispos de Popayán, Pasto, Antioquia y Medellín, y continuó con la política de intervención del gobierno en el fomento de obras públicas, pero abandonó el ferrocarril del norte⁹⁸³. De hecho, en ciertos aspectos coincidía con el programa del Partido Conservador, redactado en 1878 por José María Samper. Así, aunque el conservatismo en la práctica fue aislado de las elecciones presidenciales, tras perder su dominio en Antioquia y Tolima, terminaría adhiriéndose al gobierno de Trujillo⁹⁸⁴. En 1879, cuando se conoció la propuesta que Núñez había hecho a los líderes conservadores en

⁹⁸⁰ Felipe Pérez, “Enmiendas a la Constitución”, *El Relator*, No. 20, julio 13 de 1877, reproducido en: Carlos Restrepo Piedrahita, *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No. 2* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000), 169.

⁹⁸¹ De León, “Lecciones”, 145.

⁹⁸² “Posesión del presidente de la República”, *Diario Oficial*, No. 4147, abril 1 de 1878, 5623.

⁹⁸³ Delpar, “Aspectos”, 378-379.

⁹⁸⁴ Mejía, *Los radicales*, 513.

1875, las diferencias en el liberalismo eran tan notables como para que los radicales se opusieran a su nombramiento como ministro en Estados Unidos⁹⁸⁵.

Cuando Trujillo recibió la presidencia, los radicales contaban con los votos necesarios para elegir el siguiente gobierno, puesto que dominaban 8 estados. Pero Trujillo implementó las mismas prácticas con las que los radicales mantuvieron su hegemonía. Apoyó revoluciones locales, para despojarlos poco a poco de los gobiernos estatales, hasta conseguir la mayoría y establecer la hegemonía de los independientes a nivel nacional. Por ejemplo, en agosto de 1878 los independientes se insurreccionaron en Cundinamarca contra el gobierno del general radical Daniel Delgado, logrando instalar al independiente Daniel Aldana. En enero de 1879 estalló una guerra entre el gobierno radical del Estado de Antioquia y fuerzas unidas de conservadores e independientes que ubicó como presidente al independiente Pedro Restrepo Uribe, en reemplazo del radical Tomás Rengifo. Pero a tres días de asumir el poder, Restrepo Uribe fue depuesto por la insurrección radical liderada por Jorge Isaacs. En Cauca, Eliseo Payán depuso el gobierno del radical Modesto Garcés, el 22 de abril de 1879. En el Magdalena fue sustituido el general Luis Antonio Robles por el independiente José María Campo Serrano⁹⁸⁶.

La intervención del gobierno en los estados ubicó nuevamente en la agenda de discusión el irresuelto problema del orden público. La Ley 61 del 17 de junio de 1876 no autorizaba al gobierno de la Unión para intervenir en las disputas internas de los estados. La necesidad de una reforma que permitiera tal intervención fue compartida por los conservadores y los liberales independientes en el gobierno federal, estos últimos para apuntalar su hegemonía a nivel nacional. En su memoria como secretario del Interior, en 1878, Salgar argumentó que la Constitución prescribía la obligación de mantener gobiernos republicanos en los estados. En consecuencia, todo gobierno de hecho, con independencia de su duración, era incompatible con el pacto de Unión. Si el gobierno general lo consentía, omitía el cumplimiento de sus deberes, especialmente el de garantizar los derechos individuales. Para Salgar, la entidad federal era inútil si no pudiera intervenir, como lo establecían las constituciones de las principales federaciones en

⁹⁸⁵ Melo, "Del federalismo", 30.

⁹⁸⁶ Mejía, *Los radicales*, 531-535.

el mundo, pues su neutralidad llevaba a la proliferación de las revoluciones y sus funestas consecuencias para los negocios interiores y el crédito exterior⁹⁸⁷.

El Partido Conservador, compartiendo el diagnóstico de que la neutralidad del gobierno federal en los conflictos de los estados había producido “anarquía”, también demandó la intervención. En consecuencia, se puso del lado de los independientes y contra los radicales en la disputa por la hegemonía nacional. Pero también daba curso a su preocupación de vieja data por la conservación de la unidad nacional, sin abandonar el horizonte federalista. En el Programa, redactado por José María Samper, en 1878, el problema del orden público tenía un lugar primordial: “Una de las condiciones necesarias de la unidad nacional y de la supresión de la anarquía, es la centralización del orden público”. Proponía adoptar el mecanismo dispuesto en la Constitución de Estados Unidos para que la legislatura o el ejecutivo de los estados solicitara el apoyo del gobierno de la Unión contra las rebeliones⁹⁸⁸.

Para Samper, quien estudió extensamente el problema, la neutralidad del gobierno federal hacía depender la conservación del orden público de “la honradez y la buena voluntad”, lo cual demandaba “buscar garantías más sólidas y permanentes”⁹⁸⁹. La idea de descentralizar las insurrecciones, que había justificado la neutralidad del gobierno de la Unión, era incorrecta. Por el contrario, era urgente acabar con la revolución como vía de acceso al poder, que impedía garantizar los derechos individuales, anulando en la práctica el derecho al sufragio y haciendo imposible verificar que los estados se organizaran en gobiernos republicanos. Por esas razones, Samper consideraba necesario “centralizar el orden publico en todo lo que sea verdaderamente político, no local o de mera policía”, imponiendo al gobierno general la obligación de mantener los gobiernos legítimos en los estados. Para él, el problema radicaba en la concepción de la confederación basada en la soberanía estadual:

“es evidente, y los hechos lo han patentizado con deplorable elocuencia, que semejante sistema solo puede producir la anarquía, y de hecho imposibilitar el cumplimiento completo de la Constitución. Nada puede ser más absurdo que la organización de nuestra federación. Los estados no son naciones; no tienen el poder constitucional ni la fuerza y respetabilidad

⁹⁸⁷ Eustorgio Salgar, *Memoria del secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1878* (Bogotá: Imprenta de J. B. Gaitán, 1878), 2829. BNC, fqijano_531.

⁹⁸⁸ Así mismo, el Programa de 1879 incluyó la demanda por la “centralización del orden público, cuyo restablecimiento, en caso de perturbaciones, esté expresamente atribuido al gobierno general”. Ver: Roberto Herrera Soto, *Antología del pensamiento conservador en Colombia Tomo II* (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1982), 1321-1322 y 1327.

⁹⁸⁹ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No. 6, octubre 18 de 1878.

de unos estados independientes; y sin embargo se llaman soberanos. Han constituido para mantener su unión un gobierno general; pero la autoridad de este es puramente delegada, y en la lista de las delegaciones no figura la facultad de mantener el orden federal. Los estados se han obligado a regirse conforme a ciertos principios de gobierno; y si los violan sus legislaturas y gobernantes, como ha sucedido muchas veces, no hay un poder nacional autorizado para reprimir los abusos que perturban la armonía general y conculcan el derecho público de la Unión”⁹⁹⁰.

El presidente Trujillo coincidió con Samper y con el programa conservador en la necesidad de legislar para permitir la intervención del gobierno en los asuntos de orden público interno de los estados. Así mismo, en su mensaje al Congreso de 1879, recapituló las alteraciones del orden público en Cundinamarca, “para poner de relieve la necesidad imperiosa que hay de crear el distrito federal”⁹⁹¹. En el mensaje que envió a las legislaturas el 6 de agosto de 1879, instándolas a solicitar varias reformas constitucionales, incluyó el problema del “orden público solidario en toda la Unión”. Igualmente, adoptó el diagnóstico planteado por Mosquera, retomado posteriormente por los disidentes del radicalismo y articulado al discurso de la Regeneración, de acuerdo con el cual la neutralidad del gobierno federal en las disputas internas de los estados había convertido la guerra en norma, con “muy breves intervalos de paz general”, impidiendo el funcionamiento de las instituciones y configurando “un cuadro cuyas principales líneas denuncian la anarquía”. Trujillo reconocía que no existían interpretaciones uniformes del texto constitucional en materia de orden público, pero las revoluciones estatales eran incompatibles con la obligación de adoptar gobiernos republicanos, garantizar los derechos individuales, cumplir con los tratados internacionales y proveer seguridad a los extranjeros. Así mismo, el Presidente se anticipaba a la crítica, señalando que el peligro de que se impusieran minorías en los gobiernos de los estados mediante corrupción electoral, a los que el Poder Ejecutivo de la Unión se vería obligado a apoyar en caso de que enfrentaran una rebelión, podría evitarse si se le confería a la Corte Suprema la facultad de revisar las leyes electorales de los estados y anular las disposiciones que fueran contrarias a la efectividad del sufragio⁹⁹².

La intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados también tenía como fin estratégico disputar las hegemonías estatales para asegurar la hegemonía de la facción independiente a nivel nacional. Por tal razón, en su mensaje al Congreso de 1880, Trujillo dejó

⁹⁹⁰ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No. 15, octubre 22 de 1878.

⁹⁹¹ Julián Trujillo, “Mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1879”, *Diario Oficial*, No. 4345, febrero 3 de 1879, 6423.

⁹⁹² Julián Trujillo, “Mensaje del Presidente de la Unión a los de las legislaturas de los Estados sobre reformas constitucionales”, *Diario Oficial*, No. 4479, agosto 8 de 1879, 6963-6964.

claro que con o sin autorización legal intervendría en los estados. Aludió a las recientes alteraciones del orden público en Antioquia y Tolima, en contra de gobiernos radicales, afirmando que, dado que previamente algunos gobiernos estatales habían aceptado la intervención, y en vista de que la Ley 61 del 17 de junio de 1876 no disponía nada explícitamente al respecto, se creó un antecedente que lo facultaba para intervenir sin necesidad de consentimiento del Congreso o la legislatura respectiva. Sin embargo, recalcó la necesidad de la reforma constitucional, pues “el tiempo ha venido a demostrar que las instituciones son deficientes para la conservación del orden público”⁹⁹³.

Igualmente, en las elecciones presidenciales de 1879 se repitieron las revoluciones y la intervención del gobierno federal para obtener los votos de los estados. En marzo, los liberales independientes candidatizaron a Rafael Núñez. Los radicales apoyaron al general Tomás Rengifo, de mal recuerdo para los conservadores por la persecución religiosa en Antioquia. Conservadores belicistas como Manuel Briceño y ultracatólicos como José Joaquín Ortiz, vacilaron en apoyar a Núñez, porque no apoyó a su Partido en la guerra de 1876⁹⁹⁴. Pero el temor al triunfo radical llevó al conservatismo a respaldarlo finalmente⁹⁹⁵. La Guardia Colombiana bajo órdenes de Trujillo intervino en Magdalena, Cundinamarca, Panamá y Tolima a favor de Núñez, que consiguió la mayoría de los votos estatales, mientras Rengifo solo obtuvo el voto de Antioquia⁹⁹⁶.

En su discurso de posesión, Núñez sentenció: “Un largo período de nuestra historia política contemporánea ha llegado, según parece, a su hora de transición”, manifestando su preocupación porque “la renovación se realice sin sacudidas peligrosas”. A la “obra de demolición” posterior a la Independencia, debía seguir una de construcción, contando con “el mayor número posible de operarios”, relegando los desacuerdos en favor de la unidad de acción para “el mantenimiento de la paz pública”, condición necesaria para el progreso: “prevenir las subversiones del orden será por eso el objeto principal de mis esfuerzos”⁹⁹⁷.

⁹⁹³ Julián Trujillo, *Mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1880* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1878), 13. BLAA, Sala de Manuscritos, Miscelánea 1392, pieza 28.

⁹⁹⁴ González, *Partidos*, 112.

⁹⁹⁵ Delpar, “Aspectos”, 1977, 383.

⁹⁹⁶ Melo, “Del federalismo”, 31.

⁹⁹⁷ “Posesión del Presidente de la República”, *Diario Oficial*, No. 4689, abril 16 de 1880, 7804.

En su primera administración, Núñez ubicó a algunos conservadores en altos cargos, como Gregorio Obregón en la secretaría de fomento, Carlos Holguín como plenipotenciario en Inglaterra y Francia, y Miguel Antonio Caro como bibliotecario Nacional, pero predominaron los liberales independientes⁹⁹⁸. Por distintas razones, como la desconfianza por la cercanía política e ideológica de Núñez con los conservadores, personalidades radicales como Santos Acosta, Eustorgio Salgar y Miguel Samper retornaron a su Partido. También se distanciaría de Núñez, Julián Trujillo⁹⁹⁹. El Congreso de mayoría nuñista apoyó las iniciativas legislativas del Presidente, como el proyecto de orden público solidario, que autorizaría al gobierno Nacional para intervenir en las disputas domésticas de los estados.

El proyecto fue presentado al Senado, el 13 de febrero de 1880, por Francisco Eustaquio Álvarez y en sus discusiones se retomaron muchos de los argumentos esgrimidos en debates anteriores. Autorizaba al gobierno de la Unión para usar la fuerza contra los ataques a los gobiernos legítimos de los estados, hacía a sus autoridades responsables ante los tribunales por las violaciones a los derechos individuales, prohibía las expropiaciones y los reclutamientos forzosos, entre otras cosas¹⁰⁰⁰.

El eje de los debates, en los que antagonizaron radicales e independientes, fue la soberanía y, con ella, el significado del federalismo. Los radicales arguyeron que el proyecto era inconstitucional y vulneraba la soberanía de los estados. Así, se plegaron a la defensa del concepto de confederación basada en la soberanía estadual, buscando resguardar su dominio en Antioquia. Desde su perspectiva, el proyecto daba un giro hacia el centralismo, le confería al gobierno de la Unión la facultad de defender los gobiernos de los estados incluso cuando eran autoritarios, en detrimento del derecho de los pueblos a resistirles por la fuerza, y al presidente la potestad de intervenir en los estados para favorecer su partido. Los independientes, por su parte, enmarcaron la cuestión en el naciente discurso de la Regeneración, según el cual la República estaba sumida en la “anarquía”, por cuenta de las constantes revoluciones en los estados, y la intervención del gobierno de la Unión era una medida imprescindible para restablecer el orden. Incluso hicieron eco del planteamiento de Samper, negando que los estados fuesen soberanos, aunque no llegaron a cuestionar el federalismo en sí mismo.

⁹⁹⁸ Tascón, *Historia*, 110.

⁹⁹⁹ España, *La guerra*, 73.

¹⁰⁰⁰ Senado de Plenipotenciarios de los Estados Unidos de Colombia, *Debates del proyecto de ley sobre orden público* (Bogotá: Imprenta de Zalamea Hermanos, 1980), 5-8. BNC, n_8823.

Un primer punto de desacuerdo fue la constitucionalidad del proyecto. Mientras los independientes defendieron su constitucionalidad, los radicales la negaron, por exceder las facultades del Congreso y vulnerar la soberanía estadual. Para el autor de la propuesta, Francisco Eustaquio Álvarez, no era una reforma de la Constitución sino un desarrollo de la misma, basado en la obligación que tenían los estados de organizarse en gobiernos republicanos (art. 8.1)¹⁰⁰¹. Según Álvarez, el Congreso tenía facultad para legislar sobre orden público, pues si bien los estados habían delegado expresamente unos asuntos al gobierno general (art. 16), los senadores plenipotenciarios eran apoderados de los estados para expresar su voluntad¹⁰⁰². En el mismo sentido, Francisco Javier Zaldúa sostuvo que el Congreso tenía facultad para legislar sobre orden público porque el gobierno general, al que los estados habían delegado determinadas funciones en forma expresa, estaba compuesto por las tres ramas del poder público, no solamente por el Ejecutivo. Por lo tanto, los negocios delegados no eran únicamente los consignados en los artículos 17 y 18, sino que comprendían las facultades de cada una de esas ramas. El artículo 49.16 daba al Congreso la facultad de legislar sobre las materias de competencia del gobierno general, es decir, de sus tres ramas. Así, dado que el orden público era competencia del Ejecutivo nacional, correspondía al Congreso legislar en esa materia. Por esa razón se había legislado sobre orden público en 1867 y 1876, y los estados no anularon las dos leyes. Para Zaldúa, en la Constitución el orden público era solidario: no podía perturbarse en un Estado sin alterarse en toda la Nación. Las revoluciones estaduais perturbaban el orden general porque reemplazaban por las armas las autoridades locales, agentes del gobierno federal, atacaban los derechos individuales y provocaban el incumplimiento de compromisos internacionales de la Unión. Además, los revolucionarios no tenían responsabilidad ante las autoridades por situarse al margen del orden constitucional. Por lo tanto, el gobierno federal debía restablecer el orden apoyando los gobiernos legítimos de los estados cuando lo solicitara la legislatura o el ejecutivo¹⁰⁰³.

En contraste, el senador Castilla, representante de Antioquia, a cuyo dominio se había reducido el radicalismo, se manifestó contrario a la reforma por inconstitucional y violatoria de la soberanía estadual. En su opinión, la confederación era producto de un pacto entre entidades soberanas que solo habían delegado expresamente al gobierno general algunas facultades (art.

¹⁰⁰¹ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 23.

¹⁰⁰² Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 64.

¹⁰⁰³ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 80.

16), excluyendo el orden público local. Castilla recordó que en la Convención de Rionegro la intervención del gobierno federal en los conflictos intraestatales fue rechazada siempre que se propuso, porque la defensa de la soberanía estadual fue el motivo que llevó a los constituyentes a la guerra en 1860¹⁰⁰⁴. Así mismo, Castilla afirmó que si era necesario deducir la facultad del Congreso para legislar en materia de orden público, como lo hizo Zaldúa, era precisamente porque no había sido delegada expresa, especial y claramente, según lo establecía la Constitución (art. 16) y, en consecuencia, no estaba autorizada. Castilla consideraba que Zaldúa confundía el Poder Ejecutivo nacional con el gobierno general. El primero era una parte del segundo, que tenía entre sus facultades la de velar por la conservación del orden general, pero de ahí no podía concluirse que esa atribución también cobijara al Legislativo. Además, según Castilla, Zaldúa confundía orden general y orden local, asignándole al Congreso la facultad, que la Constitución no le había dado, de legislar sobre el orden particular de los estados. Por lo tanto, el proyecto era inconstitucional. En la negación de la soberanía estadual Castilla veía “una marcada tendencia a retroceder en el camino de la federación”¹⁰⁰⁵.

En el mismo sentido, el también senador radical Arrieta, explicó las razones por las cuales votaría negativo el proyecto. A diferencia de su copartidario Castilla, admitía que el Congreso podía legislar sobre orden público, pero argumentaba que no podía invadir el campo de la soberanía estadual porque las facultades del Congreso se referían al orden público general y no al de los estados. Así, el proyecto era inconstitucional y significaba abandonar el federalismo. Arrieta retomó argumentos similares a los que esgrimieron los conservadores opuestos a la derogación de la Ley de orden público en 1876: la Convención de Rionegro no aceptó la doctrina intervencionista precisamente porque, a diferencia de la Constitución de Estados Unidos, reconoció la soberanía de los estados. Por lo tanto, el proyecto introducía un principio centralista en una Constitución federal, representaba un retroceso y no un progreso político¹⁰⁰⁶.

La segunda cuestión que suscitó gran antagonismo fue el derecho de insurrección. Los radicales, con Castilla, insistieron en resguardarlo. En su perspectiva, la mayoría de las revoluciones habían sido hechas por los gobiernos, “con el objeto de asegurarse votos a favor de candidatos oficiales”, luego el problema no era ponerle freno a la insurrección popular sino a los gobiernos

¹⁰⁰⁴ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 57.

¹⁰⁰⁵ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 142.

¹⁰⁰⁶ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 89-93.

tiránicos y corruptos¹⁰⁰⁷. Además, el proyecto pretendía “defender a los gobiernos contra los pueblos”, bajo el supuesto de que la soberanía de un Estado residía en la asamblea o el presidente, cuando estos eran simplemente delegatarios, porque la soberanía residía “esencialmente en el pueblo”, que tenía el derecho de cambiarlos cuando lo considerara conveniente. Así, el proyecto obligaría al gobierno de la Unión a auxiliar a los gobiernos estatales incluso cuando conculcaran las libertades individuales o corrompieran el sufragio. Dejaría al pueblo sin ningún recurso para resistir, lo que implicaba negar su soberanía y, por ende, hacer imposible “la verdadera república y la libertad”¹⁰⁰⁸. Para Castilla, al contrario de Álvarez, “bajo el sistema político en que estamos, la soberanía reside únicamente en los estados, y la de la Nación es originaria de la de los estados, delegada por ellos como vínculo de unión, en prenda de alianza y de confederación perpetua”. El gobierno de la Unión no era superior de los estados, pues estos solo eran dependientes en los asuntos que le delegaron explícitamente, preservando una órbita de acción propia. Prueba de ello era la facultad para anular los actos legislativos que consideraran contrarios a su soberanía¹⁰⁰⁹. En fin, Castilla defendía, como los fundadores del Partido Liberal, la “opinión” como fundamento de la legitimidad del gobierno y el derecho de rebelión. Por lo tanto, no veía necesidad de que el gobierno federal defendiera los gobiernos estatales de potenciales revoluciones, porque mientras los gobiernos justos se apoyaban en la opinión, “a los gobiernos injustos, a los gobiernos que no inspiran ni dan confianza debe tumbarlos la opinión; y es necesario dejar que la opinión los tumbe, porque esa es la República”¹⁰¹⁰.

Por el contrario, Álvarez no admitía el derecho a la insurrección porque, aunque en casos extraordinarios fuese justificable, las instituciones de un pueblo no podían “reconocer la guerra como elemento generador del derecho”. Además, porque la fuerza no era un remedio contra el abuso del gobierno, “no es sino la substitución de una usurpación por otra, las más veces peor”¹⁰¹¹. Contra los argumentos de Castilla, Álvarez sostuvo que el proyecto no defendía a los gobiernos contra los pueblos, puesto que generalmente las revoluciones no las hacían estos sino aquellos. Tampoco violentaba el derecho de insurrección, que “está por encima de todas las

¹⁰⁰⁷ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 46-47.

¹⁰⁰⁸ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 54-55.

¹⁰⁰⁹ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 145.

¹⁰¹⁰ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 148.

¹⁰¹¹ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 10.

previsiones humanas” y “si se estableciera en las leyes, tendería a establecer la anarquía”¹⁰¹². Para Álvarez, el fin del proyecto era desincentivar las revoluciones, cuyo carácter habitual creaba la oportunidad para que los bandidos, con la excusa del derecho a la rebelión, se apoderaran de los bienes ajenos. Además, era necesario tramitar los conflictos y moralizar el gobierno por medios “civilizados y pacíficos”, abandonando la costumbre de hacer la revolución cada vez que se tenía una queja contra el gobierno¹⁰¹³. Igualmente, Álvarez creía que no existía soberanía estadual, porque soberanía implicaba un poder superior, pero los estados estaban subordinados a la Nación. Finalmente, el proyecto no blindaría al partido que estuviera en el poder, sino que desincentivaría a los partidos que no lo estuvieran de intentar acceder al gobierno por vías de hecho¹⁰¹⁴.

Un tercer tópico en el debate fue la creciente aceptación del diagnóstico según el cual el concepto de confederación basada en la soberanía estadual defendido por los radicales, y particularmente la neutralidad del gobierno en los conflictos intraestatales, había llevado a la “anarquía”. Al presentar el proyecto, Álvarez lo ubicó en el marco del discurso regenerador, afirmando que era necesario “para ver si logramos dar por algún camino término a la anarquía y la guerra en que vivimos, y que nos somete a una tiranía peor que la de los virreyes de España y peor que la del Czar (sic) de Rusia”¹⁰¹⁵. Según Álvarez, la causa de esa “anarquía” no era la Constitución, pero sí la interpretación que de ella hicieron los radicales: la Constitución “en sí misma no es tan mala: lo malo en grado sumo es la escuela que la ha interpretado y que, por lo menos en algunos de sus miembros, ha habido el espíritu deliberado de mantener a la sociedad en la anarquía”¹⁰¹⁶. Así mismo, Zaldúa situó la iniciativa en el marco discursivo de la Regeneración: “Se trata de la paz o de la guerra, del orden o de la anarquía, del progreso en todas sus manifestaciones o de la barbarie en sus desastrosas consecuencias”¹⁰¹⁷.

Los radicales coincidieron en que el país estaba sumido en la “anarquía”, pero divergieron de los independientes en la explicación de tal situación: no se requería reformar la Constitución sino, por el contrario, acatarla fielmente. Sin embargo, el hecho de que admitieran parte del diagnóstico de sus adversarios pone en evidencia que el discurso regenerador empezaba a

¹⁰¹² Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 107.

¹⁰¹³ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 113.

¹⁰¹⁴ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 119-122.

¹⁰¹⁵ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 23.

¹⁰¹⁶ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 64.

¹⁰¹⁷ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 70-71.

tornarse hegemónico. En efecto, Castilla aceptaba que “la anarquía y la guerra nos están devorando”, pero remitía la “causa” de esa situación a los hombres encargados de cumplir las leyes, no a las instituciones:

“No tengamos miedo al cuadro sombrío que se nos ha presentado, porque ese cuadro no es efecto de las instituciones ni de la libertad que ellas consagran. Las instituciones ni siquiera se han cumplido, para que les echemos la culpa de las desgracias del país. Los pueblos no saben todavía lo bueno y saludable que ellas tienen, porque no se han practicado fielmente, sino siempre desvirtuando su letra y adulterando su espíritu. Dígase que la regeneración que el país necesita es la que tenga por base el cumplimiento honrado de las instituciones, y entonces todos seremos regeneradores entusiastas”¹⁰¹⁸.

Por esa razón, Castilla continuó defendiendo el concepto radical de federalismo, según el cual esta forma de gobierno permitía alcanzar la paz y la unidad nacional porque confinaba la guerra a los espacios estatales. Para él, la Constitución no consagraba la “anarquía”, sino “un orden perfecto, semejante al que reina en el universo, en el cual todos los planetas giran en órbitas distintas, conservando un orden general que no se altera a pesar de las revoluciones y de los cataclismos que lleguen a verificarse en alguno de ellos”. El proyecto en discusión haría desaparecer ese equilibrio entre el poder de los estados y el gobierno federal: le permitía a este tener un pie de fuerza y un presupuesto gigantesco para favorecer intereses de partido, supeditar la opinión en los estados e incentivar sus gobiernos a ser dóciles con el de la Unión, todo lo cual configuraba un contexto propicio para el despotismo¹⁰¹⁹.

Como era lógico, en las discusiones los radicales fueron minoritarios, dado que su representación en el Senado de Plenipotenciarios se redujo en la práctica a Antioquia. Así, en una primera votación el proyecto pasó a segundo debate por 18 votos contra 4, expresión de la mayoría independiente¹⁰²⁰. En la votación final, el proyecto se aprobó por 16 votos contra 3¹⁰²¹. La Ley 19 de 1880 tenía un solo artículo, disponiendo que el gobierno Nacional debía asegurar la forma republicana de gobierno en los estados, impidiendo las tentativas de invasión y las violencias domésticas en su contra, cuando lo solicitara la legislatura o, en caso de que esta no pudiera reunirse, el Poder Ejecutivo del Estado¹⁰²². Parte de los conservadores, encabezados por los antioqueños, la rechazaron por considerar que desvirtuaba el sistema federal¹⁰²³. Pero en su

¹⁰¹⁸ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 57.

¹⁰¹⁹ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 170-171.

¹⁰²⁰ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 60.

¹⁰²¹ Senado de Plenipotenciarios, *Debates del proyecto de ley sobre orden público*, 251.

¹⁰²² “Ley 19 de 1880 -8 de mayo-, sobre orden público”, *Diario Oficial*, No. 4711, mayo 12 de 1880, 7892.

¹⁰²³ Park, *Rafael Núñez*, 208; “¿Es el país un títere?”, *Diario de Cundinamarca*, No. 2682, mayo 6 de 1880, 347.

mayoría apoyaron la iniciativa. Martínez Silva, por ejemplo, pensaba que si bien la Constitución no admitía la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados, el principio ya había sido admitido, pues el gobierno en cabeza de los radicales siempre había intervenido. El partido Conservador cuya doctrina “es favorable a la centralización”, no pondría obstáculos a la reforma. Opinaba, sin embargo, que para asegurar la paz no era suficiente darle garantías a los gobiernos legítimos de los estados, sino también a sus pueblos, y la única manera de hacerlo era garantizando el derecho de sufragio y la transparencia de las elecciones¹⁰²⁴.

Los liberales radicales vieron en la Ley un instrumento del gobierno de Núñez para entregar a sus aliados los gobiernos de los estados, asegurando así su hegemonía nacional, y un viraje hacia el centralismo¹⁰²⁵. Para Santiago Pérez, por ejemplo, “con esa ley la doctrina del partido federalista ha sido borrada con una pluma y la sangre de sus sacrificios ha sido por esa ley secada como con una esponja”¹⁰²⁶. Un manifiesto de congresistas radicales afirmó que con dicha ley se retornaba al centralismo y se instauraría la dictadura¹⁰²⁷.

En su mensaje al Congreso de 1881, Núñez hizo una reseña del problema del orden público y defendió la Ley arguyendo que no establecía un nuevo principio de administración sino consagraba como un deber, claramente definido, lo que antes había sido una costumbre basada en un equívoco. Su ventaja radicaba en “la saludable influencia de medio preventivo, siempre preferible al demasiado costoso de la represión material”. Núñez atacaba el centro del pensamiento político radical, el derecho de rebelión, pues con él se podrían combatir “todos los poderes públicos existentes, porque todos son susceptibles de cometer los mayores abusos y quedar impunidad”, e incluso todos los fallos de los tribunales, hasta llegar al “restablecimiento del antiguo derecho de reivindicación, por mano propia, del agravio”. Además, el derecho de rebelión desconocía la importancia de la paz y el hecho de que “nuestras revoluciones locales jamás han sido buen remedio contra los abusos que les dieron razón o pretexto”¹⁰²⁸.

¹⁰²⁴ Carlos Martínez Silva, “Núñez y la presidencia transitoria del general Julián Trujillo...” [Abril 30 de 1880], en *Capítulos de historia política Tomo I* (Bogotá: Banco Popular, 1973), 274-275.

¹⁰²⁵ Delpar, *Rojos contra azules*, 189-190.

¹⁰²⁶ Santiago Pérez, “La energía en la oposición”, *La Defensa*, No. 28, julio 1 de 1880, reproducido en: *Selección de escritos y discursos de Santiago Pérez*, compilado por Eduardo Rodríguez Piñeres (Bogotá: Voluntad, 1950), 284-285.

¹⁰²⁷ “Manifiesto de los senadores y representantes a los colombianos”, *Diario de Cundinamarca*, No. 2748, agosto 27 de 1880, 591.

¹⁰²⁸ Rafael Núñez, *Mensaje del presidente constitucional de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal de 1881* (Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, febrero 1 de 1881), 5-6. Biblioteca Nacional de España.

En definitiva, la unión coyuntural del liberalismo sucumbió ante la apuesta del independentismo por un concepto de federalismo y un proyecto de unidad nacional muy distinto al que habían defendido los radicales. La discusión sobre la ley de orden público solidario permite observar que el naciente discurso regenerador, acuñado por los liberales independientes, desconoció la soberanía de los estados para afirmar la de la Nación, aunque no rechazó el federalismo. En su perspectiva, la “anarquía” en que se había sumido el país se explicaba por la neutralidad del gobierno de la Unión en los conflictos internos de los estados, sustentada a su vez en las concepciones características del liberalismo radical. Primero, la convicción de que el gobierno debía depender únicamente de la opinión, no de la fuerza. Segundo, la apuesta porque el federalismo garantizaría la paz y la unidad nacional confinando las guerras a los espacios estatales. Ambas habían hecho de la revolución y la guerra, legitimadas por el derecho de rebelión, parte del paisaje habitual, impidiendo la garantía de los derechos individuales, fin del orden republicano. Por lo tanto, era necesario facultar al gobierno Nacional para defender a los gobiernos estatales en caso de revolución. Claramente, la autorización de tal intervención del gobierno federal en los estados también tenía como propósito apuntalar la hegemonía de los liberales independientes a nivel nacional. De hecho, Trujillo replicó las prácticas de intervención en los estados y manipulación electoral que en gran parte habían sustentado la hegemonía radical. El Partido Conservador se articuló a la apuesta de los liberales independientes porque, aunque estaba aislado tanto de los gobiernos estatales como del gobierno Nacional, su programa presentaba grandes coincidencias con el de los independientes, en particular sobre el papel que confería a la religión católica y la misma Iglesia en la conquista de la paz y la unidad nacional. Los radicales, ahora disminuidos, insistieron en la defensa del concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas. En el debate sobre el proyecto de ley de orden público solidario continuaron afirmando que la soberanía radicaba esencialmente en los estados, solo por delegación en la Nación, y los pueblos tenían derecho de rebelarse contra gobiernos autoritarios. Así rechazaron la intervención del gobierno federal para resguardar su dominio en Antioquia.

Conclusión

En el período de declive de la hegemonía radical, la disputa por el concepto de federalismo continuó librándose sobre el eje de la soberanía estatal y el problema del orden público. Así mismo, los alineamientos fueron fundamentalmente de naturaleza estratégica, pues los partidos y

sus facciones cambiaron de posición en función de la defensa de sus dominios regionales y la disputa por el gobierno Nacional a medida que se reconfiguró su correlación de fuerzas.

La crisis de la hegemonía radical se precipitó por la erosión de su coalición con los conservadores antioqueños a causa de la reforma educativa, rechazada como una extralimitación del gobierno federal en detrimento de la soberanía estadual y por el proyecto de nación laica que la orientaba, en un momento en que distintos sectores del Partido Conservador pugnaban por articularse a nivel nacional, movilizándolo en buena medida el descontento que producía la reforma en sectores católicos. También incidió de modo decisivo la fragmentación en el interior del propio campo radical, en donde emergieron descontentos con la política de fomento de obras públicas, por favorecer únicamente regiones de arraigo del núcleo radical, el constante desorden que producían las revoluciones locales, la corrupción electoral y la intervención del gobierno federal en las disputas intraestatales, la mayoría de las veces procurando garantizar los votos de los estados para elegir el Presidente de la Unión.

La correlación de fuerzas que sostenía la hegemonía radical estaba basada en el respeto de la soberanía estadual y el poder de veto de los estados en la reforma constitucional, concebidos por los conservadores antioqueños como factores de equilibrio entre los partidos que no estaban dispuestos a negociar. El conservatismo antioqueño vetó todo intento de reforma, para moderar los requisitos de la enmienda constitucional o permitir la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados, considerando tales iniciativas como un ataque a la soberanía estadual. De hecho, las únicas reformas que el Estado de Antioquia estaba dispuesto a aceptar acentuaban el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos, confiriéndole mayores facultades y autonomía de las que disponía. Así pues, el bloqueo del cambio institucional erigía la guerra como único camino para la resolución de las crecientes tensiones.

El liberalismo independiente se articuló inicialmente en la candidatura presidencial de Rafael Núñez, en 1875, cuya pugnacidad produjo una confrontación bélica con el gobierno federal, entonces en manos de los radicales, limitada a la Costa Atlántica. Su programa expresó en buena medida el descontento de las regiones y actores excluidos del gobierno radical, pero también la creciente preocupación por la unidad nacional, que habían manifestado importantes personalidades radicales en su paso por el gobierno federal, tras enfrentar los problemas de

governabilidad que producía la neutralidad en los conflictos internos de los estados ordenada por la Ley de orden público de 1867. Así, los independientes se apartaron de la concepción radical del federalismo, según la cual el gobierno de la Unión no debía intervenir en los estados y la estabilidad de los gobiernos estatales dependía de la opinión mayoritaria, por lo que se justificaba el derecho de insurrección, apostando porque la paz y la unidad nacional se alcanzarían confinando las guerras a los espacios estatales.

Esa concepción permitió la coexistencia entre los radicales, en el gobierno Nacional, y el conservatismo, dominando estados como Antioquia y Tolima. Pero, para los independientes, tuvo como consecuencia erigir la guerra en un hecho normal y la revolución en una vía común de acceso al gobierno en los estados, arruinando las bases mismas de la Unión, porque hacía imposible garantizar los derechos individuales, verificar la adopción de la forma republicana de gobierno en las secciones y conducía el país a la “anarquía”. A diferencia de la concepción de confederación como pacto entre entidades soberanas, en la cual la soberanía de la Nación era delegada por los estados, los independientes defendieron un concepto de federación en que la soberanía radicaba fundamentalmente en la Nación, lo que justificaba la intervención del gobierno Nacional en las disputas internas de los estados y negaba el derecho de rebelión.

Claramente, las diferencias entre las dos facciones liberales no se agotaban en ese tópico. De la misma manera que los radicales articularon la unidad nacional y el proyecto de educación laica, con el objetivo de formar ciudadanos aptos para la vida republicana, los independientes, probablemente por el influjo de Núñez, vincularon la unidad nacional a la resolución del conflicto entre Estado e Iglesia, aceptando que el catolicismo sería un elemento fundamental de unión. De esa forma, su discurso se aproximó al de los conservadores, que no obstante se negaron a apoyar a Núñez en la confrontación bélica derivada de la competencia electoral entre las dos facciones liberales, en 1875, prefiriendo apoyar al gobierno radical para mantener su coalición.

Sin embargo, ante la inminencia de la guerra, durante la discusión sobre la derogación de la Ley de orden público, en 1876, radicales e independientes se unieron contra los conservadores, quienes se mantuvieron fieles a la concepción de la confederación basada en la soberanía de los estados. Aunque la guerra de 1876 se originó en el Cauca y tuvo un alto contenido religioso, fue también resultado de una correlación de fuerzas, sustento de la hegemonía radical, que impidió la

resolución de los problemas mediante enmienda constitucional. La conflagración finalmente le pondría fin tanto a la alianza entre radicales y conservadores antioqueños como a la hegemonía radical en el gobierno Nacional, cambiando la correlación de fuerzas a favor de los liberales independientes. Tras la guerra, los conservadores perdieron sus gobiernos estatales, particularmente su bastión antioqueño, y fueron marginados del gobierno Nacional. Como consecuencia, cambiarían su posición sobre el concepto de federalismo.

En 1878, de acuerdo al programa redactado por José María Samper, el Partido Conservador adoptó el concepto de federación del independentismo liberal. De esa forma, hacia 1880, cuando tiene lugar la discusión sobre la Ley de orden público solidario, hay una coincidencia entre conservadores y liberales independientes en el naciente discurso político de la Regeneración, en torno a una concepción del federalismo que no reconoce la soberanía estadual, admite que el gobierno debe sustentarse por la fuerza y no solamente por la opinión, no acepta el derecho de rebelión y, por lo tanto, respalda también la necesidad de intervención del gobierno federal en los conflictos internos de los estados.

Quinta parte. El centralismo regenerador

9. El tránsito hacia el centralismo

Introducción

El centralismo no apareció de modo expreso en el horizonte de expectativas sino hasta bien avanzado el proceso constitucional de 1885-86. Su adopción fue, por lo tanto, hasta cierto punto súbita. En efecto, la expedición de la Ley de orden público solidario (1880) no clausuró la disputa sobre el federalismo sino la desplazó hacia el debate de la reforma constitucional. En esta discusión, prolongada hasta 1885, los liberales independientes y los conservadores, articulados en el proyecto regenerador, reivindicaron una reforma para erosionar la soberanía estadual y fortalecer el gobierno Nacional, pero se negaron a abandonar el régimen federal. Explicaron la “anarquía” y la potencial disolución de la Nación como consecuencia del federalismo radical basado en la soberanía estadual, que no consideraban del todo conforme con las costumbres del pueblo colombiano, entre otras cosas porque este no disponía del grado de civilización necesario para asumir ese tipo de instituciones. No obstante, prescindiendo de la soberanía estadual, seguían apostando por el federalismo como la mejor forma de gobierno para mantener la unidad nacional, dada la diversidad cultural y regional del pueblo.

Los radicales, cuyo dominio regional se redujo a los estados de Antioquia y Tolima, asumieron la misma posición que el conservatismo adoptó años atrás. Continuaron defendiendo el concepto de confederación como pacto entre estados soberanos y obstaculizaron la reforma constitucional, buscando resguardar su hegemonía regional y la correlación de fuerzas que impedía erosionar la soberanía estadual. Por eso, se opusieron a la reforma del artículo 92 de la Constitución, que implicaba privar a los estados de su poder de veto en la ratificación de las enmiendas constitucionales, concebido como un factor de equilibrio entre partidos, y a la convocatoria de una convención constituyente, anticipando el dominio de la mayoría conservadora e independiente en tal corporación.

En medio de esta disputa emergió, en el campo del liberalismo independiente, un caudillismo regional con cierta autonomía respecto de Núñez y el nuñismo, representado por líderes como José María Campo Serrano en Magdalena, Eliseo Payán en el Cauca, Daniel Aldana en Cundinamarca y Solón Wilches en Santander. Como consecuencia, además de la confrontación con el radicalismo, para el líder de la Regeneración se abrió otro frente de disputa. Por esa razón,

Núñez se apoyó progresivamente en el conservatismo hasta plegarse completamente a ese Partido en la guerra de 1885, desatada ante la imposibilidad de realizar la reforma constitucional. Para ese momento, el discurso de la Regeneración había articulado parte de la crítica conservadora a la Constitución de 1863, actualizando elementos, disponibles en la matriz cultural desde principios de siglo, para resaltar la incompatibilidad de las instituciones adoptadas en Rionegro con el carácter del pueblo colombiano.

Así pues, el giro hacia el centralismo se explica en gran medida por la paulatina aproximación del bando independiente, y en particular de Rafael Núñez, al sector ultracatólico del conservatismo. La crítica del federalismo y de la Constitución de 1863 realizada por conservadores como Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro, e incluso antes de ellos la crítica al liberalismo hecha por Mariano Ospina Rodríguez, coincidía con la de los liberales independientes en la explicación de la “anarquía” y la disolución de la Nación. Para ambos sectores, la causa última de esa situación radicaba en que las instituciones adoptadas no se avenían con el carácter del pueblo colombiano. Así, a diferencia del discurso radical, en el cual las instituciones tenían como propósito cambiar las costumbres para hacer posible el progreso, en el discurso regenerador las instituciones debían adaptarse a las costumbres para cumplir el mismo propósito.

Sin embargo, aunque la forma del argumento basada en la oposición entre leyes y costumbres fuera la misma, las premisas de los actores articulados en el proyecto de la Regeneración eran divergentes. Los liberales independientes creían que el carácter del pueblo colombiano estaba definido por una diversidad cultural y regional, que hacía de una forma federal moderada la mejor alternativa para alcanzar la unidad nacional. En consecuencia, en la larga discusión sobre la reforma constitucional reclamaron la transformación del federalismo pero no llegaron a reivindicar el centralismo. En el fondo, los liberales independientes compartían el concepto de nación cívica de los radicales, según el cual una población internamente diversa formaría una comunidad política en la medida en que el conjunto de sus ciudadanos compartieran las mismas leyes e instituciones¹⁰²⁹. Estos argumentos eran compartidos también por representantes

¹⁰²⁹ En esta perspectiva, originada en la Revolución Francesa, las leyes e instituciones compartidas constituyen a una población en comunidad nacional. La nación se concibe como una comunidad de ciudadanos libres e iguales. Por lo tanto, se distingue del posterior concepto romántico, que fundamenta la comunidad nacional en diferencias raciales, étnicas y lingüísticas. Ver: Schnapper, *La comunidad de ciudadanos*.

heterodoxos del conservatismo como José María Samper, quien a pesar de admitir que su Partido no era federalista por principio propugnó por la conservación de un régimen federal reformado.

En cambio, el conservatismo ultracatólico suponía que el pueblo colombiano tenía un carácter homogéneo. La unidad, dada por la lengua, la cultura hispánica y, sobre todo, la religión católica, debía expresarse en la forma institucional. Así, mientras para los liberales, radicales e independientes, las instituciones compartidas permitirían que un pueblo internamente diverso se constituyera en Nación, para los ultracatólicos la Nación preexistía a las instituciones, las cuales debían ser su fiel expresión. El federalismo, por lo tanto, no era apropiado para el pueblo colombiano. El supuesto de que las instituciones debían ser expresión de un pueblo homogéneo conducía lógicamente al centralismo, pero esta conclusión no siempre se hizo explícita. Sergio Arboleda terminaría por aceptar el federalismo como un hecho cumplido, llegando incluso a presentar un proyecto federalista al Consejo de Delegatarios, encargado de redactar la Constitución de 1886, que no obstante fundamentaba la unidad nacional en el catolicismo. Pero en el pensamiento de Miguel Antonio Caro, cuyo proyecto de Constitución tuvo un influjo decisivo, la concepción de un pueblo homogéneo conllevaba necesariamente la adopción de un régimen centralista.

Núñez no llegó a reivindicar explícitamente el centralismo antes de 1886. Tampoco compartía el supuesto de un pueblo homogéneo. Su concepción a este respecto era más cercana a la de los liberales independientes, admitiendo el carácter diverso del pueblo colombiano. No obstante, creía que este pueblo carecía del grado de civilización necesario para asumir instituciones liberales como las establecidas en Rionegro. Su aproximación a Arboleda y Caro se explica porque concibió la religión como un factor de unidad, necesaria para conseguir el orden y el progreso, y se inclinó por un gobierno enérgico, una “república autoritaria”, capaz de ejercer sobre el pueblo el “principio de autoridad” necesario para conducirlo hacia la civilización hasta cuando pudiera ejercer por sí mismo su libertad.

Hacia 1885 el consenso entre los actores políticos sobre el federalismo era tan robusto, que únicamente pudo fracturarse mediante la guerra. No obstante, aún al inicio de las discusiones en el Consejo de Delegatarios permaneció la opción del federalismo, tanto en los discursos de Núñez como en los tres proyectos iniciales. El giro hacia el centralismo lo dio precisamente Caro con su proyecto, cuyo eje principal fue la afirmación de la soberanía nacional. Pero incluso en la

discusión de ese proyecto hubo cierta oposición por parte de los delegatarios caucanos, Rafael Reyes y Juan de Dios Ulloa, que se opusieron a la designación de “república unitaria”, al cambio de nombre de “estados” por “departamentos” y a la posibilidad de dividir los territorios de los departamentos mediante una ley, argumentando que atentaba contra los intereses e identidades creados durante la vigencia del federalismo. Sus argumentos, junto con el proyecto federalista de Arboleda, revelan la resistencia de la élite caucana al establecimiento del centralismo.

En la Constitución de 1886 la unidad nacional se confunde con un férreo centralismo. A la correspondencia entre un pueblo homogéneo y el centralismo, Caro adicionó una concepción trascendente del poder político. Así, la idea monista de la soberanía, de acuerdo con la cual la Nación es su única depositaria, convergió con la convicción del origen divino del poder político. Además, en el texto constitucional la Nación se identifica con el Estado, por lo que el ejercicio de su soberanía no corresponde en primer lugar al pueblo sino al gobierno. Eso explica tanto las restricciones a la ciudadanía y a la participación popular, en comparación con las constituciones liberales antecedentes, como el fuerte presidencialismo que finalmente se adoptó.

Este capítulo examina el abrupto tránsito hacia centralismo. En primer lugar, analiza la discusión sobre la reforma constitucional, cuya imposibilidad conduce a la guerra de 1885. Seguidamente, reconstruye la actualización del esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación en el discurso regenerador, mostrando la paulatina convergencia del liberalismo independiente, particularmente de Rafael Núñez, con la crítica conservadora de la Constitución de 1863. Finalmente, estudia el proceso constitucional y las principales características de la Constitución de 1886.

9.1. La truncada reforma constitucional

En los inicios de la Regeneración, liberales independientes y conservadores se inclinaron por erosionar la soberanía estadual y fortalecer el gobierno Nacional. Además de la cuestión del orden público, saldada con la Ley de orden público solidario (1880), la agenda reformista incluía el cambio del artículo 92, para ratificar las enmiendas constitucionales por la mayoría de los estados y no por unanimidad en el Senado de Plenipotenciarios; la creación del distrito federal, a fin de evitar las tensiones entre el gobierno de la Unión y el de Cundinamarca; y la unificación a nivel nacional de la legislación civil, penal y electoral, entre otras cosas. Así, el diagnóstico base del discurso regenerador, de “anarquía” y disolución de la Nación, no llevó automáticamente a

un rechazo del federalismo, pues aún era visto como la forma de gobierno más apta para conseguir la unidad nacional en un pueblo regional y culturalmente diverso.

Los radicales, que durante el gobierno de Trujillo (1878-80) vieron reducidos sus dominios a Antioquia y Tolima, adoptaron la misma posición que el Partido Conservador asumió unos años atrás, persistiendo en la defensa del concepto de confederación basada en la soberanía estadual. Rechazaron la convocatoria de una convención constituyente con plenos poderes para cambiar la forma de gobierno, pues no tenían posibilidades de obtener la mayoría en tal corporación, y la enmienda del artículo 92, porque concebían el poder de veto de los estados en la ratificación de las reformas constitucionales como un factor de equilibrio frente a la mayoría del gobierno. La imposibilidad de la reforma constitucional estaría en la raíz de la guerra de 1885, que reconfiguró radicalmente la correlación de fuerzas y posibilitó el viraje hacia el centralismo.

En mayo de 1877, en un informe al Senado sobre la solicitud de reformar la tercera parte del artículo 92, que ordenaba la ratificación de toda enmienda constitucional por el voto unánime de los estados, Manuel Murillo fijó el derrotero discursivo del radicalismo, reivindicando la concepción de la confederación como un pacto entre entidades soberanas, instituida en 1863. Por consiguiente, rechazó la reforma argumentando que el sistema federal era producto de “un contrato sinalagmático, limitado y concreto” suscrito por los estados soberanos y, al establecer que la reforma sería posible por el voto de las dos terceras partes de sus representantes en el Senado de Plenipotenciarios, se cambiaban las bases de tal pacto¹⁰³⁰.

Esa posición tenía un fundamento estratégico, pues se trataba de evitar que una mayoría independiente y conservadora pudiera cambiar la forma de gobierno. Sin embargo, en los comienzos de la Regeneración varios representantes del radicalismo coincidieron con el diagnóstico de disolución de la Nación a consecuencia del excesivo federalismo. Por ejemplo, Felipe Pérez realizó una comparación entre la Constitución de Estados Unidos y la de Rionegro, sosteniendo que mientras los estados de la federación norteamericana eran “entidades antiguas”, los colombianos eran “entidades recientes y artificiales”. De ahí que entre los dos países hubiese “todas las diferencias que caben entre un pueblo que tiene por base la *unidad nacional*, y otro en que esta unidad ha desaparecido para repartirse en *nueve entidades soberanas*”. Así, en Estados Unidos existía un distrito federal, que había sido imposible en Colombia; el gobierno federal

¹⁰³⁰ Manuel Murillo, “Reforma de la Constitución”, *Diario de Cundinamarca*, No. 2122, mayo 8 de 1877, 323.

estaba facultado para garantizar la forma republicana de gobierno, interviniendo en los estados a solicitud de la legislatura o del gobernador, y la reforma de la Constitución dependía de la decisión de dos terceras partes de los miembros del Congreso, mientras en Colombia era imposible por el procedimiento que exigía la unanimidad¹⁰³¹.

Ciertamente, la reforma del artículo 92 fue una de las principales propuestas del liberalismo independiente. En 1878, Eustorgio Salgar, articulado a esa facción como secretario de Interior del gobierno de Trujillo, afirmó que mientras la Constitución fuera irreformable, como en la práctica lo establecía dicho artículo, la discusión sobre las reformas era especulativa. En consecuencia, era necesario empezar por moderar los requisitos para la enmienda quitándole el poder de veto a los estados¹⁰³². Miguel Samper, también entre los independientes, apoyó la reforma enmarcándola en el discurso regenerador: “nuestras instituciones son adecuadas para un pueblo altamente civilizado, en el cual imperen la paz y la seguridad, y no siendo el nuestro tal pueblo, sino uno azotado por la anarquía desde hace setenta años, se necesita que los poderes tengan reglas para el tiempo de paz y reglas para el tiempo de guerra”. De esa forma, Samper solicitó además la reforma del artículo 91, que adoptaba el derecho de gentes como parte de la legislación nacional, porque “equivale a suspender la vigencia de la Constitución y de las leyes en tiempo de guerra, no quedando otra cosa en su lugar que la voluntad de los jefes de los bandos políticos”. Desde su perspectiva, en el derecho de gentes el enemigo era una entidad soberana, en cambio en Colombia se le llamaba enemigo tanto a quienes se levantaban en armas contra el gobierno como a los miembros del partido opuesto. Por lo tanto, había que reglamentar claramente quiénes eran los enemigos del gobierno y qué les estaba permitido hacer¹⁰³³.

Así mismo, en abril de 1879, Aníbal Galindo, crítico de la Constitución de Rionegro, próximo a la facción independiente y, más tarde, colaborador en los gobiernos de la Regeneración, propuso en la Cámara una reforma del artículo 92, posteriormente negada. Sostuvo que el “contrato sinalagmático”, al que se refirió Murillo dos años antes como base de la confederación, no cambiaba en absoluto si los mismos estados, entidades contratantes, reformaban por unanimidad

¹⁰³¹ Felipe Pérez, “Colombia y Norteamérica (comparación de sus dos constituciones)” [1879], en *Los radicales del siglo XIX. Escritos políticos*, editado por Gonzalo España (Bogotá: El Áncora, 1984), 163.

¹⁰³² Eustorgio Salgar, *Memoria del secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1878* (Bogotá: Imprenta de J. B. Gaitán, 1878), 27. BNC, fquijano_531.

¹⁰³³ Miguel Samper, “Sobre reformas constitucionales”, *La Reforma*, No. 46, octubre 9 de 1878, reproducido en: *Escritos político-económicos de Miguel Samper T. I.*, compilado por José María Samper Brush y Luis Samper Sordo (Bogotá: Banco de la República, 1977), 405-407.

la Constitución, para que en adelante las enmiendas fueran ratificadas por las dos terceras partes de sus representantes en el Senado de Plenipotenciarios. Según Galindo, el poder de veto que tal artículo confería a los estados era “un abuso insostenible contra las necesidades de progreso y contra los fueros de la opinión en un país regido por instituciones republicanas”. Galindo también se inscribió en el naciente marco discursivo de la Regeneración, sin renunciar al federalismo. Para él, era necesario resolver

“los choques resultantes del ejercicio de la doble soberanía de la Nación y de los estados; para armonizar el ejercicio de estos dos poderes, de manera que concurran a la protección de estos derechos, en vez de concurrir a vulnerarlos; para acercarnos, en fin, a la perfección de este sistema, como se practica en los Estados Unidos de América, donde la federación presenta todos los caracteres de un gobierno regular, ordenado y justo, y no la imagen del caos y de la anarquía, como lo ofrece en Colombia; la necesidad de estas reformas está escrita en la historia de las escandalosas revoluciones seccionales que han empobrecido y deshonrado el país en los últimos quince años, y que hoy mismo lo tienen al borde de la disociación y de la barbarie”¹⁰³⁴.

Tras la guerra de 1876, el conservatismo federalista antioqueño quedó gravemente afectado. Perdido su bastión regional, el Partido Conservador prefirió proyectarse hacia la disputa de la hegemonía a nivel nacional, aproximándose a la agenda de los independientes. Por esa razón, abandonó el concepto de confederación basada en la soberanía estadual y pasó a defender el fortalecimiento del gobierno Nacional. El Programa del Partido Conservador de 1878, redactado por José María Samper, advirtió que la colectividad no era federalista por principio y se articuló al marco discursivo de la Regeneración. Sin embargo, no llegó a reivindicar el centralismo, pues se mantuvo en la defensa de un concepto de federación, que no reconocía la soberanía estadual sino únicamente cierto grado de descentralización, para mantener la unidad nacional:

“Nuestro Partido, que es decididamente defensor de la unidad nacional, no ha sido federalista, ni lo es en su gran masa, por convicción y temperamento, y considera que la actual federación de estados soberanos es una verdadera anarquía y conduce a la República fatalmente a la disolución... Pero tampoco pretende promover el espantoso trastorno que resultaría de la acción de una política que derrocara las instituciones actuales, sustituyéndolas con la centralización. Partidario como es de una justa y acertada descentralización que no perjudique a la unidad nacional... el Partido Conservador las acepta lealmente, por patriotismo y amor a la paz, como hechos consumados”¹⁰³⁵.

Samper pensaba que la Constitución de Rionegro “fue sabiamente combinada para su objeto: organizar la disolución de la República, la completa descentralización del orden y de la

¹⁰³⁴ El texto es reproducido en: Anibal Galindo, *Recuerdos históricos. 1840 a 1895* (Bogotá: Incunables, 1983 [1900]) 216-217.

¹⁰³⁵ “Programa del Partido Conservador (1878)”, en *Antología del pensamiento conservador en Colombia Tomo II*, compilado por Roberto Herrera Soto (Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1982), 1321.

guerra, la destrucción de la unidad nacional”. Creía que la República no prosperaría ni tendría estabilidad bajo un régimen federal basado en estados soberanos, “adjetivo que les da título para la anarquía”. Para Samper, la reforma de la Constitución debía afrontar que en Colombia no se garantizaban los gobiernos republicanos de los estados ni el orden público, porque no existía un poder moderador y conservador entre las fuerzas políticas, había un desequilibrio en los poderes nacionales a favor del Legislativo y no estaban bien demarcados los ámbitos de acción del gobierno de la Unión y los gobiernos de los estados. Así mismo, en sintonía con el discurso regenerador, Samper le confería primacía a las costumbres sobre las leyes: “ni las instituciones se pueden modificar por sí solas, ni ellas son suficientes para corregir los males de una sociedad, cuando las costumbres están pervertidas”¹⁰³⁶. En síntesis, Samper defendía una concepción de la federación en la cual la soberanía no residía en los estados sino en la Nación:

“estamos sufriendo los males de una federación exagerada, absurda, disolvente, que solo nos produce la anarquía y la guerra, porque se quiere sostener la ficción de unos estados soberanos por derecho propio que jamás existieron antes del 8 de mayo de 1863. Si la Nación es la única y verdadera soberana, según los hechos, la historia y los principios, ¿por qué empeñarse en mantener la fantasmagoría constitucional de unos estados soberanos (solo en apariencia) que han delegado parte de su soberanía a la Unión colombiana? Tornemos a la verdad y salgamos del sofisma, y busquemos en una organización sincera, amplia y fecunda el bien que no se ha podido hallar en la anarquía constitucional”.

Samper también proponía flexibilizar los requisitos de enmienda dispuestos en el artículo 92, para así poder sustituir el artículo 1, reconociendo que “la soberanía reside en la Nación entera, que los estados son divisiones gubernativas y administrativas de la República”, y los demás artículos que reconocían la soberanía estadual. De esa manera podría subsistir la forma federal asegurando al mismo tiempo la unidad nacional¹⁰³⁷. Abogaba, entre otras cosas, por un fortalecimiento del Ejecutivo, la unificación de la legislación electoral, instituir la representación de minorías en cada elección y poner remedio a la “tendencia jacobina” que daba al Legislativo una “tiránica omnipotencia” sobre los otros dos poderes¹⁰³⁸. Samper no respaldó el abandono de la federación porque la consideraba una forma de gobierno aceptada: “la legislación civil, económica, fiscal, etc., ha creado en todas partes intereses y hábitos que no pueden ser modificados sino causando graves trastornos”. Además, pensaba, “el sistema federal ha educado a nuestra sociedad para el gobierno representativo, siquiera sea esta educación muy poco

¹⁰³⁶ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No. 8, octubre 25 de 1878.

¹⁰³⁷ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No.13. Bogotá, 12 de 1878.

¹⁰³⁸ José María Samper “El programa conservador”, *El Deber*, No. 15, octubre 22 de 1878.

satisfactoria”. Por lo tanto, no se inclinaba por acabar la federación sino por mejorarla, suprimiendo el reconocimiento de la soberanía estadual para asegurar la unidad nacional¹⁰³⁹.

La propuesta reformista del movimiento regenerador quedó delineada, en los mismos términos, en el mensaje que dirigió el presidente Trujillo a las legislaturas de los estados en agosto de 1879, instándolas a solicitar varias enmiendas constitucionales. Afirmó que a dos décadas de adoptada la Constitución de Rionegro la guerra se había convertido en “un estado normal” y la República se encontraba en “anarquía”. Explicó esa situación porque las instituciones no eran adecuadas para el pueblo colombiano: “Las leyes no mejoran repentinamente a las naciones; pero una Constitución inadecuada para determinada sociedad la empeora con notable rapidez”. Propuso cinco reformas constitucionales, además del orden público solidario. Al igual que Miguel Samper, consideraba que el artículo 91, que hacía del derecho de gentes parte de la legislación nacional especialmente en tiempo de guerra, era contrario a la Constitución y la obligación de garantizar los derechos individuales. La prolongación del período presidencial a cuatro años reduciría la agitación electoral y las revoluciones en los estados. La creación del distrito federal pondría fin a los conflictos entre el gobierno de la Unión y el de Cundinamarca. Trujillo proponía que los estados pudieran legislar sobre inspección de cultos en determinados casos, lo que significó una clara aproximación al conservatismo. Finalmente, creía necesario flexibilizar las formalidades para reformar la Constitución (art. 92), reemplazando el voto unánime de los estados por el de dos tercios de los senadores¹⁰⁴⁰. Así pues, el horizonte de sentido de la reforma constitucional propuesta por el naciente movimiento regenerador era un régimen federal reformado, en particular erosionando la soberanía estadual y fortaleciendo el gobierno Nacional.

El diagnóstico de anarquía y disolución de la Nación a consecuencia de la discordancia entre las costumbres del pueblo colombiano y el federalismo extremo de Rionegro, base del discurso de la Regeneración, parecía tener como consecuencia lógica el centralismo. Sin embargo, como se ha advertido, durante la discusión de la reforma constitucional se privilegió la reforma del régimen federal y la opción centralista solo aparecería tardíamente, en 1885. Aunque entre liberales independientes y conservadores existía un consenso en que las instituciones no eran acordes con

¹⁰³⁹ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No. 22, diciembre 20 de 1878.

¹⁰⁴⁰ Julián Trujillo, “Mensaje del Presidente de la Unión a los de las legislaturas de los Estados sobre reformas constitucionales”, *Diario Oficial*, No. 4479, agosto 8 de 1879, 6963-6964.

carácter del pueblo, no necesariamente coincidían en la definición de tal carácter. La premisa que legitimó la adopción del centralismo se basó en una concepción del pueblo como una entidad homogénea, defendida sobre todo por conservadores ultracatólicos como Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro, según la cual la unidad nacional dada por la lengua, la tradición hispánica y la religión católica había sido disuelta por la “anárquica” Constitución federal de Rionegro. Pero en sus inicios los regeneradores no aceptaron como premisa ese concepto sobre el pueblo. Por el contrario, asumieron que el pueblo colombiano tenía un carácter diverso, en términos culturales, debido a las diferencias entre regiones. Por lo tanto, el federalismo, aunque no del tipo instituido en la Constitución de 1863, era congruente con el carácter del pueblo y permitiría alcanzar la unidad nacional.

Así lo planteó el informe de comisión que los independientes Daniel Aldana y Salvador Camacho Roldán, y el conservador Ángel Cuervo, presentaron en 1880 a la legislatura de Cundinamarca, rechazando la convocatoria de una convención constituyente y solicitando en su lugar la reforma del artículo 92. Pensaban que las “aspiraciones filosóficas abstractas, determinadas principalmente por el ejemplo deslumbrador de las colonias inglesas del Norte de América”, no eran conformes con las costumbres de “un pueblo que pasó súbitamente de la condición de Colonia española a la de República democrática”¹⁰⁴¹. Sin embargo, también creían que el federalismo era parte de la constitución del pueblo colombiano, entendida desde un concepto cercano al de Edmund Burke¹⁰⁴². Para los comisionados, la constitución política “no consiste en esa serie más o menos ordenada de principios que se llaman constitucionales, consagrados en un código sujeto a renovaciones periódicas”, sino “en la naturaleza misma de las cosas, en la manera de ser de las poblaciones”, producto del proceso histórico que crea intereses, necesidades y costumbres comunes. Por esa razón, “la mejor es la constitución positiva, formada por la naturaleza de las cosas y con la menor intervención posible de las caprichosas voluntades

¹⁰⁴¹ Asamblea Legislativa de Cundinamarca, *Proyecto de ley por el cual se solicita la convocatoria de una convención nacional e informe de una comisión* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1880), 4. BLAA.

¹⁰⁴² Burke confiere una primacía a las costumbres sobre las leyes. De ahí su crítica de la Revolución Francesa y su polémica con Thomas Paine: “Todos los otros pueblos han fundado la libertad civil en severas costumbres y en un sistema de la más austera y viril moralidad. Francia, por el contrario, cuando soltó las cadenas de la autoridad real, redobló la licencia de unas costumbres desenfrenadamente disolutas, y de una irreligiosidad insolente en la opinión y en la práctica, extendiendo a todas las esferas de la vida, como si se tratara de comunicar algún privilegio o de hacer asequible cualquier beneficio no compartido, todas las desdichadas corrupciones que generalmente eran la tara de ricos y poderosos. He aquí uno de los nuevos principios de la igualdad en Francia” Edmund Burke, *Reflexiones sobre la revolución francesa* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954 [1790]), 103-104.

humanas”¹⁰⁴³. Así, la Constitución de Rionegro, si bien requería modificaciones, contenía “cimientos impreciosos formados lentamente en el transcurso de los siglos, que conviene respetar y no poner en duda en ningún caso”. Entre esos cimientos reconocían el federalismo, “un hecho histórico entre nosotros, profundamente inoculado en todas las fuentes de donde deriva nuestra vida política actual”. Según los comisionados, la fragmentación territorial desde la Colonia creó “costumbres municipales” y rasgos culturales singulares en cada región, configurando “una levadura federal, que nada podrá combatir, y que comprimida momentáneamente, tornará a levantar después”. La federación no era, por consiguiente, “una mera imitación pueril de la federación moderna americana, sino la expresión de uno de los más antiguos y profundos sentimientos incubado en el corazón de las razas y las nacionalidades históricas”, la única que podía mantener unidas las distintas regiones y asegurar la paz¹⁰⁴⁴.

La tentativa de reunificación de los liberales en torno a la candidatura presidencial de Francisco Javier Zaldúa, en julio de 1880, no cambiaría en lo sustancial las posiciones sobre la reforma constitucional. La candidatura, iniciativa de Núñez, fue apoyada por los expresidentes radicales Acosta, Salgar y Pérez. La decisión de Núñez le costó el distanciamiento de Julián Trujillo y Pablo Arosemena, pero mantuvo el apoyo de personalidades como Camacho Roldán y Teodoro Valenzuela, así como de varios conservadores¹⁰⁴⁵.

Bajo ese consenso liberal, Miguel Samper retomó la discusión sobre la reforma constitucional sin rechazar el federalismo, “que parece ser un hecho irrevocable”, tratando de encontrar la manera de que “produzca el bien de que es susceptible y no nos lleve a la disolución nacional”¹⁰⁴⁶. Reiteró el diagnóstico regenerador, según el cual instituciones como el federalismo y el sufragio universal se adoptaron omitiendo el hecho de que el pueblo no estaba preparado para asumirlas: “Se creaban entidades soberanas, sin elementos materiales ni morales para bastarse a sí mismas, y se entregaba a las masas iletradas el poder fundamental de la elección de los gobernantes”. Así, dado que tales “masas” permanecían bajo tutela de barones electorales, el sufragio no era libre ni

¹⁰⁴³ Asamblea Legislativa de Cundinamarca, *Proyecto de ley por el cual se solicita la convocatoria de una convención nacional e informe de una comisión* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1880), 9-10. BLAA.

¹⁰⁴⁴ Asamblea Legislativa de Cundinamarca, *Proyecto de ley por el cual se solicita la convocatoria de una convención nacional e informe de una comisión* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas, 1880), 13-15. BLAA.

¹⁰⁴⁵ Mejía, *El régimen*, 145.

¹⁰⁴⁶ Miguel Samper, “Programa de unión” [1881], reproducido en: *Escritos político-económicos de Miguel Samper T. I.*, compilado por José María Samper Brush y Luis Samper Sordo (Bogotá: Banco de la República, 1977), 302.

conducía a la paz, como en Norteamérica¹⁰⁴⁷. Samper atacó el concepto de confederación basada en la soberanía de los estados, como causante de esa situación. La Constitución de 1863 era en su opinión contradictoria, pues hacía de los derechos individuales base de la Unión, pero los dejaba al cuidado de los gobiernos estatales. La Corte Suprema solo podía suspender las leyes de los estados que fueran contrarias a los derechos individuales, pero no los demás actos de sus gobiernos, por lo que la única garantía era elegir “buenos gobiernos para los estados”. La Constitución consagraba el derecho al sufragio, pero confiaba a los estados la elección del Presidente. Por esas razones, Samper igualaba el federalismo colombiano con el feudalismo, porque los “círculos políticos” en los estados habían anulado la soberanía popular¹⁰⁴⁸.

Zaldúa consiguió los votos de ocho estados pero no el de Santander, que prefirió a Solón Wilches, el 5 de septiembre de 1881¹⁰⁴⁹. El discurso de posesión de Zaldúa fue redactado por el expresidente radical y ahora próximo al liberalismo independiente, Santiago Pérez, y demandó la reforma del artículo 92, reemplazando la ratificación unánime de las enmiendas constitucionales por la mayoría de votos de las legislaturas, para hacer posible la reforma y evitar que la necesidad del cambio político condujera a una revolución¹⁰⁵⁰.

Sin embargo, la coyuntural unión liberal sucumbió ante los esfuerzos de Núñez, que dominaba el Congreso, por impedir la influencia sobre Zaldúa de personalidades provenientes del radicalismo, oponiéndose a la elección de Miguel Samper como primer designado a la presidencia y de Salgar, Pérez y Zapata en el gabinete. Además, el Congreso prohibió al Presidente ejercer sus funciones fuera de Bogotá, como lo solicitó para tratar su asma. Zaldúa falleció tras ocho meses de gobierno. Aunque Núñez era el primer designado, prefirió no asumir la presidencia para no impedirse como candidato, sino promover a José Eusebio Otálora, quien se posesionó como presidente el 22 de diciembre de 1882¹⁰⁵¹.

En la campaña presidencial de 1883, algunos independientes distanciados de Núñez, con Trujillo a la cabeza, le propusieron a Otálora presentarse como candidato. Los radicales lo apoyaron,

¹⁰⁴⁷ Miguel Samper, “Programa de unión” [1881], 305.

¹⁰⁴⁸ Miguel Samper, “Programa de unión” [1881], 315-316.

¹⁰⁴⁹ Pérez, *Los radicales*, 193.

¹⁰⁵⁰ *Posesión del presidente de la República* (Bogotá: Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, 1882), 17-18.

¹⁰⁵¹ Mejía, *Los radicales*, 579-582.

pero Otálora finalmente rechazó la propuesta¹⁰⁵². Los radicales sostenían enfrentamientos con los gobernadores de Cundinamarca, Daniel Aldana, y Santander, Solón Wilches, pero decidieron apoyar a este último como candidato presidencial. El conservatismo, liderado por Holguín, apoyó a Núñez, pese a las reticencias de personalidades como Manuel Briceño y Leonardo Canal¹⁰⁵³.

Núñez obtuvo los votos de Bolívar, Magdalena, Panamá, Cauca, Cundinamarca y Boyacá, mientras su contendor, Wilches, recabó los de Santander, Antioquia y Tolima¹⁰⁵⁴. El apoyo conservador fue decisivo para la victoria de Núñez, ante la reducción del independentismo. En efecto, después del corto gobierno de Zaldúa, figuras como Eustorgio Salgar, Salvador Camacho Roldán y Miguel Samper abandonaron la facción independiente, descontentos con Núñez por su paulatina aproximación al conservatismo¹⁰⁵⁵. No obstante, Núñez se encontraba fuera del país, en un tratamiento médico, y no asumió inmediatamente la presidencia. Con apoyo radical resultó electo como primer designado el general caucano Ezequiel Hurtado, derrotando en el Congreso al general Daniel Aldana. Hurtado fue presidente interino entre abril y agosto de 1884, dando prelación al liberalismo, tanto radical como independiente, en su gabinete¹⁰⁵⁶.

En julio de 1884, el Senado, de mayoría nuñista, instó las legislaturas de los estados a solicitar la reforma constitucional¹⁰⁵⁷. A finales del mes, los radicales, aglutinados en la Unión Liberal, criticaron un presunto plan de independientes y conservadores para convocar una convención constituyente y “organizar una firme oligarquía”, asegurando la mayoría de los constituyentes mediante la intervención del gobierno de la Unión en los estados. Paradójicamente, hacían suyos explícitamente los argumentos esgrimidos por el Partido Conservador años atrás, cuando rechazó la reforma del artículo 92 por considerar que la unanimidad en la ratificación de las enmiendas constitucionales garantizaba un equilibrio entre los partidos al que no iba a renunciar. Así, al reivindicar el poder de veto de los estados en la ratificación de la enmienda constitucional, la Unión Liberal defendía el concepto de confederación basada en la soberanía de los estados:

¹⁰⁵² María Virginia Gaviria Gil, “Radicales e independientes en la política antioqueña, 1877-1885”, *Historia y sociedad*, 7 (2000): 141.

¹⁰⁵³ González, *Partidos*, 116.

¹⁰⁵⁴ Melo, “Del federalismo”, 36-37.

¹⁰⁵⁵ España, *Carlos Holguín*, 276.

¹⁰⁵⁶ Tascón, *Historia*, 117.

¹⁰⁵⁷ “Reformas de la Constitución”, *Diario Oficial*, No. 6151, julio 28 de 1884, 13662.

“Nosotros los unionistas por el curso dado a la política en estos últimos tiempos, somos los encargados de hacer cumplir el compromiso solemne estipulado en el artículo 92 de la Constitución, de que a ningún Estado se le someta a los caprichos de la mayoría de los otros estados, y se le desconozca su autonomía contra su voluntad. Los senadores de Antioquia, Tolima y Santander nos creemos suficientemente patriotas para dar el pase a toda reforma constitucional que mejore nuestro sistema de gobierno; pero se nos calificaría de traidores y aún de estúpidos, porque al admitir la reforma del artículo 92 renunciábamos a nuestro propio criterio para que una mayoría que no es resultado del sufragio libre resolviera con prescindencia nuestra por el camino de las reformas constitucionales de todas las graves cuestiones de nuestra organización política desde la duración de los períodos presidenciales hasta la supresión de la forma federal”.

De esa manera, los radicales se declararon contrarios a cualquier intento de reformar la Constitución que prescindiera de las formalidades exigidas en el artículo 92, pues significaría “incendiar el país haciéndolo poner en guardia contra la dictadura”. Comprendían la necesidad de una reforma, pero consideraban que debía ser realizada en sesiones ordinarias del Senado, zanjando las dificultades que surgieran entre mayoría y minoría, hasta alcanzar los acuerdos convenientes¹⁰⁵⁸.

La preocupación de los radicales por la convocatoria de una convención se explica por el desequilibrio que generaría a favor de la mayoría de independientes y conservadores. El independentismo se había consolidado con Eliseo Payán en Cauca, José María Campo Serrano en Magdalena, Daniel Aldana en Cundinamarca y Solón Wilches en Santander. Sin embargo, a estos caudillos regionales tampoco les convenía una reforma tendiente a la centralización, que los privara de su poder local, dividiera los estados en secciones menores o fortaleciera el gobierno federal¹⁰⁵⁹. Por lo tanto, Núñez enfrentaba una gran dificultad para consolidar una mayoría afín al cambio constitucional incluso en el interior de la facción independiente.

Núñez se posesionó el 11 de agosto de 1884 e inicialmente dio participación igualitaria en su gabinete a las dos facciones del liberalismo y al conservatismo¹⁰⁶⁰. A finales de agosto, trató de negociar la reforma con los radicales, enviando un plan a Aquileo Parra y a Eustorgio Salgar que incluía fortalecer el gobierno federal con mayores facultades para intervenir en los estados de las que le confería la Ley de orden público solidario (1880), aumentar el período presidencial a cuatro años, nacionalizar la legislación civil, penal y electoral, y restablecer las relaciones con la

¹⁰⁵⁸ “La reforma de la Constitución”, *Diario de Cundinamarca*, No. 3464, julio 30 de 1884, 245-246.

¹⁰⁵⁹ Melo, “Del federalismo”, 1989, 49.

¹⁰⁶⁰ Vásquez, *El poder*, 184.

Santa Sede¹⁰⁶¹. Tras la negativa del radicalismo, Núñez tuvo una mayor dependencia del Partido Conservador.

Aunque Núñez fue muy crítico de la Constitución de Rionegro, en ningún momento, antes de 1885, reivindicó abiertamente el centralismo. En su mensaje al Congreso de 1881 defendió la reforma constitucional, empezando por el artículo 92, y afirmó que el federalismo era la forma de gobierno más conveniente para un pueblo internamente diverso: “El principio federativo, o mejor dicho, el de autonomía seccional debe ser ratificado. Los intereses existentes obligan a hacerlo; y también la constitución natural del país que no permite, sin la más odiosa tiranía, someterlo a una regla de gobierno común respecto de las más importantes materias del derecho público”. Así mismo, matizó la tesis de que el federalismo era causa de las frecuentes revoluciones. Buenos Aires, México y Centro América, repúblicas federales, tanto como Chile, centralista, atravesaron también por períodos convulsivos. Sin embargo, Núñez observó que la Constitución argentina establecía el principio de solidaridad en el orden público, centralizaba la legislación civil, penal y electoral, instituía la tolerancia de cultos, obligando al gobierno a sostener el católico, e instauraba un período presidencial de seis años. Esos mecanismos habían “concurrido a la estabilidad racional y a la armonía del movimiento político”, mientras que Colombia había “desdeñado esas precauciones o sus análogas”, dirigiéndose hacia la inestabilidad. Por lo tanto, podrían adoptarse como “guía o consejo en la obra de reconstrucción que nosotros debemos emprender próximamente”¹⁰⁶².

En 1883 Núñez modificó un poco su discurso, pues ya no solo planteó una reforma constitucional sino que advirtió la necesidad de una nueva Constitución, declarando extinta la de 1863: “se trata no simplemente de conservar la paz a cualquier precio, y de medidas secundarias, sino de reemplazar la muerta Constitución de 1863 con una nueva en consonancia con las necesidades sentidas”¹⁰⁶³. Pensaba, junto con los demás partidarios de la Regeneración, que la soberanía estadual era la causante de la situación de inestabilidad permanente, porque la potestad de los estados para dotarse de ejércitos hacía que su comportamiento fuera el de naciones independientes que se aprestaban a atacar a los demás y al gobierno general. No obstante,

¹⁰⁶¹ Tascón, *Historia*, 118.

¹⁰⁶² Rafael Núñez, *Mensaje del presidente constitucional de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal de 1881* (Bogotá: Imprenta de Echeverría Hermanos, febrero 1 de 1881), 15-17. Biblioteca Nacional de España.

¹⁰⁶³ Rafael Núñez, “Sentido político” [Cartagena, enero 28 de 1883], en *La Reforma Política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 263.

continuaba creyendo que el federalismo era la forma de gobierno más apta para alcanzar la unidad nacional dado el carácter diverso del pueblo colombiano. Así pues, era partidario de una forma federal que no reconociera la soberanía de los estados, pero no del centralismo:

“Nosotros creemos que la heterogeneidad de nuestros pueblos, de nuestros climas y aun de nuestra topografía, a la vez que los obstáculos que embarazan la comunicación de muchas de las varias agrupaciones, son circunstancias enteramente incompatibles con el centralismo, y que el instinto nacional no se equivocó al pronunciarse en contra de este, desde los primeros albores de nuestro nacimiento a la vida autonómica”¹⁰⁶⁴.

Así mismo, Núñez rechazó la “inmovilidad del conjunto” que había sancionado el artículo 92 al otorgar a los estados poder de veto en la ratificación de las reformas constitucionales. Proponía adoptar la fórmula de la Constitución de Estados Unidos, que permitía ratificar las enmiendas con dos tercios de los votos del Congreso y dos tercios de las legislaturas estatales, lo que suponía reducir la soberanía de los estados. Igualmente, criticaba el reconocimiento implícito del derecho de insurrección que conllevaba el trato de los rebeldes, conforme al derecho de gentes, como beligerantes (art. 91). Para Núñez, sin embargo, “lo más grave de todo”, era la omisión de la Constitución a la hora de garantizar el sufragio: “se ha construido un edificio desprovisto de base, una vez que se ha querido crear un gobierno de opinión, y no se ha dado a la opinión manera de manifestarse auténticamente”¹⁰⁶⁵. En su discurso de posesión, el 11 de agosto de 1884, Núñez reiteró la necesidad de una reforma constitucional que resolviera la impotencia en que estaba sumida la autoridad nacional para garantizar el sufragio como principio esencial de la República¹⁰⁶⁶. En noviembre retomó la agenda de reformas que había delineado en su mensaje de 1881, insistiendo en la conservación del “principio federal”¹⁰⁶⁷.

No obstante, la imposibilidad de realizar la reforma condujo a la guerra civil de 1885, que empezó en la disputa por el gobierno de Santander. Los liberales independientes dominaban ese Estado con el general Solón Wilches, que gobernó en varios períodos (1870-1872, 1878-1880 y 1880-1884). Tras su fracaso en las elecciones presidenciales nacionales, en 1883, Wilches promovió a Francisco Ordóñez para la presidencia de Santander contra el radical Eustorgio

¹⁰⁶⁴ Rafael Núñez “Las amenazas” [Cartagena, octubre 14 de 1883], en *La Reforma Política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 385.

¹⁰⁶⁵ Rafael Núñez, “La crisis” [Bogotá, octubre 22 de 1884], en *La Reforma Política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 485-487.

¹⁰⁶⁶ “Discursos pronunciados en el Congreso de los Estados Unidos de Colombia, el día 11 de agosto de 1884, al tomar posesión de la Presidencia nacional el señor doctor Rafael Núñez”, *Diario Oficial*, No. 61-65, agosto 11 de 1884, 13717.

¹⁰⁶⁷ Rafael Núñez, “Política experimental” [Bogotá, noviembre 8 de 1884], en *La Reforma Política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 498.

Salgar. Las elecciones de 1884 arrojaron acusaciones mutuas de fraude¹⁰⁶⁸. Con autorización del Congreso, Núñez constituyó una comisión, formada por el radical Felipe Zapata y el independiente Narciso González Lineros, y apoyada por una fuerza miliar del gobierno federal, que acordó una convención del Estado para dirimir los desacuerdos, entregando el gobierno a González, como primer designado, mientras se elegían los convencionistas. Los radicales obtuvieron la mayoría en la convención, instalada en el Socorro el 10 de noviembre. Sus diputados votaron para que se convirtiera en constituyente y declararon como presidente del Estado al general Sergio Camargo. En respuesta, el 13 de noviembre González disolvió la convención, lo que desencadenó la disputa bélica¹⁰⁶⁹. Núñez no podía permitir que los radicales dominaran Santander, cuando ya controlaban Tolima y Antioquia. Declaró turbado el orden público el 17 de diciembre y estrechó su relación con el conservatismo, mediante un acuerdo secreto con el general Leonardo Canal y la entrega de armas de la Nación a su Partido¹⁰⁷⁰. También nombró jefes civiles y militares en los estados donde los radicales se rebelaron: Antioquia, Bolívar, Panamá, Santander y Tolima¹⁰⁷¹. La guerra no clausuró la discusión sobre la reforma constitucional. En junio de 1885, Narciso Cadena insistió en varias de las reformas propuestas por Núñez¹⁰⁷². A finales de año, José María Samper, diagnosticó la situación como la ausencia de Nación, pues “no hay nación posible sin unidad nacional y un solo gobierno soberano”¹⁰⁷³.

En síntesis, durante las discusiones sobre la reforma constitucional los regeneradores, liberales independientes y conservadores, no rechazaron el federalismo, que consideraban la mejor forma de gobierno para alcanzar la unidad nacional dada la diversidad regional y cultural del pueblo, sino lo que consideraron su forma extrema adoptada en 1863. Reivindicaron un concepto de federación en que la Nación era el único titular de la soberanía y oscilaron entre la reforma del artículo 92, para flexibilizar los requisitos de ratificación de las enmiendas, quitando a los estados el poder de veto, y la convocatoria de una convención constituyente. En contraste, los

¹⁰⁶⁸ Juan Fernando Duarte Borrero, “Los radicales en Santander y el caudillismo de Solón Wilches (1885-1886)”, en VVAA, *Memorias de la II Cátedra anual de historia Ernesto Tirado Restrepo. Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX* (Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2001), 133-137.

¹⁰⁶⁹ Mejía, *Los radicales*, 597.

¹⁰⁷⁰ España, *La guerra*, 114-115.

¹⁰⁷¹ Tascón, *Historia*, 124-130.

¹⁰⁷² Narciso Cadena Medina, *La causa nacional. Conceptos sobre la revolución de 1884 y 1885 y sobre la reforma de la Constitución* (Tunja, junio de 1885), 12-14. BLAA.

¹⁰⁷³ José María Samper, “La Fuerza pública”, *La Nación*, Octubre 13 de 1885, 2. Citado en: Ligia Galvis Ortíz, *Filosofía de la constitución colombiana de 1886* (Bogotá: Lito Camargo, 1986), 197.

radicales defendieron el concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas y la soberanía estadual, buscando resguardar sus dominios regionales de Antioquia y Tolima. Por consiguiente, se opusieron a toda reforma constitucional que comprometiera el poder de veto de los estados en la ratificación de las reformas constitucionales y a la convocatoria de una convención constituyente que daría la mayoría a los regeneradores. Así pues, la discusión se produjo en el marco del federalismo y, como muestra incluso la trayectoria de Núñez, ninguno de los actores llegó a reivindicar el régimen central antes del proceso constitucional de 1885-86.

9.2. Leyes y costumbres en el discurso regenerador

El discurso regenerador actualizó el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación, en el que se había desarrollado la discusión sobre el federalismo, particularmente la oposición entre leyes y costumbres. Los liberales independientes y los conservadores rechazaron la concepción radical de la confederación basada en la soberanía estadual, entre otras instituciones adoptadas por la Constitución de Rionegro, porque creían que no eran acordes con el carácter del pueblo colombiano, por sus deficiencias intrínsecas o porque demandaban un grado de civilización superior. Por esa razón, tales instituciones habían sumido el país en la “anarquía” y amenazaban con la disolución de la Nación. Esta explicación era diametralmente opuesta al pensamiento de radicales como Manuel Murillo o Florentino González, quienes apostaron porque las instituciones federales cambiarían las costumbres del pueblo, encaminándolo por la senda del progreso y fomentando el espíritu democrático, pero no necesariamente conducía al establecimiento de un régimen centralista.

Como se argumentó anteriormente, los actores coaligados en el proyecto regenerador partían de premisas distintas. Los liberales independientes y buena parte de los conservadores, favorables a una reforma del federalismo más que al establecimiento de un régimen centralista, no compartían la concepción del pueblo como una entidad homogénea defendida por conservadores ultracatólicos como Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro, que conducía lógicamente a un régimen centralista. Un examen del discurso regenerador muestra, sin embargo, la paulatina convergencia hacia esa perspectiva, en particular en el caso de Rafael Núñez. El líder de la Regeneración no necesariamente compartía el supuesto de que el pueblo colombiano era homogéneo en virtud de la lengua, las tradiciones hispánicas y la religión católica, pero sí creía que el pueblo era incivilizado en gran medida a causa de la fragmentación y la “anarquía”

producidas por la Constitución de Rionegro. Veía en la religión un factor de unidad y se inclinaba por un gobierno robusto capaz de ejercer “el principio de autoridad” para orientar el pueblo por el camino del progreso y la civilización. No obstante, ni siquiera Arboleda y Caro reivindicaron abiertamente el centralismo. El federalismo mantenía una hegemonía tan robusta que todas las discusiones se desarrollaron dentro de sus marcos discursivos, de tal manera que el centralismo solo lograría imponerse tras la guerra de 1885.

El diagnóstico de “anarquía” y disolución de la Nación, compartido tanto por los liberales independientes como por los conservadores, había sido planteado por Ospina Rodríguez en agosto de 1859. La “anarquía desoladora que ha burlado todas las esperanzas del patriotismo en estos países” se explicaba, según Ospina, porque las instituciones adoptadas al momento de la Independencia, trasplantadas de países con circunstancias muy distintas e inspiradas en “doctrinas anticristianas”, eran rechazadas por el pueblo y, al carecer de “fuerza moral”, quedaban resguardadas únicamente por la violencia¹⁰⁷⁴. En los inicios de la Regeneración, tal “anarquía” se explicaba por la fragmentación producida por el federalismo radical. Hacia 1881, el diplomático argentino Miguel Cané sintetizó la opinión predominante, al decir que en Colombia el federalismo se había llevado al extremo de disolver la Nación. Mientras en el sistema federal argentino la soberanía pertenecía únicamente al pueblo, en Colombia “cada Estado es soberano, con una autonomía legal incompatible con el desenvolvimiento de la idea nacional”¹⁰⁷⁵. Así mismo, para el liberal independiente Miguel Samper, “el vínculo federal no es otro, actualmente, que la cólera de los partidos y el presupuesto... la nacionalidad está casi disuelta”¹⁰⁷⁶. También el conservador Carlos Martínez Silva llegaría a afirmar: “la federación introducida en Colombia en vez de ser lo que la palabra indica solo significó *desunión*, y en tal virtud cada Estado, *convencido* de que debe pensar en sí mismo antes de que en la anónima entidad llamada Unión, trata de tomar para sí la mayor cuota posible del haber común”¹⁰⁷⁷.

Hacia 1878, José María Samper, como miembro del Partido Conservador, retomó esa perspectiva. Consideraba que el federalismo radical de Rionegro, “por mucho que hablase de

¹⁰⁷⁴ Mariano Ospina Rodríguez, “La civilización”, *La civilización*, No. 1, agosto 9 de 1849, reproducido en: *Escritos sobre economía y política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969), 91 y 94.

¹⁰⁷⁵ Miguel Cané, *En viaje* (Buenos Aires: Estrada, 1949), 221.

¹⁰⁷⁶ Miguel Samper, “La protección” [1880], reproducido en: *Escritos político-económicos de Miguel Samper T. I.*, compilado por José María Samper Brush y Luis Samper Sordo (Bogotá: Banco de la República, 1977), 106.

¹⁰⁷⁷ Carlos Martínez Silva, “La politiquería dominante” [septiembre 30 de 1883], en *Capítulos de historia política Tomo I* (Bogotá: Banco Popular, 1973), 133.

unión colombiana y soberanía de la República, destruía la unidad nacional”, y que los constituyentes de 1863 organizaron la “anarquía”. Samper esgrimió un argumento, planteado tempranamente por Justo Arosemena en su análisis de la Constitución y posteriormente retomado por Caro, de acuerdo con el cual tal situación se explicaba porque la Constitución estableció tres soberanos que se combatían mutuamente: la Nación, los estados y los individuos, en vez de reconocer uno solo, el pueblo, como correspondía a un gobierno republicano. Así era imposible mantener el orden y la paz, porque se quitaba al gobierno el ejercicio del “principio de autoridad” para garantizar los derechos de sus representados¹⁰⁷⁸. Pero el problema de fondo radicaba en la falta de correspondencia entre las instituciones y el carácter del pueblo colombiano:

“¿Por qué todo esto? Volvemos a preguntar. No precisamente por iniquidad, ni corrupción, ni amor a la violencia o a las violencias del derecho, sino por imposibilidad de hacer funcionar correctamente una Constitución que no armonizaba con las tradiciones, las necesidades sociales, los hábitos ni el espíritu de los colombianos. Las instituciones impuestas desde 1863, y a virtud de ellas, eran cuadernos o libros oficiales, de forma legislativa, pero no eran verdaderamente *leyes*; y no tenían ese carácter, porque no eran la expresión real de las fuerzas directivas y orgánicas de nuestra sociedad. De ahí el que produjeran antagonismo y contradicciones, inseguridad y conflictos frecuentes, incertidumbre, oscuridad y trastornos, ¡el caos en todo!”¹⁰⁷⁹.

Sin embargo, como se ha mencionado, Samper no llegó a reivindicar el centralismo ni basó la unidad nacional en la religión compartida, pues era conciente de la diversidad étnica, cultural y regional del pueblo, que lo hacía más afín a un régimen federal moderado. Por esa razón, su posición se distingue de la asumida por los conservadores ultracatólicos, cuyos argumentos se configuran tempranamente en la crítica tanto del orden liberal como de la Constitución de Rionegro y más tarde se articulan al discurso regenerador. Como sostiene Múnera¹⁰⁸⁰, en la formación del Estado colombiano los procesos antecedentes no se ligan a los posteriores de manera lineal sino que existen “saltos temporales”, en los cuales conflictos latentes, invisibilizados o derrotados en un momento resurgen en otro con nueva expresión. En buena medida, la Regeneración articula un proyecto de Estado antagónico al que se plasmó en la Constitución de 1863, recogiendo sus principales críticos. De ahí las grandes coincidencias entre el discurso de adversarios del liberalismo radical como Arboleda y Caro con el de Rafael Núñez.

¹⁰⁷⁸ José María Samper, “El programa conservador”, *El Deber*, No. 6, octubre 18 de 1878.

¹⁰⁷⁹ José María Samper, *Derecho público interno de Colombia Tomo I* (Bogotá: Banco Popular, 1974 [1887]), 313-314

¹⁰⁸⁰ Múnera, “Génesis”, 19.

Al igual que Ospina, Sergio Arboleda le otorgaba una primacía a las costumbres, especialmente a la moral católica, sobre las instituciones como fundamento del orden social. Pensaba que las formas de organización política no eran buenas o malas en esencia, sino que su eficacia dependía de la concordia que mantuvieran con la moral dominante en el pueblo. Su concepto de constitución era cercano al de Edmund Burke, por cuanto designaba el carácter que se había forjado el pueblo a lo largo del tiempo, más que el derecho positivo creado por los legisladores: “Ningún legislador puede dictar instituciones con solo principios teóricos: toda constitución se ha de acomodar a las condiciones del pueblo para que se da, y es necesariamente una modificación de una constitución anterior”¹⁰⁸¹. Por eso, las instituciones debían “variar tanto como los pueblos y nunca se podrán trasplantar a una nación las de otra”, pues la falta de concordancia con las costumbres de la nación receptora originaba un malestar en el pueblo que, en América española, se había traducido en constantes revoluciones, cuyo objetivo era restablecer el equilibrio entre ambos elementos¹⁰⁸².

Arboleda creía que la unidad política era una condición para el progreso. No rechazaba el federalismo, pero lo concebía como una etapa previa o de transición hacia la unidad nacional, o posterior hacia la barbarie. Imaginaba la unidad política como una unión progresiva de tribus para formar pueblos y de estos para formar naciones, que recorrían el camino inverso en su degradación a causa de la “desmoralización”, es decir, la pérdida de unidad en su moral, que en América española era la moral católica. Según Arboleda, a medida que una nación progresa “se extiende y avanza hacia la unidad”. Así mismo, su decadencia se manifiesta en una tendencia a fraccionarse. Por tanto, el factor fundamental del progreso era la unidad moral: “la diversidad de doctrinas morales que se difunden en un pueblo; la oposición en ideas políticas que de aquí nace, y la desmoralización consiguiente del cuerpo social, produce entre todos sus miembros tendencia a separarse”. El fraccionamiento sucesivo degradaba las naciones nuevamente a tribus. Sin embargo, “los pueblos que se desmoralizan no van de repente a la independencia; entre los dos extremos hay una época de transición, de feudalismo o de gobierno de caudillos y gamonales, a que se ha dado también el nombre de federación”¹⁰⁸³.

¹⁰⁸¹ Sergio Arboleda, *Colección de artículos tomados de “Los principios”* (Cali: Imprenta de Hurtado, 1870), 31.

¹⁰⁸² Sergio Arboleda, *La república en la América Española* (Bogotá: Banco Popular, 1972 [1968-69]), 191.

¹⁰⁸³ Arboleda, *La república*, 287

Con base en este aserto, Arboleda argumentó que mientras en Norteamérica el federalismo había sido adoptado por pueblos que aspiraban a la unidad para compensar su debilidad, en América española esa unidad ya existía en las costumbres, la lengua, la religión y las instituciones. Por consiguiente, adoptar el federalismo “es perder la unidad ya alcanzada, es retroceder”¹⁰⁸⁴. Para Arboleda, bajo este sistema “toda duda o diferencia grave o leve, se resuelve, por bien o por la fuerza, en el sentido del fraccionamiento, a favor de la soberanía de los estados”¹⁰⁸⁵. Su consecuencia lógica era “la revolución perpetua, la discordia de pueblo y pueblo, el odio de individuo a individuo, el desorden, la desmoralización, el abismo de la anarquía, este es el resultado natural y lógico del sistema federal en Sud América”¹⁰⁸⁶.

En un sentido muy similar, Caro sostuvo que el orden liberal adoptado en Rionegro conducía a la anarquía y al despotismo. Así, en su perspectiva el problema iba más allá del federalismo. Caro no admitía la pluralidad de concepciones del bien en que se basa el liberalismo sino, por el contrario, defendía la existencia de un bien trascendente y objetivo desde el que leía la política como una lucha entre el bien y el mal. De allí se desprende un concepto monista de la soberanía según el cual “toda potestad viene de Dios”, en la que se fundaba para rechazar tanto el derecho de rebelión reivindicado por los radicales, puesto que resistir toda autoridad temporal es resistir a Dios, como la división de la soberanía entre el individuo, los estados y la Nación en el régimen federal¹⁰⁸⁷.

Al igual que Arboleda, Caro estaba en desacuerdo con “la indiferencia religiosa, las libertades ilimitadas y otras disposiciones que contiene la Constitución”, pero se proponía acatarlas hasta cuando se pudieran reformar¹⁰⁸⁸. Así mismo, Caro tampoco aceptaba el “dogma” de la soberanía popular, pues consideraba que ningún poder secular era absoluto o soberano, todos estaban restringidos por la autoridad de la Iglesia como representante de Dios¹⁰⁸⁹. Según Caro, si se aceptara como absoluta la soberanía del pueblo, se tendría que admitir que el pueblo puede hacer lo que quiere y no lo que debe; por ejemplo, que puede dar leyes injustas. Pero una vez que se

¹⁰⁸⁴ Sergio Arboleda, “La federación” [Lima, junio de 1865], en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 82-83.

¹⁰⁸⁵ Arboleda, “La federación”, 87.

¹⁰⁸⁶ Arboleda, “La federación”, 90.

¹⁰⁸⁷ Miguel Antonio Caro, *Artículos y discursos* (Bogotá: Biblioteca Popular Colombiana, 1951 [1888]), 30-31.

¹⁰⁸⁸ Miguel Antonio Caro, “Editorial” [noviembre 7 de 1871], en *Escritos políticos. Primera Serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990), 21-22.

¹⁰⁸⁹ Miguel Antonio Caro, “Revista de prensa” [diciembre 5 de 1871], en *Escritos políticos. Primera Serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990), 44.

admite el principio católico de que “toda potestad viene de Dios”, entonces la voluntad del pueblo no puede ser soberana y está subordinada al cumplimiento de unos deberes¹⁰⁹⁰.

De la misma forma, Caro rechazaba la libertad absoluta de pensamiento y expresión reivindicada por los liberales, aduciendo que suponía un derecho de hacer el mal: “Si el hombre tiene derecho a pensarlo y a decirlo todo, lo tiene también de hacerlo todo: la libertad absoluta del pensamiento y de la palabra trae consigo la del vicio, la locura y el crimen. La libertad absoluta envuelve la libertad del mal”. Según Caro, al asumir que la libertad es la potestad de actuar tanto para el bien como para el mal, la concepción liberal desprende la libertad de la virtud, reemplazándola por la fuerza. Así, si la libertad depende de la fuerza, la obediencia al gobierno no se basa en el deber, sino en el hecho de que quien gobierna ostenta una fuerza superior, puesto que solo la fuerza lo facultaría para castigar la conducta de los ciudadanos una vez se asume que estos tienen derecho a hacer el mal. Por todo esto, Caro concluye: “el liberalismo plantea la anarquía y engendra el cesarismo”. Por el contrario, del principio de que la autoridad temporal proviene de Dios se desprende el derecho del gobierno a castigar, no en función de una fuerza superior, sino en razón de su deber de educar¹⁰⁹¹.

Como Arboleda, Caro pensaba que lo fundamental no era la forma de gobierno sino la conformidad entre las instituciones y los dogmas de la religión católica, concebida como base de las costumbres del pueblo colombiano. Por eso no se declaraba centralista o antifederalista por principio, puesto que también los gobiernos centrales se habían inclinado “a la apostasía y a la pluralidad de creencias”. Así mismo, creía que “un gobierno fuerte y sano” no necesariamente conllevaba la centralización. Hacia 1871 planteaba la posibilidad de aprovechar tácticamente el régimen federal, con Antioquia como un bastión conservador: “gobiernos fuertes y gobiernos centrales son dos cosas entre sí enteramente distintas; y esta distinción ha venido a ser entre nosotros todavía más notable desde que el Estado más católico y el gobierno más fuerte de la Nación, el Estado y gobierno de Antioquia, son los más interesados en la descentralización, y los que más sensiblemente se han opuesto a las tentativas centralizadoras”¹⁰⁹². No obstante, su

¹⁰⁹⁰ Miguel Antonio Caro, “¡Si hubiera lógica!” [junio 5 de 1873], en *Escritos políticos. Primera Serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990), 271-272.

¹⁰⁹¹ Miguel Antonio Caro, “La libertad liberal” [julio de 1872], en *Artículos y discursos* (Bogotá: Biblioteca Popular Colombiana, 1951 [1888]), 167.

¹⁰⁹² Miguel Antonio Caro, “Editorial” [noviembre 14 de 1871], en *Escritos políticos. Primera Serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990), 32-34.

posición cambió cuando el Partido Conservador perdió su dominio antioqueño, tras la guerra de 1876, hacia una opción centralista.

Cuando retomó sus actividades como periodista, tras permanecer en silencio desde 1876, luego de la expropiación de la imprenta de *El Tradicionista* por el gobierno de Parra, Caro hizo eco de la necesidad de una reforma para resolver los dos grandes defectos de la Constitución, sus “rasgos de intolerancia y saña contra el catolicismo” y “la contradicción que resulta de tres soberanías —individual, provincial y nacional— que el legislador reconoció como absolutas, sin cuidarse de conciliarlas”. La crítica fundamental de Caro se enfocaba en la falta de conformidad entre las instituciones y el carácter del pueblo, porque la Constitución fue obra de un partido y no “brote natural de la sociedad, expresión auténtica de necesidades comunes y de intereses permanentes”¹⁰⁹³. Atribuía ese desencuentro a la adopción de las ideas liberales. Los problemas del país “en realidad no son manifestaciones de nuestro carácter nacional, ni brotes de la índole de nuestro pueblo, naturalmente dócil y manso, sino resultados de vicios radicales de las instituciones que nos rigen, y de la cruel propaganda de malas ideas en que se ha ejercitado sin descanso determinada escuela política colombiana”¹⁰⁹⁴. Caro sintetizó sus críticas a la Constitución de Rionegro al responder el discurso con que Núñez instaló el Consejo Nacional de Delegatarios, que redactaría la Constitución de 1886. Su peor defecto no radicaba en la “exclusión de los vencidos”, sino en no ser “reflejo auténtico de las condiciones orgánicas del país”, que en su perspectiva eran las de un pueblo unido por la lengua, la tradición hispánica y la religión católica. Los convencionistas de Rionegro expidieron “una Constitución quimérica y al mismo tiempo tiránica: hicieron una obra impracticable, y la proclamaron irreformable”, crearon conflicto entre soberanías opuestas, un gobierno general impotente, atentaron contra “la clase encargada de sembrar y cultivar en los pueblos la enseñanza cristiana” y “reconocieron todas las libertades sin razonables limitaciones, exaltándolas a tal punto, que solo dejaron asegurada la de hacer el mal”¹⁰⁹⁵.

A diferencia de Arboleda y Caro, los argumentos de Núñez no eran de principio, sino basados en el análisis de la historia. El concepto de Núñez sobre el pueblo colombiano era más cercano al de

¹⁰⁹³ Miguel Antonio Caro, “Historia y filosofía” [mayo 16 de 1882], en *Artículos y discursos* (Bogotá: Biblioteca Popular Colombiana, 1951 [1888]), 302-303.

¹⁰⁹⁴ Miguel Antonio Caro, “El tiranicidio y la impunidad” [septiembre de 1882], en *Escritos políticos. Primera Serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990), 46-47.

¹⁰⁹⁵ Pombo y Guerra, *Constituciones T. IV*, 192-193.

los liberales independientes, comprendiendo su diversidad cultural y regional, que al de Arboleda o Caro. Por esa razón, no abandonó su preferencia por el federalismo como la forma de gobierno más conforme al carácter del pueblo. No obstante, sus discursos coincidían ampliamente, incluso en la asignación a la religión católica de una función de primer orden como elemento civilizador del pueblo y en el restablecimiento de la unidad nacional. Así mismo, Núñez era partidario de un gobierno enérgico, apto para ejercer el “principio de autoridad” necesario para conducir el pueblo hacia la civilización, hasta cuando pudiera ejercer por sí mismo su libertad.

El positivismo de Núñez, inspirado en H. Spencer, le permitía conciliar la religión y la ciencia porque no estaba interesado en rebatir la verdad de la fe sino en sus consecuencias sociales¹⁰⁹⁶. Núñez pensaba que las doctrinas liberales foráneas en las que se inspiraron los radicales los llevaron a concebir una falsa incompatibilidad entre el catolicismo y la república, “el que es *católico no puede ser republicano*”, promoviendo grandes conflictos con la Iglesia y desconociendo que la mayoría del pueblo colombiano profesaba el catolicismo¹⁰⁹⁷. Por tal razón, le asignó a la religión una función integradora de la Nación. En su discurso de instalación del Consejo de Delegatarios, el 11 de noviembre de 1885, afirmó: “La tolerancia religiosa no excluye el reconocimiento del hecho evidente del predominio de las ideas católicas en el pueblo colombiano. Toda acción del Gobierno que pretenda contradecir ese hecho elemental, encallará necesariamente, como ha encallado en efecto, entre nosotros y en todos los países de condiciones semejantes”¹⁰⁹⁸.

En sintonía con Caro y Arboleda, Núñez remitía la situación de anarquía a las reformas liberales de medio siglo, cuando se pasó “de un extremo a otro; del exceso de comprensión al exceso de libertad; y la influencia de las nuevas ideas fue a menudo turbada y contrariada por su propia exuberancia”. Fue ese “estado de permanente contradicción” lo que condujo a las guerras de 1854 y 1860, tras las cuales “el país perdió, por algún tiempo, su centro de gravedad, que no ha recobrado por entero”¹⁰⁹⁹. De acuerdo con Núñez, desde 1863 el país estuvo sumido

¹⁰⁹⁶ Javier Ocampo López, “El positivismo y el movimiento de la Regeneración en Colombia”, en *Separata de Latinoamérica. Anuario de Estudios Latinoamericanos* (México: UNAM, 1968), 88.

¹⁰⁹⁷ Rafael Núñez, “Nosce Teipsum” [Cartagena, diciembre 10 de 1882], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 218- 129.

¹⁰⁹⁸ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución colombiana de 1886* (Bogotá: Plaza y Janés, 1983), 36.

¹⁰⁹⁹ Rafael Núñez, “Sociología” [Bogotá, julio 29 de 1881], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 46-47

permanentemente en guerras civiles locales y nacionales, por lo que la Constitución no había cumplido su principal objetivo: asegurar la paz. La soberanía de los estados había sido sistemáticamente violada, porque los constituyentes no le dieron un desarrollo suficiente, dejando un “vasto campo” a las interpretaciones arbitrarias y partidistas del texto. En particular, no dispuso la solidaridad en el mantenimiento del orden público, lo cual impidió garantizar los derechos individuales y los gobiernos republicanos en los estados. Según Núñez, el derecho a la insurrección, reconocido en la práctica con el objeto de realizar atentados electorales en los estados, contribuyó a ese desorden¹¹⁰⁰.

Para Núñez, la única Constitución garante del orden y la paz en la historia de Colombia hasta ese momento era la “rigurosamente central de 1843”, gracias a la conciliación entre los partidos, que además permitió aprovechar la escasa ilustración de que disponía el país en las tareas del gobierno¹¹⁰¹. Así, aunque no rechazaría explícitamente el federalismo, dejó clara su preferencia por un sistema “moderadamente central” y un poder ejecutivo vigoroso, como lo establecía esa Constitución¹¹⁰².

Al igual que Caro, Núñez explicaba el desorden en que había entrado el país desde 1849 por la adopción de “utopías y paradojas francesas”, cuya insensatez provocaba el rechazo en la misma Francia, porque no concordaban con las costumbres del pueblo colombiano, en particular con el catolicismo, y obstaculizaban su progreso, pues hacían imposible el orden. Así mismo, coincidía con Arboleda cuando afirmaba que el país había ido en retroceso: “Hemos caminado como se camina en historia natural: de la unidad a la multiplicidad, pero no progresando, sino retrocediendo. La libertad no ha sido entre nosotros medio de civilización, tal como la hemos practicado, puesto que, con sus auspicios, no hemos logrado establecer el primer agente de bienestar, que es el orden”¹¹⁰³.

Núñez también coincidía con Caro en la crítica del “trasplante” de instituciones no conformes con el carácter del pueblo, y con Arboleda, cuando reivindicaba un concepto de constitución

¹¹⁰⁰ Rafael Núñez, “El sentido íntimo de la Constitución” [Bogotá, agosto 2 de 1881], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 49-52.

¹¹⁰¹ Rafael Núñez, “La paz científica” [Bogotá, enero 3 de 1882], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 94-95.

¹¹⁰² Rafael Núñez, “Nuestras santas instituciones” [Bogotá, julio 11 de 1882], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 179.

¹¹⁰³ Rafael Núñez, “Nosce Teipsum” [Cartagena, diciembre 10 de 1882], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 219.

también próximo al de Edmund Burke. La pérdida de influencia de España sobre sus antiguas colonias las había obligado a “prohijar teorías de gobierno muy poco conformes con nuestra constitución, que debe ser el punto de partida y aún la base de nuestras instituciones escritas”¹¹⁰⁴. La forma de gobierno de Estados Unidos, vista por los políticos locales como causa de la prosperidad de ese país, se adoptó sin “estudiar su desenvolvimiento histórico en su propio campo de acción, para hacer comparaciones oportunas y deducir de ellas las necesarias enmiendas”¹¹⁰⁵. Así, la discordancia entre las leyes y las costumbres explicaba el desorden.

Como Caro, Núñez creía que el pueblo colombiano era amante del orden y la paz, pero también pensaba que era incivilizado, “un pueblo que comenzaba apenas a dar los primeros pasos en el intrincado sendero de la civilización”¹¹⁰⁶. Por esa razón, al igual que Bolívar, creía que el pueblo colombiano no disponía de las costumbres necesarias para abrazar el gobierno republicano, pues este requería “condiciones que no se pueden fácilmente encontrar en pueblos primitivos”. El refinamiento de las costumbres necesario para la civilización era obra progresiva de la aplicación del “principio de autoridad”, sometido a una erosión sustancial desde la Constitución de Rionegro. Tal principio comprendía el poder político, el sistema jurídico, la educación, las costumbres y las ideas religiosas, y era fundamental en la “larga y complicada tarea de civilizar a la especie humana domesticándola, por decirlo así, reemplazando poco a poco sus brutales instintos con instintos benéficos”. La aplicación del “principio de autoridad” disminuía a medida que se avanzaba en el proceso civilizatorio, de la monarquía absoluta a la constitucional, de la pena de muerte y la tortura a la cárcel, etc. Pero si las transformaciones se realizaban de manera abrupta “acontece a los pueblos lo que a los niños a quienes se obliga a correr antes de haber aprendido a dar los primeros pasos”¹¹⁰⁷.

Así pues, era necesario ejercer el “principio de autoridad” sobre el pueblo colombiano, para refinar sus costumbres y hacerlas conformes al gobierno republicano. La aplicación de tal principio se disminuiría a medida que el pueblo accediera a la civilización o, en la metáfora de

¹¹⁰⁴ Rafael Núñez, “Sociología” [Bogotá, julio 29 de 1881], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 46.

¹¹⁰⁵ Rafael Núñez, “Lo que enseña la historia” [Cartagena, diciembre 17 de 1882], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 221.

¹¹⁰⁶ Rafael Núñez, “El renacimiento y la libertad religiosa” [septiembre de 1886], en *Escritos políticos* (Bogotá: El Áncora, 1986), 87-88.

¹¹⁰⁷ Rafael Núñez, “El problema” [Bogotá, octubre 8 de 1884], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 478.

Núñez, el niño aprendiera a caminar. Pero si se concedía un grado de libertad superior al que el pueblo podía ejercer de acuerdo a su grado de civilización, se produciría desorden. Núñez comparaba la situación de Colombia con la de Estados Unidos para demostrar que en este caso se había favorecido la aplicación del principio de autoridad: un período presidencial de cuatro años y reelección inmediata, una gran autoridad de la Corte Suprema nombrada por el Poder Ejecutivo, la prohibición a los estados para dotarse de un ejército, la moderación en la libertad de prensa y el acatamiento del sentimiento religioso del pueblo, habían asegurado el progreso y la prosperidad de la “república modelo”. En cambio, en Colombia se marchaba hacia el desorden por la relajación del “principio de autoridad”: el gobierno estaba incapacitado para intervenir en los estados, la libertad de asociación se había convertido en “semillero de continuas asonadas”, la de imprenta en “libertad de difamación y propaganda subversiva”, mientras la libertad de poseer armas y la autorización a los estados para tener sus milicias se expresaba en la imposibilidad de contener la violencia. Por eso Núñez hacía suyas las palabras de un ministro americano: “se vive en Colombia en anarquía organizada”¹¹⁰⁸. Finalmente, en el alocución de instalación del Consejo de Delegatarios, Núñez reiteró los puntos básicos de su crítica, al decir que el nuevo texto constitucional debía ser conforme a las costumbres del país en vez de ser calco de instituciones ajenas: “La reforma política, comúnmente llamada *Regeneración fundamental*, no será, pues, copia de instituciones extrañas; ni parto de especulaciones aisladas de febriles cerebros; ella será un trabajo como de codificación natural y fácil del pensamiento y anhelo de la Nación”¹¹⁰⁹.

En síntesis, el discurso de los regeneradores se basó en la contraposición entre leyes y costumbres propia de la ciencia de la legislación, esquema de pensamiento presente en la matriz cultural desde principios de siglo. Liberales independientes y conservadores coincidieron en el diagnóstico de acuerdo con el cual la “anarquía” en que se encontraba el país y la disolución de la Nación eran consecuencia de la falta de congruencia entre las instituciones adoptadas en Rionegro, particularmente la confederación basada en la soberanía estadual, y el carácter del pueblo colombiano. Así, mientras el discurso de los radicales estuvo fundado en la premisa de que las instituciones liberales cambiarían las costumbres del pueblo, llevándolo por la senda del progreso, en el marco de sentido de la Regeneración las instituciones debían ser acordes y

¹¹⁰⁸ Rafael Núñez, “El problema” [Bogotá, octubre 8 de 1884], en *La reforma política en Colombia* (Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885]), 479.

¹¹⁰⁹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886* (Bogotá: Plaza y Janés, 1983), 40.

expresar las costumbres y formas de ser del pueblo. La progresiva aproximación de Núñez al conservatismo significó también su acercamiento al discurso de los conservadores ultracatólicos, Arboleda y Caro. Para ellos, el pueblo colombiano tenía un carácter homogéneo y su unidad estaba dada por el idioma, la cultura hispánica y la religión católica. Sobre esa unidad primigenia se habían impuesto unas instituciones foráneas, en particular el federalismo, que no expresaban el carácter del pueblo, cuyo efecto había sido la fragmentación de la Nación y la “anarquía”. Por lo tanto, la conservación del orden y la unidad nacional reclamaba instituciones que expresaran el carácter del pueblo, condición para proyectarse hacia el progreso. Sin embargo, aunque la consecuencia lógica de este discurso parecía ser el centralismo, ninguno de los autores lo reivindicó explícitamente. El consenso de los actores políticos en torno al federalismo solo se quebraría mediante la guerra, en 1885.

9.3. El debate constitucional de 1886: soberanía nacional y centralismo

Después de la guerra de 1885, la posición del conservatismo ultracatólico, particularmente de Caro, y su discurso político se afianzaron en el proyecto regenerador. Por consiguiente, se abandonó la concepción del pueblo colombiano como la confluencia de una diversidad regional y cultural, que en las propuestas de reforma constitucional de los liberales independientes había fundamentado la continuación del régimen federal, visto como la forma de gobierno que expresaría mejor tal pluralidad, y se abrazó el concepto de un pueblo homogéneo en virtud del idioma, las tradiciones hispánicas y el catolicismo, ubicando en el horizonte de expectativas el centralismo. La afirmación de la soberanía nacional sobre la de los estados, como condición para la unidad nacional, fue el núcleo del proceso constitucional. Sin embargo, los tres proyectos de Constitución inicialmente presentados al Consejo de Delegatarios mantenían el federalismo, sin reconocer la soberanía estadual. El mismo Núñez apoyó el proyecto federalista de José María Samper. La transición definitiva hacia el centralismo solo se produce en el proyecto base de discusión concebido por Caro. Aún así, en el curso de los debates los representantes del Cauca objetaron tanto la conversión de los estados en departamentos como la autorización para dividirlos por ley, lo que aunado al proyecto federalista de Sergio Arboleda, conservador caucano, presentado por el delegatario caucano Rafael Reyes, pone de presente la existencia de un interés regional por conservar un federalismo moderado.

Al terminar la guerra, el gobierno Nacional controlaba los gobiernos estadales. Luego de declarar “caduca” la Constitución de Rionegro, Núñez enfrentó el problema de crear un cuerpo constituyente capaz de representar la Nación, concebida como única depositaria de la soberanía: “La Nación acaba de salvarse, por su propio buen sentido y gracias a la Divina Providencia, de la anarquía armada... El gobierno ha dirigido con reflexiva firmeza la defensa de la sociedad amenazada de inminente desastre; y ahora le corresponde preparar el restablecimiento del régimen constitucional, profundamente alterado”¹¹¹⁰. El 10 de septiembre convocó el Consejo Nacional de Delegatarios, a reunirse el 11 de noviembre en Bogotá¹¹¹¹.

No obstante, el Consejo nació con un déficit de legitimidad y representatividad porque los delegatarios no fueron popularmente electos. Cada Estado tendría dos representantes titulares, un conservador y un liberal independiente, y tres suplentes, excepto Panamá, Antioquia y Cauca, a los que el gobierno federal les asignó representantes¹¹¹². Solo persistían, entre los popularmente electos, los gobernadores Eliseo Payán (Cauca) y Daniel Aldana (Cundinamarca), pero no tenían la confianza del Presidente. Aldana aparecía como un rival directo de Núñez, quien el 7 de noviembre erigió el Estado de Cundinamarca como Distrito Federal para ponerlo a cargo del gobierno Nacional¹¹¹³. Eliseo Payán y Marceliano Vélez (presidente de Antioquia), eran proclives a la defensa de la soberanía estadual y probablemente por esa razón se los privó de designar delegatarios¹¹¹⁴. Así las cosas, aunque el Consejo pretendía asumir una representación nacional, sus diputados fueron electos por los gobernadores de los estados previamente nombrados por Núñez o directamente por él mismo.

Una vez promulgada la Constitución, Martínez Silva justificó el procedimiento sosteniendo que una convención no podía ser electa porque la institucionalidad de los estados había desaparecido. Por lo tanto, había que imitar el camino adoptado para instituir el Pacto de Unión del 20 de septiembre de 1861, pues tal fórmula respetaba “hasta donde las circunstancias lo permitían, el

¹¹¹⁰ Rafael Núñez, “El Presidente de la República a los colombianos”, *Diario Oficial*, No. 6467, septiembre 11 de 1885, 14925.

¹¹¹¹ “Decreto número 594 de 1885 -10 de septiembre. Por el cual se convoca un Consejo Nacional de Delegatarios”, *Diario Oficial*, No. 6467, septiembre 11 de 1885, 14925.

¹¹¹² Cruz, *Federalismo*, 198-199.

¹¹¹³ “Decreto número 769 de 1885 -7 de noviembre”, *Diario Oficial*, No. 6512, noviembre 11 de 1885, 15106.

¹¹¹⁴ Tascón, *Historia*, 145.

principio de soberanía de los estados, único que subsistía después de la ruptura del pacto federal”¹¹¹⁵.

En contraste, Rafael Rocha arguyó que el Consejo representaba únicamente al Presidente. Por su modo de elección, careció de origen popular. Además, sus sesiones no fueron públicas y no había manera de que operara con independencia de Núñez, que “disponía de todos los elementos de fuerza que constituyen el gobierno”, los cuales no podían ser contrarrestados por una opinión pública libre. Incluso el Consejo nombró a Núñez, que había elegido sus diputados, como presidente por seis años adicionales. Por lo tanto, no podía ser considerado representante legítimo de la soberanía nacional. Para Rocha ese proceder no tenía antecedentes, como lo pretendía Martínez Silva, puesto que las constituciones anteriores habían sido adoptadas por el Congreso (1843, 1853 y 1858) o por convenciones (1832 y 1863). Aunque la de Rionegro fue obra de un partido, también fue libremente discutida, porque la Convención nombró un gobierno provisorio independiente de quien se impuso por la guerra, el general Mosquera: “Solo en 1885 se ha visto la soberanía nacional ejercida por un pequeño grupo de individuos que no deben sus títulos al pueblo, ni siquiera a un partido político, y que deliberan y deciden bajo el imperio de la ley marcial”¹¹¹⁶.

En el mensaje de instalación del Consejo, el 11 de noviembre, Núñez mismo legitimó su convocatoria como una emulación del Pacto de Unión del 20 de septiembre de 1861, “no siendo oportuna la convocatoria de una convención, en el estado en que se encuentran los ánimos y bajo la influencia de instituciones y costumbres electorales profundamente viciosas”. No obstante, prometió la ratificación de la nueva Constitución por el pueblo¹¹¹⁷. Paradójicamente, acudía a los estados, cuya soberanía de facto era inexistente después de la guerra, para constituir un cuerpo que los despojara de la soberanía formal y afirmara la Nación como su única depositaria. Núñez reiteró las reformas en que había insistido y resumió el discurso regenerador: “Reemplazar la anarquía por el orden es, en síntesis estricta, lo que de nosotros se promete la República”. La nueva Constitución debía afirmar el “principio de autoridad”, rompiendo con la Constitución de Rionegro, que tendía a “la disolución por excesiva expansión”, mediante elementos de los

¹¹¹⁵ Carlos Martínez Silva, “Convocatoria del Consejo de Delegatarios...” [Septiembre 30 de 1886], en *Capítulos de historia política Tomo II* (Bogotá: Banco Popular, 1973), 247-249.

¹¹¹⁶ Rocha, *La verdadera*, 75.

¹¹¹⁷ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 35.

sistemas monárquicos, porque “las Repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar”¹¹¹⁸.

Sin embargo, las alusiones al tipo de régimen son ambiguas y no permiten inferir con claridad que Núñez se incline por el centralismo. Por una parte, afirma: “El particularismo enervante debe ser remplazado por la vigorosa generalidad”¹¹¹⁹. Por otra, señala que el principal valor a privilegiar es el orden público, sistemáticamente obstaculizado por la soberanía seccional y la exagerada descentralización. Ambas impidieron que el país avanzara hacia la unidad, vista como una condición para la civilización, siguiendo un camino inverso al de las naciones civilizadas con sistemas federales: “En Suiza, en los Estados Unidos y en Alemania se ha marchado continuamente de la dispersión a la unidad. En Colombia hemos, a la inversa, marchado de la unidad a la dispersión. Aquellos pueblos, completamente civilizados y vigorosos, han buscado fuerza y luz adicionales en la federación. Los conductores políticos de un pueblo adolescente apenas, lo compelieron a seguir dirección opuesta”. Por esa razón, Núñez finalmente alude a la legitimidad que tiene “sistema opuesto”, siendo así la única oportunidad en que parece recomendar el centralismo, aunque no de modo explícito: “Los ensayos sucesivos de mejora social por debilitación progresiva del poder público han sido tan infaustos, que ellos han impartido justificación exaltada al sistema opuesto. Sería preciso ser nulo de entendimiento, de patriotismo y aun de caridad, para no decidirse a romper con lo pasado resueltamente”¹¹²⁰. Así pues, Núñez no reivindica expresamente el centralismo. Además, la unidad a la que alude no necesariamente implica abandonar el federalismo, sobre todo si se tienen en cuenta sus propuestas tendientes a una federación que no reconociera la soberanía estadual.

En el discurso de respuesta, Caro también recordó sus críticas a la Constitución de Rionegro, en particular que los convencionistas “crearon perpetuo conflicto entre opuestas soberanías”. Para Caro los estados eran una ficción constitucional mientras que el hecho real era la Nación. Por lo tanto, los delegatarios no representarían soberanías seccionales sino la soberanía de la Nación:

“Esta asamblea no es continuación de anteriores instituciones, sino hija del nuevo orden de cosas. En 1863, triunfante una revolución que invocó la soberanía de los estados, se partió de una ficción al reconstituir el país, suponiendo que comarcas independientes pactaban una alianza. Hoy, por el contrario, triunfante un gobierno que sostiene la nacionalidad y pide que se fortifique, y cuando los insurrectos mismos no proclamaron el imperio autonómico de los

¹¹¹⁸ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 40.

¹¹¹⁹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 36-37.

¹¹²⁰ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 37-38.

estados, es natural, es forzoso edificar sobre el principio de la unidad nacional, que ha sido y es una realidad... Por tanto, un Consejo convocado bajo el título de nacional, y en armonía con la nueva faz del país, no puede representar soberanías de estados, ni ambiciones de partido, ni particulares ni locales intereses. El Consejo de Delegatarios sirve a la Nación entera”¹¹²¹.

Al Consejo de Delegatarios se presentaron tres proyectos constitucionales, redactados por José María Samper, Sergio Arboleda y César Medina, todos de cuño federalista, pero sin reconocimiento de la soberanía estadual. Según Vásquez¹¹²², es probable que el proyecto de Samper, inspirado en la Constitución de Argentina, que Núñez había puesto como ejemplo a emular, fuera respaldado por el Regenerador. Enfatizaba la concepción monista de la soberanía, concibiendo la República como “Nación independiente y soberana, y una e indivisible en su soberanía, pero dividida políticamente, para su mejor gobierno y administración” (art. 1). Aunque mantenía el régimen federal e incluso la denominación de Estados Unidos de Colombia, los estados no eran reconocidos como soberanos sino solamente como divisiones políticas y administrativas (art. 4). Conservaba la división territorial, pero creaba únicamente siete estados, Cundinamarca se transformaba en Distrito Federal y Panamá en Territorio Federal (art. 2), ambos regidos por el gobierno Nacional. Además, reiteraba: “La soberanía reside en la totalidad del pueblo colombiano, y este delega el ejercicio de ella a los poderes públicos constituidos, los cuales ejercerán, respectivamente sus funciones en la Nación entera” (art. 5). El proyecto elevaba a principio constitucional el orden público solidario, como lo había establecido la Ley de 1880 (art. 14); mantenía la obligación de que los estados adoptaran gobiernos republicanos (art. 19); sus empleados serían agentes del gobierno Nacional para el cumplimiento de sus actos legislativos y administrativos (art. 26); la legislación civil, penal, militar, comercial, de minas y alta policía correspondería al gobierno general (art. 32), así como la potestad de crear estados (art. 34).

Además de los tres poderes clásicos, Samper introducía el Municipal (art. 43). El legislativo sería bicameral, con un Senado que “representará especialmente a los estados y al Distrito Federal”, compuesto de tres senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La Cámara, representaría “la totalidad del pueblo colombiano” y estaría compuesta de un diputado por cada

¹¹²¹ Miguel Antonio Caro, “Contestación del Consejo Nacional de Delegatarios a la exposición de su excelencia el Señor Presidente de la República, sobre reforma constitucional” [Noviembre 18 de 1885], en *Estudios constitucionales y jurídicos. Primera serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1986), 7-9.

¹¹²² Vásquez, *El poder*, 194

cincuenta mil habitantes y uno adicional por residuo superior a treinta mil (art. 49). Los senadores serían electos en las cámaras legislativas, por mayoría relativa de votos, su período sería de 6 años renovable por bienio y tendrían reelección indefinida (art. 50). Los representantes tenían un período de cuatro años, renovables por mitad cada dos años, y serían electos por los electores de los estados, el Distrito Federal y el Territorio de Panamá (art. 54).

El Poder Ejecutivo estaría encabezado por un Presidente (art. 79), electo popularmente (art. 95) para un período de seis años (art. 107.1), sin intervención de los estados. Entre sus funciones se incluía la de suspender los gobernadores de los estados sometiéndolos a juicio ante la Corte Suprema (art. 80, 8.). La reforma Constitucional (art. 119) podría realizarse mediante una ley del Congreso refrendada por votación popular; por una convención constituyente con la misma representación que tuviera el pueblo y los estados en el Congreso, pero siendo un cuerpo distinto; y por una ley aprobada en ambas cámaras y con solicitud previa de la mayoría de legislaturas de los estados. Es decir, daba participación a los estados, pero no poder de veto¹¹²³.

Sergio Arboleda elaboró un minucioso comentario crítico al proyecto de Samper, a partir del cual delineó su propio proyecto. Criticó que la elección de los delegatarios radicara en los jefes de los estados que previamente había nombrado Núñez, porque no representarían una voluntad distinta a la del Presidente. Aceptaba que el sufragio estaba corrompido, pero no creía que esta fuera razón suficiente para dejar de consultar la opinión popular. Por eso proponía la formación de un cuerpo electo por los estados que reglamentara la forma de realizar las elecciones de delegatarios, como medio para garantizar la legitimidad que requería la nueva Constitución¹¹²⁴.

Para Arboleda, el proyecto de Samper “establece un sistema tan rigurosamente central, que chocará de frente con los hábitos e intereses creados y arraigados durante 25 años”. Extrañaba que no se erigiera “en fundamento de la legislación y, sobre todo, de la educación pública” la moral de la religión católica, que practicaba la mayoría de la Nación, lo que consideraba necesario “porque nuestro malestar social y político proviene de haber desaparecido la uniformidad de criterio moral, y no tendremos República ni será posible el gobierno democrático-representativo, mientras no se restablezca la unidad de ese criterio”. También veía

¹¹²³ José María Samper, *Proyecto de pacto de unión de los Estados Unidos de Colombia* (Bogotá: Imprenta de La Luz, noviembre 12 de 1885). BLAA.

¹¹²⁴ Sergio Arboleda, “Notas puestas por Sergio Arboleda al proyecto de reforma a la Constitución de Rionegro propuesto por el señor doctor Samper” [agosto 4 de 1885], en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 235.

como una grave omisión del proyecto el que no organizara un poder electoral, cuando “la gran necesidad de la República es moralizar el sufragio”¹¹²⁵. Sugería suprimir los incisos que recalcaban que el orden público era facultad del gobierno de la Unión, por considerar que no era necesario, ya que al no tener soberanía, “los estados vendrán a ser de hecho simples provincias”¹¹²⁶.

El proyecto de Arboleda fue presentado al Consejo por el delegatario del Cauca, Rafael Reyes, quien posteriormente se opondría a la división de los estados y su conversión en departamentos, lo cual pone en evidencia que la élite del Cauca, bajo gobierno de Eliseo Payán, no solo tenía una relativa autonomía respecto de Núñez sino que incluso trataba de salvaguardar sus intereses regionales optando por conservar un federalismo moderado. Arboleda insistía en que los problemas de la organización política no se resolverían si no se unificaba la moral, que para él era la del catolicismo. Su propuesta conservaba el federalismo pero, al igual que Samper, sin reconocer la soberanía de los estados, que había producido “la anarquía y el olvido y sacrificio de los intereses positivos de los estados mismos y de sus secciones”¹¹²⁷. Arboleda retomaba los actos legislativos que crearon los estados entre 1855 y 1857, no las constituciones de 1858 y 1863, como antecedentes del nuevo “pacto”, resaltando que los estados formaban “una Nación” (art. 1). Instituíla la religión católica como “fundamento moral de la educación en los colegios y escuelas que costeen la Nación y los estados”, excusando de concurrir a la enseñanza religiosa a quienes no fueran católicos (art. 30). Así mismo, la moral de la religión católica era concebida como “la regla para juzgar de lo justo y de lo injusto, de lo bueno y de lo malo en Colombia” y “fundamento de la legislación en la Unión y en los estados” (art. 36).

A los tres poderes clásicos adicionaba el Electoral y el Cooperativo (art. 47). El Legislativo sería bicameral (art. 49). “El Senado representa la Nación y la Cámara de Representantes a los estados”. Retomaba el Senado vitalicio de Bolívar (art. 122), pero su composición inicial sería de elección popular (art. 98). Los estados tendrían derecho a un representante a la Cámara por cada treinta mil habitantes y uno adicional por residuo igual o superior a veinte mil (art. 126). Los representantes serían elegidos por el Consejo Legislativo de cada Estado entre los diputados

¹¹²⁵ Arboleda, “Notas”, 236-238.

¹¹²⁶ Arboleda, “Notas”, 242.

¹¹²⁷ Sergio Arboleda, “Plan de reorganización política de los Estados Unidos de Colombia, presentado como base de discusión al directorio conservador por Sergio Arboleda, su comisionado al efecto” [Bogotá, Octubre 28 de 1885], en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 258-259.

electos a las asambleas cada dos años, de tal manera que los diputados finalmente electos reunirían los dos cargos, como integrantes de la Cámara y de la Asamblea de su Estado (art. 101). El Ejecutivo estaría a cargo del Presidente y los gobernadores de los estados (art. 50). El Presidente sería de elección popular indirecta para un período de cuatro años (art. 98) y tendría a su cargo, entre otras cosas, la fuerza pública y el mantenimiento y restablecimiento del orden público en toda la Unión (art. 138.4). Los gobernadores serían electos por los mismos electores del Presidente, para evitar que los cargos recayeran en el partido contrario, porque eran sus agentes (art. 150), por cuatro años (art. 151).

Los estados, no tendrían legislación ni ejército propios y se les prohibía celebrar tratados con naciones extranjeras, intervenir en asuntos religiosos y permitir o autorizar la esclavitud (art. 58). La Corte Suprema tenía funciones de control constitucional (art. 61 y art. 179). La reforma constitucional tendría el mismo curso de una ley ordinaria en el Congreso pero, antes de ser sancionada por el Poder Ejecutivo, debía pasar sin alteraciones por el mismo procedimiento en las siguientes sesiones ordinarias del Congreso posteriores a las votaciones populares (art. 177)¹¹²⁸.

Cuando el Consejo de Delegatarios se aprestaba a discutir el proyecto de Samper, Caro y Ospina Camacho propusieron que antes se hiciera un “Acuerdo previo” sobre los principios que tendría la Constitución, para someterlo a la aprobación del pueblo, y se fijara el método de discusión. Caro presentó el proyecto de Acuerdo o Bases de reforma el 19 de noviembre. El 24, a propuesta de Felipe Paúl, se le dio primer debate a los proyectos de constitución, pasando a segundo debate en una comisión formada por Calderón, Caro, Casas Rojas, Ospina, Roldán y Vives. De ahí en adelante, la discusión de los proyectos no se referencia en las Actas¹¹²⁹. Según Torres¹¹³⁰, todos fueron desechados en una sesión secreta.

Durante las discusiones sobre el Acuerdo previo, Calderón, Santos y Corredor presentaron un informe para justificar que el Consejo se erigiera en cuerpo constituyente, mostrando las dificultades lógicas y políticas que planteaba su déficit de legitimidad y representatividad. Para justificar el carácter constituyente del Consejo, argumentaron que este jugaba un papel análogo

¹¹²⁸ Sergio Arboleda, “Proyecto de Constitución para los Estados Unidos de Colombia” [Bogotá, Octubre 28 de 1885], en *La Constitución Política* (Bogotá: ABC, 1952), 261-334.

¹¹²⁹ Alejandro Valencia Villa, *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1992), 100-101.

¹¹³⁰ Torres, *Miguel Antonio Caro*, 47.

al del Congreso de Plenipotenciarios que estableció el Pacto de Unión en 1861. Distinguían entre “Pacto de Unión” y “Constitución”, de manera que el Acuerdo previo sería análogo al Pacto, mientras la Constitución debía ser ratificada “por el sentimiento ulterior y expreso del pueblo colombiano”. No obstante, en su mismo discurso la cuestión de la legitimidad y la representatividad quedaba irresuelta y remitida a la victoria bélica, pues admitían que los estados habían delegado el poder a los diputados, para restablecer el orden constitucional de la República, “en nombre de la victoria y no en nombre de la ley”¹¹³¹. Así, el derecho que produjera el Consejo tendría como origen último la guerra.

Los debates del Acuerdo previo, compuesto por 18 Bases de reforma, se concentraron en la libertad de enseñanza (base sexta) y de prensa (base novena), relegando la discusión sobre la forma de gobierno¹¹³². Según la primera, la religión católica sería reconocida como la de la Nación. Samper propuso que la enseñanza de la religión en escuelas públicas no fuera obligatoria para los estudiantes cuyos padres se opusieran a ella. Caro, cuyo punto de vista se impuso, argumentó que no podía legislarse para casos excepcionales sino para la generalidad del pueblo, mayoritariamente católico, y que la enseñanza laica era “perniciosa” para los católicos mientras la católica era beneficiosa para todo el mundo. Al final, la base sexta reconoció la religión católica como “la de la casi totalidad de los colombianos”, para efectos como organizar y dirigir la educación pública y celebrar convenios con la Santa Sede. Igualmente, Caro propuso que la libertad de imprenta tuviera como límite “el respeto a la vida privada, a la moral y al orden público”. Calderón Reyes, respaldado entre otros por Samper, opinó que “la Constitución no podría limitar la libertad de prensa, sino exigir responsabilidad por los abusos a que ella sirva de medio”. Al final se aprobó: “La libertad de imprenta tendrá por límite el respeto a la vida privada, al orden social y a la paz pública”.

En las Bases el federalismo no estaba descartado, aunque enfatizaban: “la soberanía reside única y exclusivamente en la Nación, que se denominará República de Colombia” (base 1). Igualmente, a la Nación correspondería “la conservación del orden general y seccional”, la dirección del Ejército y los elementos de guerra (base 3), la legislación civil, penal, electoral, comercial, de minas y de organización y procedimiento judicial (base 4). Sin embargo, el texto continuaba aludiendo a “estados o secciones en que se divida el territorio nacional”, que tendrían

¹¹³¹ “Informe de una Comisión”, *Diario Oficial*, No. 6525, noviembre 26 de 1885, 5158.

¹¹³² Valencia, *El pensamiento*, 111-116.

amplias facultades municipales (base 2). Las Bases fueron aprobadas por el Consejo y presentadas a Núñez, que ordenó someterlas al pueblo representado en las municipalidades y cabildos, en su mayoría designados por los jefes civiles y militares de los estados a su vez nombrados por el Presidente¹¹³³. La Corte Suprema hizo los escrutinios. Según Martínez Silva, de 619 votos posibles hubo 605 afirmativos y 14 negativos¹¹³⁴.

Ratificado el Acuerdo, el 26 de abril de 1886 el Consejo Nacional de Delegatarios cambia de nombre a Consejo Nacional Constituyente. Los debates se prolongarían entre el 13 de mayo y el 4 de agosto del mismo año, y en ellos tendría un papel preponderante Caro. Una comisión constitucional formada por Calderón, Caro, Casas Rojas, Ospina, Roldán y Vives, venía trabajando en el proyecto de Constitución desde diciembre de 1885, pero no existen actas. Lo cierto es que el proyecto resultante sintetiza el pensamiento de Caro, autor de sus borradores, y abandona definitivamente el federalismo¹¹³⁵.

Antes de que el proyecto fuera presentado al Consejo, Caro se lo entregó a Núñez, que se manifestó complacido, anotando solo algunas cuestiones sobre las funciones del presidente, no sobre la adopción del régimen centralista¹¹³⁶. Para Caro el problema fundamental era el restablecimiento de la unidad nacional y el orden¹¹³⁷. Justificaba la adopción del centralismo para conseguir dicha unidad, pero negaba que se tratara necesariamente de un “régimen funesto de concentración absorbente, como suponen de mala fe o por ignorancia los enemigos del sistema unitario”¹¹³⁸.

En el Consejo Constituyente, los principales debates en que se aludió indirectamente al federalismo fueron sobre la denominación de “república unitaria”, de “departamentos” en vez de “estados” y la creación de departamentos por ley mediante la fragmentación de los existentes. La discusión enfrentó a los diputados caucanos, Rafael Reyes y Juan de Dios Ulloa, con los demás,

¹¹³³ “Decreto Número 837 de 1885 -5 de diciembre”, *Diario Oficial*, No. 6533 diciembre 5 de 1885, 15189.

¹¹³⁴ Carlos Martínez Silva, “Convocatoria del Consejo de Delegatarios...” [Septiembre 30 de 1886], en *Capítulos de historia política Tomo II* (Bogotá: Banco Popular, 1973), 250..

¹¹³⁵ Valencia, *El pensamiento*, 124-129.

¹¹³⁶ Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, *Epistolario de Rafael Núñez con Miguel Antonio Caro*, compilado por Eduardo Lemaitre (Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977), 8.

¹¹³⁷ Miguel Antonio Caro, “Informe de comisión sobre proyecto de Constitución” [mayo 13 de 1886], en *Estudios constitucionales y jurídicos. Primera serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1986), 511.

¹¹³⁸ Miguel Antonio Caro, “Informe sobre devolución de un edificio” [agosto 28 de 1886], en *Estudios constitucionales* (Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951), 265.

alineados en torno a Caro. En la sesión del 14 de mayo se discutió el artículo 1 del proyecto: “La Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria”. Calderón Reyes afirmó estar de acuerdo con el establecimiento de la república unitaria, “porque ha sido un voto, más que expreso, elocuente el que ha aceptado las bases de la reforma, y porque hay algo como arrepentimiento de la forma federativa después de un ensayo que data desde ocho años antes de la Constitución de Rionegro”. Pero pidió que la reivindicación del centralismo no se convirtiera en una divisa de partido y no se incluyera la denominación “unitaria”, como finalmente se adoptó, ya que “debemos contarnos, como pueblo incipiente, en el número de los que dan influencia a las palabras o se impresionan por ellas”¹¹³⁹.

Continuando con la reflexión sobre el efecto de las palabras, en particular el que tendría la denominación de “departamentos” sobre secciones que habían desarrollado intereses e identidades singulares, Reyes realizó una de las pocas intervenciones tendiente al federalismo:

“acaso no sea bien aceptada la denominación *departamentos*, dada a los estados que hasta hoy forman la Nación; y se crea que con el cambio de nombres, queda rebajada la categoría que hoy conservan. No se pueden desconocer los intereses vinculados en las secciones existentes, por razón de tradiciones, glorias, trabajo, etc. En el Cauca, en Santander y en Antioquia, con especialidad, el cambio no sería acaso bien aceptado, porque son secciones habituadas a una vida política que pudiéramos llamar autonómica, por la homogeneidad de costumbres entre las poblaciones que las constituyen”¹¹⁴⁰.

Caro le respondió con cuatro argumentos. Primero, destacó la sinonimia entre Estado y nación, demostrando la inconveniencia de usar el primer término para designar las divisiones territoriales en una república unitaria:

“El concepto de Estado es sinónimo de Nación, y solo se aplica ese nombre a naciones independientes, o a aquellos cuerpos políticos que forman una federación, se rigen por leyes propias y en rigor son repúblicas aliadas. Los estados colombianos eran soberanos. Hoy se ha reconocido que la República es unitaria, o de otro modo, que la soberanía reside únicamente en la Nación. El nombre de Estado, por lo tanto, en esta nueva Constitución, nada significaría en hecho de verdad”¹¹⁴¹.

En segundo lugar, arguyó que los nombres movilizaban sentimientos y, aunque no estaba seguro de que la federación hubiera sido realmente popular, sí lo estaba de los “frutos amargos” que se habían cosechado del entusiasmo que tal nombre despertó. Sin embargo, tal palabra ya no despertaba esperanzas sino desengaños. La mayoría de los pueblos habían votado a favor de “la

¹¹³⁹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 79-80.

¹¹⁴⁰ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 81.

¹¹⁴¹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 81.

soberanía nacional”, de manera que “en quien tuvo valor de renunciar a la cosa misma, no ha de temerse que la supresión del nombre de ella haya de causar la dolorosa impresión que aquí se teme que produzca”. En tercera instancia, no había por qué complacer a “los enemigos de esta transformación política” conservando un nombre que les era querido, puesto que no era preciso “consultarlos para elegir nuestras fórmulas” y si se quisiera halagarlos habría que adoptar “un código anárquico como el de Rionegro, y no una Constitución que funda el orden e incrustada en ella una palabra antifrásica e irrisoria”¹¹⁴². Finalmente, ante la insistencia de Reyes en que los nombres de las localidades eran queridos por sus habitantes, Caro distinguió entre nombres propios históricos, como Nueva Granada, que hubiera preferido sobre Colombia, y nombres genéricos como “estados”. Así, el Cauca seguiría llamándose de esa manera aunque tuviera como nombre genérico “departamento” en lugar de “Estado”. En últimas, el artículo conservó la denominación de “departamentos”, tal como aparecía en el proyecto¹¹⁴³.

En la misma sesión se discutió el artículo 5 del proyecto, según el cual se podrían crear “nuevos departamentos desmembrando los existentes” por ley. En el debate se retomaron varios argumentos sobre la división territorial esgrimidos durante el establecimiento del federalismo. Otra vez Reyes, delegatario del Cauca, se opuso a la medida, porque le daba el poder de dividir el territorio a quienes consiguieran una mayoría en el Congreso, sin consultar a los habitantes de las secciones. Reyes suponía que, si bien la soberanía residía en la Nación, el poder constituyente residía aún en los estados, porque no delegaron al Consejo la facultad para desmembrar su territorio: “Las entidades llamadas *estados* han renunciado a su antigua soberanía por medio de sus delegatarios, pero no han manifestado la voluntad de que su territorio sea desmembrado”¹¹⁴⁴. Temía que ninguno de los estados aceptaría su desmembración y que, de aceptarse, quedarían librados a “la intriga eleccionaria” por el dominio de los territorios. Como consecuencia, la división de los departamentos tendría que hacerse por la fuerza¹¹⁴⁵.

En esta ocasión Casas Rojas respondió a Reyes que el tránsito del federalismo a la república unitaria era un hecho consumado, una vez las municipalidades aprobaron las Bases de reforma y se adoptó el artículo primero del proyecto. Además, la división de los departamentos era necesaria para que el régimen unitario conservara una de las ventajas del federal: la proximidad

¹¹⁴² Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 82.

¹¹⁴³ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 84.

¹¹⁴⁴ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 84-85.

¹¹⁴⁵ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 86.

de la administración al ciudadano, mediante “cámaras provinciales o departamentales encargadas de estudiar las necesidades respectivas de cada localidad, y de atender a ellas del modo más conveniente”¹¹⁴⁶.

En la sesión del 15 de mayo se desarrolló el segundo debate sobre el artículo 5, nuevamente con la oposición de los delegatarios caucanos, Reyes y Ulloa. Reyes propuso que el territorio y límites de los departamentos solo pudiera modificarse mediante una reforma constitucional, no por ley: “con una plumada no pueden echarse abajo demarcaciones consentidas ya por más de un cuarto de siglo”. Sostuvo que no podían dividirse secciones que durante mucho tiempo habían compartido y desarrollado intereses comunes¹¹⁴⁷.

Ulloa, por su parte, recalcó que las pequeñas secciones se prestarían para su conversión en “feudos”: “la gran masa de la población del Cauca repugna la división de su territorio, no faltarán personajes que, siguiendo las huellas de alguno de nuestros hombres públicos, quieran desmembrar ese Departamento, con el fin de *dividir para reinar*”. También llamó la atención sobre las restricciones presupuestales que enfrentarían las entidades territoriales creadas por la división de los departamentos. El Cauca “apenas alcanza a subvenir sus premiosas necesidades, de manera que dividido en dos o más secciones... tendría que gravar a los pueblos con impuestos exorbitantes, lo que naturalmente haría imposible su vida política e industria”¹¹⁴⁸.

Ospina Camacho respondió las críticas de los representantes caucanos afirmando que el artículo no estaba concebido para el caso particular del Cauca, sino para todo el territorio de la República. Además, obedecía a la necesidad de acabar el federalismo no solo de derecho sino de hecho: “de lo que se trata es, no solo de quitar a los estados la soberanía de derecho, sino principalmente la de hecho, pues lo contrario haría completamente estéril e infructuosa la tarea que nos ocupamos”¹¹⁴⁹. Casas Rojas adujo que la división en secciones era necesaria para el progreso: “Una simple ojeada sobre la historia de los pueblos cultos, bastaría para probar cómo el desarrollo de la civilización y de la riqueza trae consigo en todas partes la necesidad de subdivisión en las secciones en que se dividen las naciones”¹¹⁵⁰. El delegatario Paúl también intervino para insistir en el carácter unitario de la Constitución. Por una parte sostuvo: “No se

¹¹⁴⁶ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 85-86.

¹¹⁴⁷ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 101.

¹¹⁴⁸ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 101.

¹¹⁴⁹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 102.

¹¹⁵⁰ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 103.

trata de dividir para reinar, sino de dividir para administrar mejor”. Por otra, cuestionó el que Reyes y Ulloa trataran de representar los intereses del Cauca y no los de la Nación:

“Si aquí se tratara de representar los intereses seccionales y no los de la Nación, el señor Caro y yo deberíamos habernos opuesto a la creación del Departamento de Panamá; pero veinticinco años de anarquía y de zambra especialmente allí, proveniente de la soberanía de los estados que eran autónomos para crear dificultades, e hijos menores para su subsistencia, han convencido a todo el mundo de la necesidad imperiosa de volver a una Constitución unitaria y precisa, como lo prueba la aprobación de las bases dada por las nuevas municipalidades. Esta discusión proviene en gran parte de que todavía tenemos entre ceja y ceja la idea de los estados, y que es preciso que nos desprendamos de ella si no queremos mezclar de bilis el debate. ¿Cuál es el temor a la desmembración, cuando el territorio pertenece a la Nación como lo hemos dicho ya en el artículo 4º?”¹¹⁵¹.

Finalmente, Caro intervino haciendo una síntesis del discurso regenerador. La Constitución de Rionegro había conducido la Nación a la anarquía y la guerra constante, negando “la suprema autoridad divina” y “creando tres soberanos absolutos, la Nación, la provincia, el individuo”. En consecuencia, “la proclamación de la soberanía nacional es la primera muestra de la resurrección de este cuerpo político que se llama la Patria. Ya no hay República diseminada; ya no hay soberanos coexistentes; la Nación es una, y una es la autoridad”. El deber del Consejo era inclinarse “ante el mandato imperativo” que la Nación le había dado mediante la ratificación de las Bases de reforma. Por consiguiente, no se debía admitir nada que fuese contrario a sus principios o introducir contradicciones como las que estableció la Constitución de 1863¹¹⁵².

Caro ponía como ejemplos de las contradicciones a que aludía el tratar de dotar las asambleas departamentales de un carácter legislativo o conferirles la potestad de dividir el territorio bajo su jurisdicción, pues eso implicaría introducir nuevamente “la dualidad de soberanías”. Al confiar esa facultad al Congreso, por medio de una ley o de una reforma constitucional, solo al representante de la soberanía nacional le correspondería introducir ese tipo de reforma. Frente a una mayoría contraria a sus argumentos y la elocuencia de Caro, Reyes se vio obligado a recular. Se manifestó de acuerdo con Caro en que las instituciones no podían tener contradicciones y afirmó que “si él había hecho algunas observaciones en el debate, estas solo se referían a motivos de conveniencia local, pero no porque desconociese que el único soberano es la Nación”¹¹⁵³.

En la Constitución de 1886 la unidad nacional se confunde con el centralismo. A pesar de la resistencia caucana, la Constitución convirtió los estados en departamentos, cuyo territorio y

¹¹⁵¹ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 104.

¹¹⁵² Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 106-107.

¹¹⁵³ Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes*, 107-108.

bienes pertenecían “únicamente a la Nación” (art. 4). Igualmente, se podrían formar nuevos departamentos, a partir de la desmembración de los existentes, por ley (art. 5). Los gobernadores de los departamentos eran jefes del gobierno local, agentes del Presidente (art. 193) y nombrados por él (art. 120.4). Las asambleas de los departamentos eran elegidas (art. 172 y arts. 183-192), teniendo a su cargo facultades puramente administrativas (arts. 185-186). Los departamentos tenían derecho a elegir tres senadores (art. 93 y 175), pero era una representación territorial, no de una soberanía. Según Tirado, la reticencia de Núñez a que Sergio Arboleda fuera delegatario se explica porque este era partidario de conservar los estados¹¹⁵⁴. Núñez prefería dividirlos en dos o más departamentos y se mostró inconforme con que únicamente se les hubiera cambiado su denominación, porque se dejaba vivo el federalismo¹¹⁵⁵.

No obstante, en el texto constitucional hay numerosas cláusulas que serían incomprensibles si no se tiene en cuenta que su objetivo era sepultar definitivamente las contenidas en la Constitución de Rionegro, comenzando por la supresión de toda alusión a la soberanía estadual. Declara de entrada que “la Nación colombiana se reconstituye en forma de República unitaria” (art. 1) y afirma explícitamente la concepción monista de la soberanía, que “reside esencial y exclusivamente en la Nación” (art. 2). Así mismo, le confiere expresamente al Presidente la facultad de “conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado” (art. 120.8) y establece el monopolio del gobierno sobre la tenencia, fabricación y posesión de armas y municiones (art. 48).

Toda la Constitución está regida por la afirmación de la Nación como sujeto titular de la soberanía. Así, por ejemplo, el Legislativo es bicameral (art. 58), con un Senado compuesto de tres senadores por departamento (art. 93), elegidos por las asambleas departamentales (art. 175), para un período de seis años y con reelección indefinida (art. 95), y una Cámara de Representantes, con un diputado por cada cincuenta mil habitantes (art. 99), elegidos directamente (art. 173), por cuatro años y también con reelección indefinida (art. 101). Sin embargo, los miembros del Congreso representan a la Nación (art. 105), no a las entidades territoriales de donde proceden, y se instituyó expresamente el mandato libre (art. 179), lo cual no sería necesario si en la Constitución antecedente los senadores no tuvieran el carácter de “plenipotenciarios” de sus estados.

¹¹⁵⁴ Tirado, *El Estado*, 52.

¹¹⁵⁵ Tascón, *Historia*, 164-165.

No obstante, la concepción monista de la soberanía se distingue del jacobinismo francés expresado en la Constitución de 1793, por su carácter católico, puesto que se articula con una concepción trascendente del poder político que lo hace derivar de Dios, según afirma el preámbulo de la Constitución, no del pueblo soberano como en el caso francés¹¹⁵⁶. De hecho, era una clara reacción contra la Constitución de 1863, la única en el siglo XIX que omitió la mención de Dios. Por consiguiente, el catolicismo se reconocía como la religión de la Nación, los poderes públicos debían protegerlo y hacerlo respetar “como esencial elemento del orden social” (art. 38); solo se tolerarían los cultos que no fueran contrarios a la moral cristiana y a las leyes (art. 40), y la educación pública debía ser organizada y dirigida de conformidad con sus doctrinas (art. 41).

Además, como manifestó Caro en el debate sobre la denominación de las secciones, en la Constitución la Nación se identifica con el Estado. Los agentes estatales y gubernamentales ejercen la soberanía nacional, pero al mismo tiempo el ejercicio de la soberanía popular es restringido. De hecho, otro de los grandes debates en el Consejo Constituyente enfrentó a Caro, en defensa del sufragio universal, contra Samper, quien valido de sus estudios etnológicos argumentó que la mayoría del pueblo colombiano no tenía la capacidad de ejercer por sí mismo ese derecho¹¹⁵⁷. Por esa razón, en comparación con las constituciones liberales, la de 1886 instituye una concepción restringida de la ciudadanía y de los mecanismos de participación popular. Reconocía como ciudadanos a los varones mayores de 21 años que ejercieran profesión, oficio u ocupación y medio de subsistencia lícito (art. 16), pero el ejercicio de la ciudadanía era limitado por un sistema de sufragio indirecto y capacitario: los ciudadanos solo elegían directamente consejeros municipales y diputados a las asambleas departamentales (art. 172) y únicamente los que supieran leer y escribir o tuvieran renta anual de quinientos pesos o propiedad inmueble de mil quinientos votarían por electores, encargados de elegir el Presidente y el Vicepresidente (art. 174), y elegirían directamente los Representantes (art. 173). Igualmente, se restringía la libertad de prensa en comparación con la anterior Constitución (art. 42).

¹¹⁵⁶ André Jardin, *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875* (México: FCE, 1998), 150; Pierre Rosanvallon, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2007).

¹¹⁵⁷ Edwin Cruz Rodríguez, “Dos republicanismos sin pueblo: la república bajo el radicalismo y la Regeneración”, en *La Regeneración revisitada. Pluriverso y hegemonía en la construcción del Estado-nación en Colombia*, editado por Leopoldo Múnera Ruiz y Edwin Cruz Rodríguez (Medellín: La Carreta, 2011), 108-112.

Finalmente, mientras el núcleo de la Constitución de Rionegro fue descentralizar el poder y debilitar el Ejecutivo, la de 1886 además del centralismo conllevó un fortalecimiento del presidencialismo. El Ejecutivo estaba encabezado por el Presidente (59), que sería elegido indirectamente por un período de seis años (art. 114). El Presidente fue concebido como un “rey sin corona”¹¹⁵⁸ con amplias facultades, como el libre nombramiento de su gabinete, los gobernadores departamentales y empleados de todos los niveles, así como el mando supremo de la fuerza pública. Estaba dotado, además, de poderes excepcionales, otorgados para fines y períodos específicos por el Congreso o mediante la declaración del estado de sitio (art. 121).

En definitiva, la transición hacia el centralismo fue en gran medida súbita. La crítica del federalismo, basada en la necesidad de restablecer la unidad nacional, no necesariamente implicaba adoptar un régimen centralista. De ahí la ambigüedad de Núñez en el discurso inaugural ante el Consejo de Delegatarios y su apoyo al proyecto de constitución federalista redactado por Samper, cuyo cambio fundamental, como los de Arboleda y Medina, radicaba en prescindir de la soberanía estadual. La inclinación hacia el centralismo apareció en el proyecto de Constitución concebido por Caro. Sin embargo, hasta el último momento hubo resistencias provenientes de los intereses e identidades regionales creados durante la vigencia de la federación, expresados en particular por los delegatarios caucanos y por el proyecto federalista de Sergio Arboleda, también proveniente del Cauca. En la Constitución de 1886 la unidad nacional se confunde con el centralismo, de acuerdo a una concepción monista de la soberanía que hace de la Nación su única depositaria. Sin embargo, al mismo tiempo asume una visión trascendente del poder político, que hace derivar la soberanía nacional, en última instancia, de Dios. Así mismo, la Nación se identifica con el Estado, de manera que la soberanía no es ejercida en primer lugar por el pueblo sino por el gobierno. De ahí las restricciones a la ciudadanía y a la participación popular, así como el recio presidencialismo que el texto establece, en comparación con las constituciones liberales precedentes.

Conclusión

El carácter en buena medida súbito de la transición hacia el centralismo se explica por la robustez del consenso sobre el federalismo entre los actores políticos. En efecto, la mayoría había aceptado el federalismo como la mejor alternativa para conservar la unidad nacional,

¹¹⁵⁸ Vásquez, *El poder*, 195.

partiendo de un pueblo caracterizado por su diversidad interna. De ahí que en el debate sobre la reforma constitucional, entre 1877 y 1885, el centralismo no apareciera explícitamente en el horizonte de expectativas y que incluso en el proceso constitucional de 1885-86 el federalismo fuera considerado como la primera opción en los tres proyectos de constitución inicialmente presentados al Consejo Nacional de Delegatarios.

La amplia aceptación del federalismo estaba soportada por una correlación de fuerzas regionales y nacionales que tendía a su conservación. Por esa razón, la discusión sobre la reforma se concentró en el artículo 92 de la Constitución de Rionegro, para despojar a los estados de su poder de veto en la ratificación de las enmiendas constitucionales, último reducto de la soberanía estadual luego de la expedición de la Ley de orden público solidario de 1880, que autorizaba al gobierno federal para intervenir en los conflictos intraestatales. Así pues, el consenso sobre el federalismo, su amplia aceptación y la correlación de fuerzas que lo sustentaba, solo pudieron quebrarse mediante la guerra, en 1885. No obstante, la transición no habría sido posible si la opción centralista no anidara de modo implícito en los discursos de las facciones en contienda.

La discusión sobre la reforma constitucional pone en evidencia que las diferencias entre los radicales y buena parte de los regeneradores, los liberales independientes y sectores heterodoxos del conservatismo como el representado por José María Samper, fueron de grado, pues todos compartían el horizonte federalista. Los radicales, por razones estratégicas o de principio, continuaron defendiendo el concepto de confederación basada en la soberanía estadual. Liberales independientes y conservadores rechazaron ese federalismo radical porque la soberanía de las secciones, por vía de las frecuentes revoluciones locales, había conducido a la “anarquía” y a la disolución de la Nación, pero continuaron apostando por un federalismo moderado.

En cambio, en el interior del Partido Conservador siempre hubo una corriente proclive al centralismo, que aceptó el régimen federal a regañadientes, no por convicción. De tal corriente hacían parte las críticas de Arboleda y Caro a la Constitución de Rionegro. Este sector coincidía con el diagnóstico básico del discurso regenerador, de acuerdo con el cual el federalismo radical había conducido al país a la “anarquía” y a la fragmentación de la Nación porque no concordaba con el carácter del pueblo. Sin embargo, aunque sus argumentos también opusieran leyes y costumbres, tenían premisas distintas. Los liberales independientes creían que el federalismo radical, y en general la Constitución de Rionegro, eran inadecuados para un pueblo que no

disponía del grado de civilización necesario para su buen funcionamiento. Pero también consideraban que el pueblo colombiano tenía un carácter cultural y regionalmente diverso, que no podía desconocerse imponiéndole un régimen centralista.

En contraste, aunque con matices y formas de argumentación singulares, Arboleda y Caro coincidían en que el pueblo colombiano era homogéneo, disponía de una unidad primigenia dada por el idioma, las tradiciones españolas y, de modo fundamental, la religión católica. Así, la contradicción entre el federalismo y el carácter del pueblo colombiano radicaba en que las instituciones adoptadas en Rionegro no solo no expresaban la unidad del pueblo sino que conducían a su fragmentación. Por consiguiente, la tesis de que las instituciones debían corresponder al carácter del pueblo llevaba lógicamente al centralismo.

Núñez, más próximo al discurso de los liberales independientes que al de Arboleda y Caro, coincidió paulatinamente con su perspectiva, por una parte, debido a la fragmentación del bando independiente en liderazgos caudillistas regionales como los de José María Campo Serrano, Eliseo Payán, Daniel Aldana o Solón Wilches, y, por otra, porque los ejes de su propio discurso, aunque basados en premisas distintas, coincidían con las preocupaciones centrales del conservatismo ultracatólico. Núñez compartía con los liberales independientes la opinión sobre el pueblo colombiano como un conglomerado cultural y regionalmente diverso. Así mismo, pensaba que la discordancia entre las instituciones liberales y el carácter del pueblo se debía a que este todavía no alcanzaba el grado de civilización necesario para asumirlas con provecho. Sin embargo, al igual que Caro y Arboleda concebía la religión católica como un factor de unidad, necesaria para garantizar el orden y conducir el país hacia el progreso, y era partidario de un gobierno fuerte, que ejerciera el “principio de autoridad” sobre el pueblo, procurando su civilización hasta cuando fuera apto para ejercer por sí mismo la libertad.

Si la conclusión lógica de los argumentos esgrimidos por Arboleda y Caro, tendiente al centralismo, no se hizo explícita sino después de la guerra de 1885, fue porque solo en ese momento encontró una correlación de fuerzas favorable. La victoria bélica, con apoyo decisivo del conservatismo, le permitió a Núñez imponerse sobre los radicales y los caudillos regionales que desafiaban su liderazgo en el campo del independentismo, Wilches y Aldana. En el Consejo de Delegatarios, la perspectiva de Caro terminó imponiéndose sobre los tres proyectos iniciales,

incluido el de Arboleda, que aceptaba la federación como un hecho cumplido pero también hacía del catolicismo la base de la unidad nacional.

Sin embargo, en la discusión los diputados caucanos se opusieron a la denominación de “república unitaria” y de “departamentos” sobre “estados”, así como la desmembración de su territorio por ley, retomando varios de los argumentos agitados en el proceso de establecimiento del federalismo, como las dificultades que implicarían las disputas electorales por la división territorial y la carencia de recursos para el funcionamiento de secciones pequeñas. Tales argumentos fueron combatidos afirmando el Consejo como representante de la Nación. El resultado fue una Constitución donde la unidad nacional se confunde con el centralismo y la soberanía de la Nación, entendida como una delegación del poder divino, relega la soberanía del pueblo, mediante un régimen electoral de sufragio indirecto, capacitario y censatario, y un fuerte presidencialismo.

Conclusiones

La lucha por el significado del federalismo tuvo lugar en un contexto de transición entre el entramado simbólico de la Colonia y la modernidad republicana. Los actores políticos articularon el concepto de federalismo con diversos elementos discursivos, disponibles en la matriz cultural o adoptados de otros contextos, resignificándolos en función de sus intereses y necesidades políticas. Desde la Independencia, el federalismo se articula a los problemas de la soberanía y el poder constituyente, particularmente a la discusión sobre el sujeto titular de los mismos. Así mismo, es pensado en el esquema provisto por la ciencia de la legislación, que evalúa las instituciones en función de su adecuación al carácter del pueblo que las adopta. En torno a estos ejes emergen paulatinamente nuevos elementos y se reconfiguran los discursos políticos antagonicos en función de la disputa por la hegemonía.

La crisis de la monarquía hispánica y la vacancia regia (1808) sitúan la discusión sobre el titular de la soberanía. A medida que avanza el proceso independentista emerge, además, la problemática del poder constituyente, esto es, la posibilidad de autoinstitución de la comunidad política. De esa forma, los actores políticos son puestos de cara a la experiencia de la modernidad, pues la caída de los referentes de legitimidad de la monarquía plantea la necesidad de constituir una comunidad política de modo inmanente, relegando el marco de sentido basado en el origen divino del poder político. Sin embargo, esa experiencia será paradójica y contradictoria, puesto que en ese empeño necesariamente articularán elementos presentes en la matriz cultural y nuevos elementos, importados de las modernas revoluciones norteamericana y francesa, resignificados en función de las necesidades políticas. Así, el pactismo, basado en una concepción trascendente del poder político, que inicialmente legitima la retroversión de la soberanía, paulatinamente se articula con el concepto de poder constituyente en función de un horizonte de expectativas moderno. Si bien tal articulación impide una ruptura total con la concepción del origen divino del poder político, es políticamente eficaz en el posicionamiento de un horizonte de sentido basado en la autoinstitución de la comunidad política. De esa manera, la “trialectica del concepto”, que explica la producción y el cambio en los significados por la interacción entre las matrices culturales, los procesos de recepción de elementos discursivos y las prácticas de articulación política, permite romper con las interpretaciones normativas de la

modernidad. El principio de legitimación trascendente no desaparecerá en todo el siglo XIX y hasta muy avanzado el XX. De hecho, únicamente las constituciones de 1863 y 1991 prescindieron de una referencia explícita a Dios como fundamento del poder político. Pero se instala en la matriz cultural el concepto de poder constituyente, como la posibilidad de una institución inmanente del orden político.

En forma simultánea tiene lugar una disputa, definitiva en la lucha por el significado del federalismo, entre las distintas comunidades que forman el Virreinato de la Nueva Granada por ser reconocidas como titulares de la soberanía y el poder constituyente, que se prolongará también en el siglo XIX. La articulación de elementos disponibles en la matriz cultural con nuevos elementos se expresa en la ambigüedad semántica del vocablo “pueblo”. En el entramado de sentido colonial el término se refiere a “los pueblos” en plural, entendidos como comunidades territoriales particulares, partes componentes del cuerpo monárquico de la nación española. En su acepción moderna designa el pueblo soberano de la nación, entendida como el conjunto de ciudadanos integrantes de la comunidad política. Esta ambigüedad permitirá un uso estratégico de la soberanía, reivindicada tanto por las ciudades capitales de provincias como por los pueblos y las villas, pues atribuirse o reclamar el reconocimiento de la soberanía será un recurso de poder fundamental en la disputa por la construcción de una comunidad política mayor. Frente a los proyectos de las ciudades principales, como Santafé y Cartagena, las élites de las poblaciones subordinadas reivindicaron su soberanía y su consentimiento como criterio legitimador de un eventual gobierno nacional. Por lo tanto, más que un proyecto de secesión o de construcción de una comunidad política aparte, la reivindicación de la soberanía se inscribe en la disputa entre distintos proyectos de Estado-nación defendidos por las élites regionales.

En el Acta de federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (noviembre 27 de 1811), los sujetos constituyentes son las provincias e incluso mantienen relaciones diplomáticas entre sí. En los textos constitucionales que se suceden a lo largo del siglo hay un desplazamiento gradual, desde los pueblos de las provincias hacia el pueblo soberano de la Nación como sujeto constituyente, sobre todo en las constituciones centralistas (1821, 1832, 1843). No obstante, la reivindicación estratégica de la soberanía, en nombre de los pueblos más que del pueblo soberano de la nación, se mantiene en coyunturas como la Guerra de los Supremos (1839-42) y la Guerra de 1859-62. Así mismo, juega un rol fundamental en los debates de la Convención de Rionegro y en las disputas posteriores a la Constitución de 1863, en particular sobre la

intervención del gobierno federal en los problemas de orden público interno de los estados. En la práctica, la ambigüedad sobre el titular de la soberanía y el poder constituyente, entre los pueblos en plural y el pueblo en singular, no se resuelve sino con la adopción del centralismo en la Constitución de 1886. Pero no se zanja a favor del pueblo sino de la Nación, entendida como una entidad jurídica de orden abstracto, identificada con el Estado.

El debate sobre el significado del federalismo tiene lugar en el moderno esquema de pensamiento comprendido en la ciencia de la legislación, que evalúa la eficacia de las leyes por su adecuación a las características físicas y morales del pueblo que las adopta, no por su correspondencia con principios abstractos o argumentos de autoridad. En el horizonte de expectativas del momento, las leyes serían buenas si permitían la realización de principios de la modernidad política, como el gobierno representativo, la soberanía popular o la libertad individual, concebidos a su vez como condiciones de progreso y civilización. Pese al convencimiento de que la Constitución de Estados Unidos era intrínsecamente perfecta, los actores no concibieron el federalismo como un modelo acabado, sino que se enfocaron en las condiciones que lo harían provechoso para la Nueva Granada.

Así pues, al contrario de lo que sostiene una parte de la historiografía, la adopción del federalismo no obedeció a una imitación acrítica de los Estados Unidos. Lejos de considerar la posibilidad de un mero trasplante, el debate central se enfocó en la adecuación de las instituciones federales a la realidad local, de acuerdo a las necesidades de la guerra contra España y en función de un horizonte de expectativas constituido por la modernidad política. Para los críticos de esta forma de gobierno, centralistas o federalistas moderados, la Nueva Granada acarrea con hábitos heredados del despótico gobierno colonial que le impedían asumir el federalismo e incluso un gobierno representativo como el de Estados Unidos. En contraste, los defensores del federalismo creían que la Independencia había dejado al pueblo neogranadino en una situación equivalente a la de las colonias norteamericanas al momento de adoptar el federalismo y no existían razones de peso para rechazar los principios de la Constitución estadounidense. Por el contrario, las instituciones federales operarían una transformación en las costumbres del pueblo, conduciéndolo por la senda del progreso.

En la Primera República, el federalismo fue identificado con el gobierno representativo, tal como ocurrió en los debates constitucionales de Estados Unidos. Por esa razón, si bien el centralismo

tuvo adeptos, fue rechazado como una forma de gobierno despótico asociado a la Colonia. Así, la oposición fundamental no sería entre centralismo y federalismo sino entre distintos arreglos federales, concebidos como alternativas para crear un Estado-nación o, en el lenguaje de la época, un mismo “cuerpo de nación”. La discusión se concentró en los mecanismos que permitirían alcanzar un cierto equilibrio entre las provincias. Federalistas como Miguel de Pombo se inclinaron por un arreglo basado en la soberanía provincial, próximo al que adoptó Estados Unidos en los Artículos de la Confederación (1777), que de hecho influyeron en el Acta de Federación de las Provincias Unidas (1811). En cambio, Nariño prefirió un arreglo que limitara esa soberanía, concediendo al gobierno federal el poder necesario para enfrentar la guerra contra España, tal como lo había hecho la Constitución de Filadelfia (1787), pero apostando por la adopción de un arreglo federal menos moderado en el futuro. Los defensores del federalismo basado en la soberanía provincial argüían que este arreglo institucional haría que las provincias pobres prosperaran al lado de las ricas, consiguiendo un equilibrio, y aglutinaría los recursos necesarios para la defensa exterior. Los críticos de ese tipo de federalismo creían que las provincias no disponían de los recursos necesarios para gobernarse, la escasez introduciría desigualdad y potenciales conflictos entre ellas y, en consecuencia, se dividirían en distintas potestades en vez de unirse para enfrentar a España.

Si bien la matriz cultural se transforma al calor de las luchas por el significado del federalismo, a lo largo del siglo permanecen como ejes de discusión las problemáticas de la soberanía y el poder constituyente, y el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación. En distintos momentos se retoman argumentos iguales o análogos a los que se blandieron en la Primera República, como la adecuación entre leyes y costumbres, la evaluación del legado colonial y el carácter del pueblo neogranadino, la comparación con Estados Unidos y el problema de los recursos. Andando el tiempo, sin embargo, se agregará un argumento adicional que articulará el federalismo a la “anarquía”. En los congresos de Cúcuta (1821) y Angostura (1828) tal argumento estuvo basado en una evaluación negativa de la Primera República, considerando que el federalismo fue la causa de la reconquista, al motivar conflictos entre provincias que les impidieron reaccionar unidas a la arremetida de España. Así, la articulación entre federalismo y “anarquía” estaría basada en la amenaza real o potencial a la unidad nacional. Las colonias norteamericanas, divididas en distintos gobiernos y culturalmente diversas, habrían encontrado en el federalismo un principio de unión. En cambio, la Nueva Granada, compartiendo

gobierno, lengua y religión, se dividiría adoptando el federalismo. Este argumento sería retomado más adelante por los críticos del federalismo radical establecido en la Constitución de 1863 y basado en la soberanía estadual, vinculando un elemento adicional: el concepto de orden público. En su segundo mandato presidencial, Tomás Cipriano de Mosquera (1867) arguyó que la neutralidad del gobierno de la Unión en las guerras internas de los estados llevaría al país a la “anarquía”, pues imposibilitaría el cumplimiento de obligaciones básicas como la conservación del orden público y la garantía de los derechos individuales. Posteriormente, los disidentes del radicalismo en el gobierno y los regeneradores adoptaron ese diagnóstico como base de su discurso político, de manera que el federalismo radical impedía mantener el orden público, garantizar la paz y los derechos individuales, sumiendo el país en la anarquía y amenazando con desintegrar la Nación.

En el período de reformas liberales de medio siglo, entre 1849 y 1854, el eje de la disputa por el significado del federalismo se desplaza brevemente desde la soberanía seccional, de las provincias o los estados, hacia la soberanía popular. En este período entran en confrontación tres grandes discursos. El fermento del Partido Conservador inicialmente articula una propuesta centralista, como reacción a la reivindicación del federalismo y de la soberanía seccional por parte de los caudillos regionales en la Guerra de los Supremos (1839-42). Por esa razón, sus propuestas de reforma territorial, que implican la desintegración de las grandes provincias, tienen como fin fortalecer el gobierno Nacional. El naciente Partido Liberal coincide en la necesidad de una reforma territorial, pero su fin es hacer realidad el *self government* y la soberanía popular, aproximando el gobierno al pueblo, no fortalecer el gobierno central. Sin embargo, en su interior hay una bifurcación entre el gobierno de López (1849-53), que articula estos propósitos a la descentralización como una vía para fortalecer el poder municipal, y los gólgotas, que apuestan por establecer gradualmente el federalismo.

La generación de jóvenes liberales que respaldan las reformas de López articula a su discurso elementos provenientes del romanticismo, el socialismo utópico y el liberalismo radical de la Revolución Francesa (1848), e interpela por primera vez al pueblo, que emerge en el escenario político de la mano de las sociedades de artesanos y, posteriormente, de las sociedades democráticas, base de apoyo del gobierno liberal. El discurso de los liberales se forjó paulatinamente en oposición al centralismo adoptado en la Constitución de 1843. El federalismo, atacado por los ministeriales victoriosos en la guerra como una apuesta tendiente a la disolución

de la Nación, fue temporalmente proscrito de la discusión pública. Como consecuencia, el naciente Partido Liberal articuló sus demandas en torno a la descentralización. Así, mientras la reforma territorial de Mariano Ospina Rodríguez (1843-44), como secretario de Interior de Herrán (1841-45), pretendía dividir las provincias para robustecer el gobierno central, los actores que posteriormente formarían dicho partido reivindicaron el fortalecimiento del poder municipal, bajo la consideración de que la proximidad del gobierno al ciudadano, concebido como el mejor juez de sus propios intereses, era el factor fundamental del *self government* estadounidense. De esa manera, la soberanía popular, entendida como autogobierno local e individual, se estableció como el nodo principal del discurso liberal articulando, de un lado, la descentralización y, de otro, la interpelación al pueblo.

No obstante, en el gobierno de López se forjaron dos facciones del liberalismo cuyas diferencias comprometían, entre otras cosas, posiciones divergentes sobre el federalismo. Así, mientras la mayoría de los draconianos, con López y su secretario de interior Patrocinio Cuéllar a la cabeza, concibieron la descentralización como una alternativa para obtener los beneficios del federalismo sin acarrear con sus costos; los gólgotas, orientados por personalidades como Manuel Murillo y Florentino González, la percibieron como un primer paso de una estrategia gradual cuyo fin era el establecimiento de un régimen federal, concebido como el único capaz de realizar la soberanía popular y el *self government*.

Sin embargo, ambos proyectos, la descentralización y el federalismo, enfrentaron como uno de sus principales obstáculos una división territorial centralista, con pocas localidades prósperas, muchas carentes de los recursos necesarios para su administración y conflictos entre élites regionales que se retrotraían a la Colonia misma. A pesar de las apuestas iniciales del gobierno liberal por una reforma territorial general, los intereses de las grandes provincias opuestas a la división de sus territorios la obstaculizaron. En consecuencia, el gobierno se inclinó por una reforma gradual, fragmentando las provincias de forma individual. De esa manera se inició una suerte de experimentación territorial, que solo terminaría con la formación de los estados federales, entre 1855 y 1857. Este proceso acarrió la emergencia de conflictos latentes entre localidades, y entre los partidos y sus facciones, por el electorado en las regiones y su representación en el Congreso. La fragmentación de las provincias fracasó precisamente por la carencia de recursos y personal para garantizar el gobierno local, a pesar de los esfuerzos hechos mediante la Ley de descentralización de rentas y gastos (1850). Tras la promulgación de la

Constitución de 1853, las provincias divididas procederían a reagruparse, primero en provincias más extensas y luego en estados federales, cuya delimitación a grandes rasgos correspondió con las regiones geográficas y socioeconómicas formadas desde la Colonia. Así pues, el problema territorial puso de presente la existencia de una constante estructural en la disputa por el federalismo, pues en distintos momentos a lo largo del siglo XIX la reivindicación del federalismo provino de los centros nodales de esas grandes regiones. De hecho, la conflictividad por la reforma territorial se expresó con vehemencia en el levantamiento conservador de Antioquia, en 1851, que en nombre de “Dios y la federación” insertó nuevamente en la agenda de discusión el problema de la soberanía estadual.

El debate que condujo a la Constitución de 1853 también se desarrolló en las coordenadas de la ciencia de la legislación. Nuevamente predominó la discusión sobre los factores necesarios para la adopción de un régimen federal. En ningún momento el federalismo fue tomado como un modelo acabado, disponible para ser mecánicamente trasplantado, ni siquiera por anglófilos como Florentino González. Aunque la referencia fundamental continuó siendo la Constitución de Estados Unidos, el proyecto que presentó González como representante del Socorro, en 1852, no era una mera copia, como supuso José Manuel Restrepo. La discusión se caracterizó por la riqueza de ejemplos empíricos de Europa, como Bélgica, Alemania y Suiza, y América, como México, Centroamérica y Argentina. Los críticos de González, José Manuel Restrepo y Rafael Núñez principalmente, blandieron otra vez el argumento de que el pueblo neogranadino no disponía de las costumbres y los recursos necesarios para adoptar con provecho el federalismo, como lo habían hecho las colonias norteamericanas, y de hacerlo caerían en la “anarquía”, igual que las demás naciones hispanoamericanas que lo abrazaron. La defensa de González se basó en la premisa de que las leyes nunca pueden ser conformes con las costumbres, porque aquellas siempre se introducen con el objetivo de mejorar estas. También argumentó que en Hispanoamérica no se había establecido el federalismo, pues en todos los casos se conservaron pilares del gobierno central, como la Iglesia y el ejército.

En última instancia, la disputa entre las facciones liberales, draconianos y gólgotas, conduce al régimen “centro federal” en la Constitución de 1853. Los conservadores se alinearon alternativamente con las posiciones que les permitieran debilitar el gobierno central y resistir su agenda reformista. En el debate constituyente, los partidarios de la descentralización se opusieron al reconocimiento explícito de soberanía a las provincias e incluso consiguieron

suprimir el término “federal” del texto final. Los defensores del federalismo, por su parte, consiguieron la elección popular de los gobernadores provinciales, contra la propuesta de su designación por el gobierno Nacional. Así, aunque el texto constitucional no adoptó formalmente el federalismo, los liberales gólgotas avanzaron sustancialmente en su proyecto para establecer gradualmente este tipo de régimen.

De forma paralela a la discusión constitucional, se deterioró la relación del liberalismo con el pueblo. El gobierno de López no cedió a las demandas de los artesanos bogotanos por políticas proteccionistas. Como consecuencia, el pueblo representado por los artesanos se aproximó a la facción draconiana y, particularmente, a la candidatura presidencial de Obando (1853-54). Las tensiones entre ambos sectores condujeron, finalmente, a la revolución encabezada por el general Melo (1854). El gobierno revolucionario reivindicó la articulación entre descentralización y soberanía popular, pero rechazó el federalismo, en particular la elección popular de gobernadores, considerada una medida en contra del presidente Obando. El hecho fundamental, sin embargo, fue la dislocación del discurso liberal. En efecto, la emergencia del pueblo concreto, identificado como el conjunto de los excluidos del ámbito político y no como todos los integrantes de la comunidad política, condujo a los liberales a relegar la reivindicación de la soberanía popular. Renuentes en adelante a la movilización del pueblo, los liberales reemplazan la soberanía popular por la soberanía estadual, que había emergido nuevamente en Antioquia, en 1851, en su reivindicación del federalismo. Así pues, el dilema en torno a las alternativas de descentralización o federalismo es resuelto al privilegiar la soberanía de los pueblos, comunidades territoriales que reclaman el estatus de Estado federal soberano, sobre la soberanía del pueblo soberano de la nación. El federalismo tendría como principal función contrapesar el gobierno Nacional con el poder de los estados, limitando el ejercicio de la soberanía popular a nivel Nacional, para evitar otra experiencia como el gobierno de Melo.

Entre 1855 y 1859 el eje de la disputa por el significado del federalismo fue la defensa de la soberanía estadual. Los discursos en conflicto se recompusieron, de manera que los liberales abandonaron el proyecto de descentralización como vía para realizar la soberanía popular y concibieron la confederación como el resultado de un pacto entre entidades soberanas. La formación de los estados federales expresó en gran medida el avance del liberalismo hacia ese proyecto, hasta el punto de que el conservatismo, que había sido renuente al régimen federal, terminó por aceptarlo. Sin embargo, a diferencia de los liberales, a partir del gobierno de Ospina

(1857-61), el conservatismo defendió un concepto de federalismo como “gobierno nacional”, es decir, sin el reconocimiento de la soberanía estadual. Así, mientras el liberalismo articuló el federalismo a la soberanía estadual, de “los pueblos”, el conservatismo privilegió su articulación a la soberanía de nacional y, por lo tanto, al pueblo en singular.

Las élites bipartidistas enfrentaron unidas al gobierno de Melo, derrotándolo finalmente en diciembre de 1854. Desde entonces, los liberales abandonaron toda posibilidad de movilizar al pueblo. Por consiguiente, la descentralización y el fortalecimiento del poder municipal, como vías para la realización de la soberanía popular, desaparecieron de su horizonte político, relegadas en favor de una concepción del federalismo basada en la soberanía de los estados. Este proyecto encontró una justificación teórica en los argumentos con los que Justo Arosemena defendió la creación del Estado de Panamá, en 1855. Arosemena sostuvo que en la Nueva Granada no existía un solo pueblo ni una sola nación sino un conjunto de pueblos y nacionalidades, cuyo vínculo político había sido impuesto por la fuerza. Como consecuencia, el gobierno central y su legislación general desconocían las particularidades de cada uno de los pueblos, impidiendo así su progreso. Por esa razón era necesario forjar una nueva asociación voluntaria entre ellos. Así, Arosemena actualizó la concepción de la soberanía de “los pueblos”, más que del pueblo soberano de la nación, con el fin de justificar el reconocimiento de la soberanía al Estado panameño.

Los liberales radicales reivindicaron sistemáticamente estos argumentos, tanto durante el proceso de creación de los estados federales, entre 1855 y 1857, como en el debate constitucional de 1858 y en la posterior guerra civil (1859-62). Los actos legislativos que crearon los estados solo reconocieron explícitamente la soberanía a Panamá, concebido como “Estado federal soberano”. A los demás únicamente se los designó como “estados federales”. Sin embargo, los liberales radicales, coaligados con el general Tomás Cipriano de Mosquera, sostuvieron que la distribución de facultades entre el gobierno federal y los estados significaba tácitamente el reconocimiento de una soberanía estadual. Por consiguiente, en el debate constitucional defendieron que la confederación sería resultado de un pacto entre entidades soberanas preexistentes y, por lo tanto, debía reconocer su soberanía.

Debido a la conflictividad que produciría una reforma territorial general, nuevamente se optó pragmáticamente por un cambio gradual mediante la creación paulatina de siete estados

federales, siguiendo la misma fórmula con que se fundó el Estado de Panamá y privilegiando grandes extensiones territoriales en detrimento del poder municipal. La descentralización, impulsada por el gobierno de López, identificaba el poder municipal con localidades de tamaño reducido, condición para que el gobierno efectivamente se aproximara a los ciudadanos. En cambio, para justificar la formación de grandes estados a partir de la agregación de provincias, los liberales radicales blandieron los mismos argumentos con que previamente se había resistido el federalismo: las secciones territoriales menos extensas no tendrían recursos, ilustración ni personal para garantizar su gobierno. Por lo tanto, en buena medida el federalismo se establecería a costa del poder municipal, que de hecho sería prácticamente olvidado en las discusiones posteriores.

El concepto de confederación como pacto entre estados soberanos articuló a los liberales radicales con Mosquera, quien asumió la presidencia del Cauca tras su derrota en las elecciones presidenciales de 1857. Contra esta concepción, el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez (1857-1861), reivindicó el federalismo como un tipo de “gobierno nacional”, tal como este era concebido por los federalistas estadounidenses y Tocqueville, esto es, sin reconocimiento de la soberanía estadual aunque con cierto grado de descentralización administrativa. Pese a los esfuerzos del bando radical-mosquerista, la Constitución de 1858 no reconoció expresamente la soberanía estadual. Pero tampoco clausuró la oposición entre las dos concepciones del federalismo, que se desplazó hacia la interpretación del texto constitucional.

En efecto, para Mosquera y los radicales la soberanía estadual había sido tácitamente reconocida en la distribución de facultades entre los estados y el gobierno Nacional. Por eso, consideraron que la legislación en materia de orden público, hacienda y elecciones promovida por el gobierno de Ospina para intervenir en los estados vulneraba su soberanía y preparaba el terreno para una restitución del centralismo. Este antagonismo condujo finalmente a la confrontación bélica, entre 1859 y 1862, en el marco de la cual se actualizó la soberanía estratégica, cuando el Cauca, gobernado por Mosquera, y otros estados bajo gobiernos radicales reasumieron su soberanía plena. Sin embargo, al igual que en coyunturas anteriores, como la Guerra de los Supremos, la reivindicación de la soberanía no tenía un propósito de secesión, sino que se usó como un recurso de poder para disputar la hegemonía a nivel nacional. En fin, los discursos que enmarcaron la confrontación bélica expresaron fielmente las dos concepciones del federalismo en contienda. Mosquera y los radicales reclamaron ser reconocidos como representantes de

entidades soberanas, es decir, personas jurídicas conforme al derecho de gentes. Ospina, por su parte, negó que los actos legislativos que habían creado los estados y la Constitución de 1858 les hubieran reconocido soberanía. Por lo tanto, concibió a Mosquera y los radicales levantados en armas como reos de rebelión de acuerdo al derecho penal, no como representantes de estados soberanos.

La victoria de la coalición entre los liberales y Mosquera sobre el gobierno de Ospina significó una duradera hegemonía del concepto de confederación como pacto entre estados soberanos. El Pacto de Unión del 20 de septiembre de 1861, los proyectos de constitución presentados a la Convención de Rionegro (febrero-mayo de 1863) y el texto final de la Constitución partían del supuesto de que los poderes constituyentes residían en los estados, que antecedían y constituían la Nación. Por tal razón, adoptaron explícitamente como punto de partida los actos que crearon los estados, no la Constitución de 1858.

No obstante, este aspecto fue parte de la disputa por el dominio de la Convención entre los radicales y los mosqueristas. Ambas facciones coincidían en el concepto de confederación basada en la soberanía estadual, explícitamente reconocida en el texto constitucional. Sin embargo, al inicio de las sesiones, Mosquera defendió a los estados como poderes constituyentes y al Pacto de Unión como la base de la confederación. De esa manera, el General trataba de limitar los poderes de la Convención, propugnando porque respetara las bases de unión establecidas en el Pacto y, en particular, procediera a la reforma de ese documento tal como lo establecía su artículo XLV, convocando un Congreso de Plenipotenciarios en donde estuvieran representados los estados y cuyas decisiones debían adoptarse por unanimidad. Así pretendía dominar las discusiones, puesto que los estados bajo su influencia, Cauca, Bolívar y Panamá tendrían un poder de veto.

Los radicales concordaban en que el fundamento de la confederación era la soberanía de los estados, como lo establecía el Pacto de Unión, pero temían un gobierno autoritario por parte de Mosquera. Por eso al comienzo de las sesiones optaron por negar que el poder constituyente residiera en los estados, sosteniendo que su titular exclusivo era la Nación. En consecuencia, la Convención no debía limitarse a las disposiciones del Pacto y podría ejercer un poder constituyente pleno, puesto que sus diputados no representarían sus estados particulares sino a la

Nación. Por lo mismo, bastaba con la decisión por mayoría para reformar el Pacto. De esa forma, los radicales esperaban anular las pretensiones de Mosquera.

La resolución de la diferencia implicó la convocatoria del Congreso de Plenipotenciarios con el único objetivo de reformar el Pacto de Unión, lo que finalmente se consiguió, permitiendo así que la Convención ejerciera en plenitud el poder constituyente. Los radicales no abandonaron el proyecto de la confederación como pacto entre estados soberanos. Así, a pesar del antagonismo inicial, la Constitución de 1863 terminó por adoptar en la práctica el Pacto de Unión como base de la confederación. En efecto, la Constitución de Rionegro se basó en la premisa de que el poder constituyente residía en los estados y se concibió como un pacto entre entidades soberanas preexistentes, resultado del cual se constituyó la Nación. La Constitución no solo reconoció expresamente la soberanía estadual sino que confirió al Senado de Plenipotenciarios, que representaba a los estados, amplias prerrogativas sobre los poderes Judicial y Ejecutivo, en particular en la elección del Presidente de la Unión. También otorgó a los estados un poder de veto en la ratificación de las reformas constitucionales.

Sin embargo, con la Constitución de Rionegro se produce una reconfiguración en las disputas alrededor del significado del federalismo y de las redes conceptuales en contienda. El eje fundamental del antagonismo entre las dos concepciones principales continúa siendo la soberanía estadual. Así, se mantiene la confrontación entre los conceptos de confederación como pacto entre entidades soberanas y como “gobierno nacional”, limitando la soberanía estadual o prescindiendo de su reconocimiento. Sin embargo, emerge como un elemento central del conflicto: el concepto de orden público.

La Constitución de 1863 dejó sin resolver el problema fundamental para la armonización de las relaciones entre la soberanía estadual y la soberanía de la Unión: la intervención del gobierno federal en las alteraciones del orden público interno de los estados, puesto que sus disposiciones podían ser interpretadas tanto en el sentido de la intervención como de la neutralidad. En la Convención de Rionegro, Mosquera se mostró de acuerdo con dicha intervención, que estaba contemplada en el Pacto de Unión. Los radicales, temiendo que la medida favoreciera a Mosquera en caso de ser electo presidente, se opusieron. Sin embargo, también tenían razones de fondo. En su perspectiva, el gobierno debía basarse en la “opinión”, no en la fuerza. Cuando el gobierno perdiera el respaldo de la mayoría o se tornara autoritario, el pueblo podía ejercer su

soberanía directamente haciendo uso del derecho de rebelión. Pero este derecho sería inexistente si el gobierno federal pudiera intervenir para sostener los gobiernos estadales, pues los haría prácticamente invulnerables. Por esa razón, en contra de la intervención del gobierno Nacional los radicales reivindicarían la soberanía de los estados.

El problema del orden público era resultado de la ambigüedad fundamental de la Constitución de Rionegro, pues aunque estableció los derechos individuales como una de las bases de la Unión, fue un contrato entre entidades soberanas, no entre individuos. Para garantizar los derechos individuales, la Carta disponía de un control mutuo de los actos legislativos por parte de los estados y el gobierno de la Unión. Pero no había manera de garantizarlos cuando se producía una rebelión local y, en nombre de la soberanía estadual, se impedía la intervención del gobierno Nacional. Como consecuencia, la soberanía estadual riñó con los derechos individuales siempre que se produjo una rebelión local. Este era el resultado de la tensión entre las dos formas de acceso a la modernidad política que se expresaron desde la Independencia misma, una basada en la primacía del pueblo soberano de la nación, en donde los derechos individuales estaban por encima de la soberanía estadual, y otra basada en la soberanía de los pueblos, entendidos como las comunidades territoriales formadas desde la Colonia que ahora tenían como referente a los estados soberanos. Así, la neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados y el derecho de rebelión no solo impedían armonizar la soberanía nacional con la soberanía estadual, sino que hacían prácticamente imposible garantizar los derechos individuales.

La aceptación de la Constitución de Rionegro por parte del conservatismo, tras la asunción del gobierno de Antioquia por Pedro Justo Berrío y su reconocimiento por parte del gobierno radical de Murillo (1864), garantizó una correlación de fuerzas que sirvió de sustento a la hegemonía radical en el gobierno Nacional, entre 1864 y 1876. Pero también acarreó una recomposición de los discursos articulados por los actores en conflicto. A los radicales, esta coalición interpartidista e interregional les permitía hacer frente al mosquerismo, cuyo baluarte era el Estado del Cauca, y mantener dividido el conservatismo, entre su bastión antioqueño y su núcleo bogotano. Los conservadores antioqueños, por su parte, podían mantener su hegemonía regional sin intervención del gobierno federal, en manos de los radicales, esperando un cambio en la correlación de fuerzas para proyectar su lucha a nivel nacional. Sin embargo, la alianza no solo tenía fines estratégicos. Radicales y conservadores antioqueños convergían en un discurso que articulaba la concepción de la confederación como pacto entre estados y la defensa de la

soberanía estadual con la paz y la unidad nacional, el gobierno de “opinión” y el derecho de rebelión. A este discurso se contrapuso un concepto de la confederación que restringía o desconocía la soberanía estadual, a partir de un diagnóstico según el cual la neutralidad del gobierno de la Unión en las rebeliones estadales conducía a la “anarquía” y a la desintegración de la Nación, entre otras cosas, porque impedía mantener el orden público y garantizar los derechos individuales.

Las frecuentes revoluciones estadales, producto de la fragilidad institucional y la endeble legitimidad de los mecanismos electorales, originaron un permanente conflicto entre interpretaciones rivales del texto constitucional, cuyo fin era aprobar o rechazar la intervención del gobierno federal. El primer gran enfrentamiento se produjo cuando el gobierno de Mosquera trató de autorizar la intervención mediante la circular de orden público (1867). Justificaba la decisión en su obligación constitucional de velar por la conservación del orden público para garantizar los derechos individuales, la forma republicana de gobierno en los estados y los compromisos internacionales de la Unión. Como consecuencia, negaba el derecho de rebelión, considerando que no podía garantizarse por ley algo que por naturaleza estaba fuera del ordenamiento constitucional. En fin, el gobierno de Mosquera retomó la asociación entre federalismo y “anarquía” con que se había interpretado la experiencia federal de la Primera República. Negar al gobierno federal la potestad para intervenir, en nombre de la soberanía estadual, conduciría al desorden y a la disolución de la Nación. Este diagnóstico sería retomado posteriormente por los disidentes del radicalismo y constituiría uno de los pilares del discurso de la Regeneración.

En esa coyuntura, radicales y conservadores antioqueños cerraron filas en defensa de la soberanía estadual, rechazando las pretensiones de Mosquera. Como se ha dicho, para la coalición radical-conservadora la confederación era resultado de un pacto entre estados soberanos, que tenían una “soberanía inmanente” y únicamente habían delegado al gobierno Nacional la “soberanía transeúnte”. Por lo tanto, el orden público local era distinto del orden público nacional y competencia exclusiva de los gobiernos estadales. Así mismo, la intervención del gobierno federal en los conflictos internos de los estados acabaría por fortalecer gobiernos impopulares o autoritarios, clausurando el derecho de los pueblos a resistirles por la fuerza para restablecer el orden republicano.

Esta discusión pone en evidencia que, contrario a lo que sostiene parte de la historiografía inspirada en la Regeneración, los radicales concibieron y trataron de llevar a la práctica un proyecto de Estado-nación. Sin embargo, su concepción del gobierno basado en la “opinión” y no en la fuerza, salvaguardando el derecho de rebelión, los llevó a prescindir del monopolio de la violencia. En efecto, en el debate sobre las alternativas de la intervención o la neutralidad del gobierno federal en las guerras intraestatales se perfilaron dos proyectos de unidad nacional. La oposición a la intervención provino siempre de quienes se situaban fuera del gobierno federal en nombre de una soberanía estadual irrestricta. En el caso de los radicales esta apuesta tenía como fundamento un proyecto de orden político. Creían que solo garantizando la soberanía estadual el gobierno estaría basado en la “opinión” y se resguardaría el derecho de rebelión. De esa forma, el federalismo podría garantizar la paz y la unidad nacional, al posibilitar la coexistencia de partidos antagónicos dominando distintos estados y descentralizar las guerras, limitando su alcance al territorio estadual y evitando que escalaran hacia conflagraciones de carácter nacional. De otro lado, la intervención fue promovida desde el gobierno federal, con independencia del partido o facción que lo ocupara. Así se perfiló paulatinamente un proyecto de unidad nacional distinto al de los radicales, que pasaba necesariamente por limitar la soberanía estadual, permitiendo la intervención del gobierno de la Unión en los conflictos intraestatales. El mantenimiento del orden público y la paz a nivel nacional no podían conseguirse al costo de tolerar la guerra en las localidades, pues eso significaba una renuncia por parte del gobierno de la Unión a cumplir con sus obligaciones más básicas, como la garantía de los derechos individuales. Por lo tanto, la distinción entre orden público nacional y orden público local era inaceptable. Conducía a una situación ilógica en la que el orden público de todos los estados podría estar alterado y, por lo tanto, todo el territorio nacional podría estar en guerra, pero formalmente se conservaba el orden público nacional.

Las posiciones antagónicas sobre la intervención y la neutralidad del gobierno de la Unión en los conflictos intraestatales no coincidieron con alineamientos partidistas o regionales. Las opiniones dependieron del posicionamiento de los actores con respecto al gobierno de la Unión. Los actores que ejercieron el gobierno se inclinaron, con independencia del partido o facción a la que pertenecieran, por la intervención. Únicamente el conservatismo antioqueño guardó una posición invariable en defensa de la soberanía estadual y en rechazo de la intervención hasta 1876. Las facciones del liberalismo, mosqueristas y radicales, mudaron de opinión una vez accedieron al

gobierno Nacional. Así, Mosquera guardó neutralidad respecto del movimiento revolucionario con que Pedro Justo Berrío se hizo al gobierno de Antioquia, pero en su segundo mandato promovió la circular de orden público (1867) para habilitar la intervención. Los radicales impulsaron contra Mosquera la Ley 20 del 16 de abril de 1867, que obligaba al gobierno de la Unión a guardar neutralidad en las contiendas domésticas de los estados, e incluso terminaron deponiendo a Mosquera. No obstante, en el gobierno de Santos Gutiérrez (1868-1870) legitimaron la intervención y el golpe contra el gobierno conservador de Cundinamarca en cabeza de Ignacio Gutiérrez Vergara (1868). La discusión posterior sobre la reforma de la Constitución o de la Ley de orden público, muestra que el radicalismo estaba dividido internamente en torno a las dos posiciones: la intervención, respaldada por quienes ocupaban el gobierno federal, y la neutralidad, apoyada por quienes representaban los estados en el Congreso u ocupaban gobiernos estatales y, en consecuencia, privilegiaban el mantenimiento de sus hegemonías regionales sobre la gobernabilidad a nivel nacional.

Desde la posición del gobierno federal no solo se privilegiaba el mantenimiento de la hegemonía nacional, sino que se experimentaban directamente los problemas objetivos de gobernabilidad que acarrea la neutralidad en las disputas internas de los estados. El federalismo fracasó en el intento de limitar las guerras a los espacios estatales, porque los partidos tenían un alcance nacional y podían promover o apoyar revoluciones en determinados estados para tratar de modificar la correlación de fuerzas a nivel nacional. Especialmente, aspiraban a obtener la mayoría absoluta de cinco votos estatales necesarios para elegir al Presidente de la Unión. En los estados, caracterizados por la fragilidad de las instituciones y la falta de legitimidad de los mecanismos electorales, la disputa política comprendió el uso permanente de la violencia, en forma de rebeliones o debido a la intervención del gobierno Nacional para apoyar a sus copartidarios locales. Desde una perspectiva local la disputa por los votos presidenciales de los estados era concebida como parte de la lucha por la hegemonía nacional. Pero, para los actores en el gobierno Nacional, el mismo hecho constituía el principal obstáculo para cumplir sus obligaciones constitucionales, mantener la paz, la unidad nacional y los derechos individuales.

La coalición entre radicales y conservadores antioqueños experimentó las más serias tensiones como producto de la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados. El golpe contra Gutiérrez Vergara (1868) llamó la atención sobre otro de los vacíos de la Constitución de Rionegro, la ausencia de un distrito federal que alojara el gobierno de la Unión

evitando las tensiones con el gobierno de Cundinamarca. Pero sobre todo puso en evidencia el distanciamiento de una parte del radicalismo respecto del concepto de confederación basada en la soberanía estadual. Particularmente, personalidades como Camacho Roldán, que antes habían defendido tal concepto, ahora negaron que los estados dispusieran de soberanía, sosteniendo que su titular exclusivo era la Nación. De esa manera se ponía en crisis el fundamento de la coalición entre radicales y conservadores.

En claro contraste, en la misma coyuntura el presidente del Estado de Antioquia, Pedro Justo Berrío, sostuvo que la soberanía de la Nación era derivada, puesto que era el resultado del pacto entre estados. En consecuencia, el gobierno de la Unión no gobernaba en forma directa a los ciudadanos, sino a las entidades asociadas, y no tenía permitido intervenir en las disputas domésticas de los estados. Sin embargo, a pesar de las discrepancias, los conservadores terminarían aceptando de forma pragmática la situación, entre tanto no afectara su dominio en los estados de Antioquia y Tolima, preparándose no obstante para establecer alianzas con las disidencias del liberalismo a fin de modificar la correlación de fuerzas a escala nacional. Aunque en la agenda pública se posicionó la necesidad de una reforma, tanto la enmienda de la Constitución como de la Ley de orden público fueron imposibles, en particular por la división del radicalismo en punto al problema del orden público y la oposición del conservatismo antioqueño a toda reforma constitucional que pudiera afectar el régimen federal.

La hegemonía del radicalismo entró en declive entre 1870 y 1876, a causa de la erosión de su coalición con los conservadores antioqueños y el descontento en el interior del propio campo liberal. En este período, la disputa por el concepto de federalismo continuó desarrollándose sobre los ejes de la soberanía estadual y el problema del orden público. Igualmente, los alineamientos tuvieron un contenido fundamentalmente estratégico. Las facciones y partidos tomaron posición en torno a las alternativas de neutralidad e intervención del gobierno federal en las guerras intraestatales en función de la defensa de sus dominios regionales y la disputa por el gobierno Nacional, respectivamente. Sin embargo, en la discusión se agregó un elemento adicional: la religión católica como elemento de unidad nacional y, por extensión, el problema de las relaciones entre Iglesia y Estado articulado a la cuestión del orden público. Ambas cuestiones constituían una diferencia fundamental entre radicales y conservadores antioqueños, pero habían sido relegadas por el consenso de los actores coaligados sobre el concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas y la defensa de la soberanía estadual.

La coalición radical-conservadora entró en declive debido a las tensiones que suscitó la reforma educativa de 1870, rechazada por los conservadores antioqueños porque vulneraba la soberanía estadual y se basaba en un proyecto de nación laica, contrario a su propio proyecto que confería al catolicismo una importancia decisiva en la definición de la nación colombiana. Así mismo, el liberalismo radical experimentó una creciente fragmentación a causa de los descontentos con la corrupción electoral, cuyo fin era dominar los estados procurándose sus votos para elegir el Presidente de la Unión; el desorden permanente que producían las revoluciones locales, incentivadas por la neutralidad formal del gobierno federal, que imposibilitaba la garantía de los derechos individuales; y la política de fomento de obras públicas, especialmente el ferrocarril del norte, porque solo beneficiaba estados de arraigo del núcleo del radicalismo, Cundinamarca, Boyacá y Santander, en desmedro de la Costa Atlántica y el Cauca.

Las tensiones no pudieron resolverse por la vía de una reforma legislativa o constitucional, pues la correlación de fuerzas que sustentaba la hegemonía radical, basada en su coalición con el conservatismo antioqueño, lo impidió. En efecto, los conservadores antioqueños vetaron todo intento de reforma que pudiera limitar la soberanía estadual y se opusieron a la autorización legal de la intervención del gobierno de la Unión en las disputas internas de los estados. En buena medida, la reforma constitucional estaba imposibilitada por los exigentes requisitos dispuestos en el artículo 92 de la Constitución de 1863, porque confería a los estados un poder de veto en la ratificación de las enmiendas. Los conservadores antioqueños rechazaron la reforma de dicho artículo porque lo consideraban un factor fundamental para garantizar la soberanía estadual y un cierto equilibrio entre partidos políticos. No obstante, la Asamblea de Antioquia planteó distintas reformas constitucionales, cuyo común denominador era acentuar la soberanía estadual, en términos de las facultades y de la autonomía gubernamental. Como consecuencia, las tensiones no tuvieron una solución institucional, lo que abrió el camino a una salida bélica.

Paulatinamente, el descontento en el interior del radicalismo se articuló en la facción del liberalismo independiente. Los críticos del radicalismo convergieron en 1875 alrededor de la candidatura presidencial de Rafael Núñez. El desafío real a la hegemonía radical se expresó en la confrontación armada en la Costa Atlántica, producto de la pugnacidad electoral. El bando independiente recogió las críticas que desde el propio radicalismo se hicieron a su concepción de la confederación basada en la soberanía estadual. El programa electoral de Núñez articuló el descontento acumulado de las regiones y los actores políticos excluidos del gobierno radical.

Especialmente, expresó la preocupación por la cuestión del orden público, manifestada por destacadas personalidades radicales en su paso por el gobierno federal, tras enfrentar los problemas que producía la neutralidad del gobierno de la Unión en las guerras intraestatales. Pero también vinculó el problema de la unidad nacional, amenazada por las continuas revoluciones locales, con la solución del conflicto religioso, que se agudizó tras la reforma educativa radical.

La concepción de la confederación como pacto entre entidades soberanas, fundada en el respeto de la soberanía estadual, había permitido la coexistencia de los radicales, en el gobierno Nacional, y el conservatismo, que dominó el Estado de Antioquia y, por algunos períodos, Tolima y Cundinamarca. Pero los independientes no estaban de acuerdo con la neutralidad del gobierno federal en los conflictos internos de los estados, ni con la idea de que el gobierno debía basarse en la opinión y no en la fuerza, porque legitimaba el derecho de rebelión. Además, a diferencia de los radicales, creían que el federalismo no había conseguido descentralizar la guerra y limitarla al espacio de los estados, puesto que los partidos tenían un alcance nacional que se expresaba en las intrigas y las disputas por el dominio de cada uno de los estados. Así, retomaron el diagnóstico según el cual la concepción de la confederación fundada en la soberanía estadual conducía a una situación de “anarquía” y amenazaba con disolver la Nación, pues incentivaba la violencia política permanente, en la forma de revoluciones estadales, que anulaban de facto la institucionalidad republicana e impedían garantizar los derechos individuales más básicos, la vida, la propiedad y el sufragio. En consecuencia, los independientes no solo reclamaban la intervención del gobierno federal en las disputas internas de los estados, sino que reivindicaban un concepto distinto del federalismo. Mientras para los radicales la confederación era un pacto entre entidades soberanas y la soberanía de la Nación era delegada, los independientes reivindicaban lo contrario: la soberanía residía fundamentalmente en la Nación.

A pesar de la proximidad programática entre Núñez y los conservadores, en particular debido al papel fundamental que ambos le asignaban a la religión en su proyecto de nación, en la guerra de 1875 el Partido Conservador decidió apoyar al gobierno radical, conservando así su coalición. No obstante, la guerra de 1876, originada en el Cauca por los desacuerdos con la política educativa y religiosa, condujo a la unión de las dos facciones del liberalismo, radicales e independientes. El bando liberal promovió la reforma de la Ley de orden público de 1867 para

autorizar la intervención del gobierno Nacional en el Cauca a favor de su gobierno liberal. En el curso de las discusiones, el liberalismo en pleno se articuló en torno al discurso de los independientes sobre el problema del orden público. Por lo tanto, el radicalismo terminó por apoyar la intervención del gobierno de la Unión a costa de la soberanía de los estados, lo cual significó abandonar el consenso sobre el concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas y la defensa de la soberanía estadual, sobre los que se basaba su coalición con el conservatismo antioqueño, que continuó defendiendo esos conceptos.

El triunfo liberal en la guerra puso fin al dominio conservador en Antioquia y, en consecuencia, a la coalición radical-conservadora en forma definitiva. Pero también significó un cambio en la correlación de fuerzas a favor del independentismo, que terminaría con la hegemonía radical. Tras la guerra, el Partido Conservador cambió su concepción del federalismo, abandonando el concepto de confederación como pacto entre entidades soberanas y la defensa de la soberanía estadual. El Programa redactado por José María Samper en 1878 dejó claro que, si bien el Partido no era federalista por principio, apoyaba una forma de federalismo que no reconociera la soberanía de los estados. Durante el gobierno de Trujillo (1878-80), los independientes desplazaron a los radicales de su dominio en la mayoría de los estados. En la primera administración de Núñez, cuando se discute la Ley de orden público solidario (1880), los radicales quedan confinados al Estado de Antioquia y, para mantener ese bastión, continúan reivindicando la soberanía estadual en contra de la intervención del gobierno federal. En contraste, liberales independientes y conservadores convergen en el concepto de federalismo que no admite la soberanía estadual y, por lo tanto, promueve la intervención del gobierno, la cual termina imponiéndose.

No obstante, la Ley de orden público solidario no significó un viraje inmediato hacia el centralismo. El horizonte de sentido continuó basado en el federalismo hasta bien avanzado el proceso constitucional de 1885-86. Resuelto en buena medida el problema del orden público, la disputa por el significado del federalismo se desplazó hacia la discusión de la reforma constitucional, que venía planteándose desde 1877. El federalismo continuaba soportado en una correlación de fuerzas favorable y en los férreos requisitos de reforma constitucional establecidos por el artículo 92, que confería a los estados el poder de veto en la ratificación de las enmiendas. La discusión se concentró en ese punto, último baluarte de la soberanía estadual.

Los liberales independientes y los conservadores, articulados en el proyecto de la Regeneración, pugnaban por una reforma que estableciera un régimen federal moderado, esto es, que no reconociera la soberanía estadual y fortaleciera el gobierno de la Unión. Los radicales, cuyo dominio se redujo al Estado de Antioquia, continuaron defendiendo el concepto de confederación basada en la soberanía estadual. Por consiguiente, se opusieron a la reforma del artículo 92, blandiendo los mismos argumentos que había esgrimido el Partido Conservador unos años atrás, según los cuales el poder de veto de los estados en la ratificación de las enmiendas constitucionales era un factor de equilibrio respecto de la mayoría independiente y conservadora. Por esa misma razón rechazaron la posibilidad de convocar una asamblea constituyente, con poderes para cambiar la forma de gobierno, en la que serían minoritarios.

Sin embargo, en el interior de la coalición regeneradora había grandes diferencias sobre el federalismo. En el curso de los debates se actualizó el esquema de pensamiento provisto por la ciencia de la legislación, basado en la oposición entre leyes y costumbres. Independientes y conservadores compartían el diagnóstico de “anarquía” y disolución de la Nación como consecuencia del federalismo radical fundado en la soberanía estadual, pero sus premisas eran distintas. Para los independientes y algunos conservadores moderados, como José María Samper, el pueblo colombiano carecía del nivel de civilización necesario para adoptar instituciones como las que estableció la Constitución de 1863. No obstante, pensaban que el pueblo se caracterizaba por una diversidad regional y cultural irreductible, que hacía del régimen federal la mejor forma de gobierno para conducirlo por el camino del progreso. En contraste, el influyente sector ultracatólico, representado por Sergio Arboleda y Miguel Antonio Caro, explicaba la situación de “anarquía” y desintegración de la Nación porque las instituciones de Rionegro no expresaban el carácter del pueblo colombiano. Este era concebido como un pueblo homogéneo, cuya unidad estaba dada por la lengua, la tradición hispánica y, por encima de todo, la religión católica. En consecuencia, mientras los independientes y los conservadores moderados propendían por un federalismo reformado, los argumentos del sector ultracatólico conducían lógicamente hacia el centralismo, forma de gobierno capaz de expresar el carácter unitario del pueblo.

El líder natural de la Regeneración, Rafael Núñez, en principio estaba más próximo a la perspectiva de los independientes y los conservadores moderados, pero poco a poco coincidió con el discurso ultracatólico de Arboleda y Caro. Núñez tuvo que hacer frente tanto a los radicales como a los propios independientes, particularmente a los caudillos regionales, José

María Campo Serrano, Eliseo Payán, Daniel Aldana y Solón Wilches. Por esa razón, terminó apoyándose en el Partido Conservador. Así, aunque las premisas de su discurso eran muy distintas, coincidió con los conservadores ultracatólicos. Núñez, al igual que los liberales independientes, pensaba que la discordancia entre las instituciones de Rionegro y el carácter del pueblo colombiano se debía a que éste no tenía el grado de civilización necesario para adoptarlas con provecho. Igualmente, creía que el pueblo colombiano era diverso en términos regionales y culturales, por lo que el gobierno federal sería el más apropiado a su carácter. No obstante, paulatinamente Núñez se aproximó al discurso de los conservadores ultracatólicos, principalmente porque al igual que ellos concebía el catolicismo como un factor de unidad nacional, necesaria para restablecer el orden y posibilitar el progreso, y prefería un gobierno fuerte, una “república autoritaria” capaz de ejercer el “principio de autoridad” para conducir el pueblo por la senda de la civilización, hasta cuando pudiera ejercer su libertad por sí mismo.

La imposibilidad de la reforma constitucional llevaría en 1885 nuevamente a la guerra. Aunque el discurso ultracatólico conducía lógicamente al centralismo, tal conclusión solo se hizo explícita avanzado el proceso constitucional de 1885-86, cuando la guerra había modificado por completo la correlación de fuerzas, imponiéndose el ala conservadora de la Regeneración. De hecho, Núñez se mantuvo ambiguo hasta el último momento, apoyando el proyecto de constitución federalista presentado por José María Samper al Consejo de Delegatarios, que recogía las reformas recomendadas previamente por el Regenerador, inspirado en la Constitución de Argentina. Así mismo, el proyecto de Arboleda conservó el régimen federal, si bien fundamentó la unidad nacional en la religión católica. El giro definitivo hacia el centralismo solo se produjo con el proyecto presentado por Miguel Antonio Caro. No obstante, incluso en la discusión del texto que se convertiría en la Constitución de 1886, los diputados caucanos se opusieron a que se incluyera explícitamente la denominación “república unitaria”, al cambio de nombre de los estados por el de departamentos y a la desmembración de su territorio por ley. Así se manifestó cierta resistencia de la élite caucana al centralismo que, contrario a lo sucedido al momento de abrazar el federalismo, no contó con consenso al momento de su establecimiento. Sin embargo, sus argumentos fueron vencidos por la afirmación del Consejo de Delegatarios como representante de la Nación, no de los estados individualmente considerados.

En la Constitución resultante la unidad nacional se confunde con el centralismo. Se adopta nuevamente una concepción trascendente, de acuerdo con la cual el poder político tiene un

origen divino. Así, aunque la Nación es la única depositaria de la soberanía, esta es una delegación de Dios. Mientras en la Constitución de Rionegro había un predominio del Congreso sobre el Ejecutivo, la de 1886 estableció un férreo presidencialismo, restringió la ciudadanía, limitó la participación política y el ejercicio del sufragio. Sin embargo, a pesar del autoritarismo inscrito en la Carta, significó nuevamente un proyecto, paradójico y contradictorio, de acceso a la modernidad política. Desde la perspectiva de los agentes del proyecto regenerador, el horizonte de expectativas que daba sentido al centralismo se basó en la necesidad de unidad y orden para conducir el pueblo hacia el progreso. La afirmación de la soberanía nacional terminó con la tensión, irresuelta desde la Independencia, entre “los pueblos” de la Colonia y el pueblo soberano de la nación. No obstante, no resolvió la cuestión a favor del pueblo, sino de la Nación. Dado que esta se identifica con el Estado en el texto de la Constitución, en últimas el ejercicio de la soberanía corresponde en primer lugar al Estado, no al pueblo. Así mismo, la unidad nacional se afirmó en elementos del legado colonial, disponibles en la matriz cultural, como la concepción trascendente del poder político o la unidad primigenia del pueblo basada en la lengua, la tradición hispánica y la religión católica.

Fuentes y bibliografía

Materiales de archivo

Biblioteca Luis Ángel Arango (BLAA-Bogotá) Misceláneas.

Biblioteca Nacional de Colombia. Fondo Pineda.

Biblioteca Nacional de Colombia. Fondo Quijano.

Biblioteca Nacional de Colombia. Fondo Vergara.

Prensa

Anales de la Convención, Rionegro, 1863.

Diario de Cundinamarca, Bogotá, 1877-1884.

Diario Oficial, Bogotá, 1866-1886.

El 17 de abril, 1854.

El Argos Americano. Papel político, económico y literario de Cartagena de Indias, Cartagena de Indias, 1810-1811.

El Deber, Bogotá, 1878.

El Mensajero, Bogotá, 1866.

El Neo-Granadino, Bogotá, 1849-1856.

El Siglo, Bogotá, 1848.

El Tradicionista, Bogotá, 1871-1877.

Gaceta Oficial, Bogotá, 1849-1858.

La Gaceta Mercantil, Santa Marta, 1848.

Registro Oficial, Bogotá, 1867.

Fuentes primarias impresas

Academia Colombiana de Historia. *Antecedentes de la Constitución colombiana de 1886*. Bogotá: Plaza y Janés, 1983.

Andrade González, Gerardo. *José María Obando. Obras selectas. Escritos civiles y militares*. Bogotá: Cámara de Representantes, 1979.

Andrade González, Gerardo. *Prosa de Julio Arboleda*. Bogotá: Banco de la República, 1984.

Arboleda, Sergio. *Colección de artículos tomados de "Los principios"*. Cali: Imprenta de Hurtado, 1870.

Arboleda, Sergio. *La Constitución Política*. Bogotá: ABC, 1952.

Arosemena, Justo. *Constitución de los Estados Unidos de Colombia con antecedentes históricos y comentarios*, Havre, Imprenta A. Lemale Ainé, 1870, reproducido en *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No 5*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

Bell Lemus, Gustavo. *Juan José Nieto. Selección de textos políticos-geográficos e históricos*. Barranquilla: Gobernación del Atlántico, 1993.

Briceño, Manuel. *La Revolución. Recuerdos para la historia. Tomo I*. Bogotá, Imprenta Nueva, 1878.

Caicedo, Luis Javier; Trujillo de Eps, Alicia; Anzola de Pineda, María Victoria. *La Convención de Ocaña, 1828*. Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1993.

Camacho Roldán, Salvador. *Escritos Varios*. Bogotá: Incunables, 1983 [1892].

Camacho Roldán, Salvador. *Memorias*. Medellín, Bedout, s.f.

Cané, Miguel. *En viaje*. Buenos Aires: Estrada, 1949.

Caro, Miguel Antonio. *Estudios constitucionales y jurídicos. Primera serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1986.

Caro, Miguel Antonio. *Artículos y Discursos*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana-Ministerio de Educación Nacional, 1951 [1888].

Caro, Miguel Antonio. *Escritos políticos. Primera serie*, compilado por Carlos Valderrama Andrade. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1990.

Caro, Miguel Antonio. *Estudios constitucionales*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.

Charry Samper, Héctor y Samper Trainer Santiago. *Miguel Samper. Selección de escritos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977.

Congreso de Cúcuta 1821. *Libro de Actas*. Bogotá, Banco de la República, 1971.

Conte-Porras Jorge. *Pensamiento constitucional del istmo de Panamá 1886*. Bogotá: Banco de la República, 1986.

Corrales, Manuel Ezequiel. *Efemérides y anales del Estado soberano de Bolívar*. Bogotá: Casa Editorial de J. J. Pérez, 1889.

Cuervo, Ángel y Cuervo, Rufino José. *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 2012.

De León, Juan Félix. “Lecciones de ciencia constitucional” [1877], en *Derecho Constitucional Colombiano Siglo XIX Tomo III*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998, 1-217.

Del Real, Antonio. “Elementos de derecho constitucional seguido de un examen crítico de la Constitución Neo-Granadina” [1839], en *Derecho constitucional colombiano. Siglo XIX. Tomo I*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998, 1-110.

Delgado, Oscar. *Francisco de Paula Santander y Vicente Azuero. Antología política*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981.

Eastman, Jorge Mario. *Manuel Murillo Toro. Obras selectas*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1979.

España, Gonzalo. *Rafael Núñez. Escritos políticos*. Bogotá: El Áncora, 1986.

Fundación Futuro Colombiano, *El pensamiento del conservatismo colombiano*. Bogotá: Fundación Futuro Colombiano, 1986.

Galindo, Aníbal. *Recuerdos históricos. 1840 a 1895*. Bogotá: Incunables, 1983 [1900].

González, Florentino. *Elementos de ciencia administrativa*. Bogotá: ESAP, 1994 [1840].

González, Florentino. *Florentino González. Escritos políticos, jurídicos y económicos*, Introducción, selección y bibliografía de Óscar Delgado. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981.

González, Florentino. *Memorias*. Medellín: Bedout, 1975 [1845].

Hernández de Alba, Guillermo. *Archivo Nariño*. Bogotá: Presidencia de la República, 1990.

Herrera Soto, Roberto. *Antología del pensamiento conservador en Colombia Tomo II*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1982.

López, Ambrosio. “El desengaño o confidencias de Ambrosio López [1851]”, *Boletín Cultural y Bibliográfico XVI*, n.º 2 (1979): 4-43.

Madiedo, Manuel María. “Ideas fundamentales de los partidos políticos de la Nueva Granada” [1858], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, compilado por Jorge Orlando Melo. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978, 25-57.

Martínez Delgado, Luis y Ortiz, Sergio Elías. *El periodismo en la Nueva Granada 1810-1811*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1960.

Martínez Silva, Carlos. *Capítulos de historia política*. Bogotá: Banco Popular, 1973.

Medina, Medófilo. *Pensamiento político de Simón Bolívar*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Melo, Jorge Orlando. *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978.

Mosquera, José Rafael. *Nociones de derecho constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003 [1843].

Mosquera, Tomás Cipriano de, “Los partidos en Colombia. Estudio histórico-político” [1874], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, editado por Jorge Orlando Melo. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978, 203-293.

Nariño, Antonio. *La Bagatela*. Edición facsimilar. Bogotá: Alcaldía Mayor, 1966.

Núñez, Rafael y Caro, Miguel Antonio. *Epistolario de Rafael Núñez con Miguel Antonio Caro*, compilado por Eduardo Lemaitre. Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977.

- Núñez, Rafael. *Escritos políticos*. Bogotá: El Áncora, 1986.
- Núñez, Rafael. *La reforma política en Colombia*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2006 [1885].
- Ospina Rodríguez, Mariano. *Escritos sobre economía y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1969.
- Parra, Aquileo. *Memorias*. Bucaramanga: Imprenta Departamental de Santander, 1990 [1912].
- Pérez, Felipe. *Anales de la revolución. Escritos según sus propios documentos*. Bogotá, Imprenta del Estado de Cundinamarca, 1862.
- Pérez, Santiago. *Manual del ciudadano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000 [1872-1873].
- Pinzón, Cerbeleón. “Tratado de ciencia constitucional”, en *Derecho Constitución Colombiano Siglo XIX. Tomo I*, editado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998 [1852], 111-288.
- Pinzón, Cerbeleón. “Juicio sobre la Constitución de 8 de mayo de 1863 expedida en Rionegro [1863]” en *Derecho Constitucional Colombiano. Siglo XIX. Tomo I*, compilado por Carlos Restrepo Piedrahita. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998, 289-427.
- Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Banco Popular, 1986.
- Pombo, Miguel de. “Discurso preliminar sobre los principios y ventajas del sistema federativo”, en *La propuesta federal*, editado por Lisímaco Parra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010, 27-120.
- Posada Gutiérrez, Joaquín. *Memorias histórico-políticas Tomo V*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951 [1863].
- Restrepo Piedrahita, Carlos. *Derecho Constitucional Colombiano. Siglo XIX*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.
- Restrepo Piedrahita, Carlos. *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No. 6*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

- Restrepo Piedrahita, Carlos. *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano No. 2*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Restrepo, José Félix. *Obras Completas*. Medellín: Ediciones Académicas, 1961.
- Restrepo, José Manuel. *Historia de la Revolución de la República de Colombia I*. Medellín: Bedout, 1969.
- Rocha Gutiérrez, Rafael. *La verdadera y la falsa democracia*. Bogotá: Banco Popular, 1974 [1885-1886].
- Rodríguez Piñeres, Eduardo. *Selección de escritos y discursos de Santiago Pérez*. Bogotá: Voluntad, 1950.
- Samper Brush, José María y Samper Sordo Luis, *Escritos político-económicos de Miguel Samper T. I*. Bogotá: Banco de la República, 1977.
- Samper, José María. *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada*. Bogotá: Incunables, 1984 [1853].
- Samper, José María. “Los partidos en Colombia” [1873], en *Orígenes de los partidos políticos en Colombia*, compilado por Jorge Orlando Melo. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1978, 59-202.
- Samper, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá: Banco Popular, 1974 [1887].
- Samper, Miguel. “La miseria en Bogotá” [1867], en *Miguel Samper. Selección de escritos*, compilado por Héctor Charry Samper y Santiago Samper Trainer. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977, 27-98.
- Soler, Ricaurte. *Fundación de la nacionalidad panameña*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1982.
- VV.AA. *Proceso histórico del 20 de julio de 1810. Documentos*. Bogotá: Banco de la República, 1960.
- Wise de Gouzy, Doris. *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez*. Bogotá: Banco de la República, 1990.

Fuentes secundarias

Acuña, Olga Yaneth. “Vicisitudes de la construcción de ciudadanía en el territorio nacional de Casanare desde la secesión del estado soberano de Boyacá 1863 – 1886”, en *Boyacá: región y conflicto*, editado por Javier Guerrero y Olga Yaneth Acuña. Medellín: La Carreta, 2008.

Aguilar Rivera, José Antonio. *Ausentes del universo. Reflexiones sobre el pensamiento político hispanoamericano en la era de la construcción nacional, 1821-1850*. México: CIDE-FCE, 2012.

Aguilar Rivera, José Antonio. *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: FCE-CIDE, 2000.

Aguilera Peña, Mario y Vega Cantor, Renán. *Ideal Democrático y revuelta popular*. Bogotá: CEREC-IEPRI-Universidad Nacional de Colombia, 1998.

Annino, Antonio. *Silencios y disputas en la historia de Hispanoamérica*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2014.

Arango, Gloria Mercedes y Arboleda, Carlos. “La Constitución de Rionegro y el *Syllabus* como dos símbolos de nación y dos banderas de guerra”, en *Ganarse el cielo defendiendo la religión. Guerras Civiles en Colombia, 1840-1902*, editado por Luis Javier Ortiz Mesa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2005, 111–149.

Arboleda, Gustavo. *Historia contemporánea de Colombia. Desde la disolución de la antigua República de ese nombre hasta la época presente*. Bogotá: Banco Central Hipotecario, 1990.

Arias Vanegas, Julio. *Nación y diferencia en el siglo XIX colombiano. Orden nacional, racialismo y taxonomías poblacionales*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.

Barrera Martínez, Carlos. *La primera república granadina*. Tunja: Uniboyacá, 2001.

Bateman, Alfredo D. *Manuel Murillo Toro*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 1978.

Bell Lemus, Gustavo. “La costa caribe de Colombia: una geografía falseada”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997, 209-226

Bell Lemus, Gustavo. “Una temprana argumentación a favor del federalismo en la Costa Caribe de la Nueva Granada (A propósito de una carta del General Juan José Nieto al General Francisco de Paula Santander)”. *Huellas* 19 (1987).

- Borja, Miguel. *Espacio y guerra. Colombia federal 1858-1885*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Borja, Miguel. *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IEPRI-CEREC, 2000.
- Botero Herrera, Fernando. *Estado, nación y provincia de Antioquia. Guerras civiles e invención de la región, 1829-1863*. Medellín: Hombre Nuevo, 2003.
- Calderón, María Teresa y Clément Thibaud. *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1832*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Carmagnani, Marcello, et. al. *Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*. México: El Colegio de México, FCE, 1993.
- Carrillo, Magali. “El pueblo neogranadino antes de la crisis monárquica de 1808-1809”, en *La sociedad monárquica en la América Hispánica*, compilado por Magali Carrillo e Isidro Vanegas. Bogotá: Plural, 2009, 175-226.
- Castrillón Arboleda, Diego. *Tomás Cipriano de Mosquera*. Bogotá, Planeta: 1994.
- Chiaramonte, José Carlos. *Raíces históricas del federalismo latinoamericano*. Buenos Aires: Sudamericana, 2016.
- Colmenares, Germán. *Partidos políticos y clases sociales*. Bogotá: Los comuneros, 1984.
- Colmenares, Germán. *Varia. Selección de Textos*. Bogotá: TM Editores-Universidad del Valle-Banco de la República-Colciencias, 1998.
- Correa Restrepo, Juan Santiago. *Moneda y nación. Del federalismo al centralismo económico en Colombia (1850-1922)*. Bogotá: CESA, 2010.
- Correa, Ramón. *La Convención de Rionegro*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1937.
- Cruz Rodríguez, Edwin. “Dos republicanismos sin pueblo: la república bajo el radicalismo y la Regeneración”, en *La Regeneración revisitada. Pluriverso y hegemonía en la construcción del Estado-nación en Colombia*, editado por Leopoldo Múnera Ruiz y Edwin Cruz Rodríguez. Bogotá: La Carreta, 2011, 77-124.

Cruz Rodríguez, Edwin. “El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”. *Historia crítica*, n.º 44 (2011): 104-127.

Cruz Santos, Abel. *Federalismo y Centralismo*. Bogotá: Banco de la República, 1979.

Cubides Cipagauta, Fernando. “El radicalismo y la cuestión militar”, en *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, 193-219.

De la Reza, Germán A. *La invención de la paz. De la república cristiana del duque de Sully a la sociedad de naciones de Simón Bolívar*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Siglo XXI, 2009.

Deas, Malcom. *Del poder y la gramática. Y otros ensayos de historia, política y literatura colombianas*. Bogotá: Taurus, 2006.

Delpar, Helen. “Aspectos del faccionalismo liberal en Colombia: 1875-1885”, en *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, editado por Jesús Antonio Bejarano. Medellín: La Carreta, 1977.

Delpar, Helen. *Rojos contra azules. El partido liberal en la política colombiana 1863-1889*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.

Díaz Boada, Lina Constanza, “Los constituyentes del Estado de Santander, Pamplona 1857”. Tesis de Maestría en Historia, Universidad Industrial de Santander, 2008.

Díaz, Javier. “Reformas de la ley electoral y sus efectos en las guerras civiles de 1859 y 1860-1862 en Santander”. *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 1-18.

Duarte Borrero, Juan Fernando. “Los radicales en Santander y el caudillismo de Solón Wilches (1885-1886)”, en VVAA, *Memorias de la II Cátedra anual de historia Ernesto Tirado Restrepo. Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2001, 131-145.

Duarte French, Jaime. *Florentino González. Razón y Sinrazón de una lucha política*. Bogotá: Banco de la República, 1971.

- Duque Muñoz, Lucía. “Geografía y cartografía en la Nueva Granada (1840-1865): producción, clasificación temática e intereses”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 33 (2006): 11-30.
- Escalante Gonzalbo, Fernando. *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México, 1992.
- Escobar Rodríguez, Carmen. *La revolución liberal y la protesta del artesanado*. Bogotá: FUAC-Fondo Editorial Suramérica, 1990.
- España, Gonzalo. *Carlos Holguín y el debate de la táctica*. Bucaramanga: UIS, 2003.
- España, Gonzalo. *La guerra civil de 1885. Núñez y la derrota del radicalismo*. Bogotá: El Áncora Editores, 1985.
- Fals Borda, Orlando. *El presidente Nieto. Historia doble de la Costa 2*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Banco de la Republica-El Áncora, 2002.
- Figueroa Navarro, Alfredo. *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano*. Bogotá: Tercer Mundo, 1980.
- Gaitán Bohórquez, Julio. *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas en los comienzos del Estado colombiano*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2002.
- Garrido de Payán, Margarita Rosa. *La Regeneración y la cuestión nacional estatal en Colombia*. Bogotá: Programa Centenario de la Constitución-Banco de la República, 1983.
- Garrido, Margarita. *Reclamos y representaciones: Variaciones sobre la política en el nuevo reino de Granada, 1770-1815*. Bogotá: Banco de la República, 1993.
- Gaviria Gil, María Virginia. “Radicales e independientes en la política antioqueña, 1877-1885”, *Historia y sociedad*, 7 (2000): 123-147.
- Gilmore, Robert Louis. “New Granada's Socialist Mirage,” *Hispanic American Historical Review* 36, n.º 2 (1956): 190–210.
- Gilmore, Robert Louis. *El federalismo en Colombia 1810-1858*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia-Sociedad Santanderista, 1995.
- Gómez Contreras, Elías. *La ciudadanía en el radicalismo*. Bogotá: Universidad Javeriana, 2009.

- Gómez Hoyos, Rafael. *La revolución granadina de 1810. Ideario de una generación y de una época. 1781-1821*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1982.
- González, Fernán. *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Bogotá: CINEP, 1997.
- González, Fernán. *Partidos, guerras e Iglesia en la construcción del Estado Nación en Colombia (1830-1900)*. Medellín: La Carreta, 2006.
- Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Encuentro, 2009.
- Guerra, François-Xavier. *México: del antiguo régimen a la revolución I*. México: FCE, 1991.
- Guerra, José Joaquín. *La convención de Ocaña*. Cali: Banco Popular, 1978.
- Gutiérrez Ardila, Daniel. *Un nuevo reino. Geografía política, pactismo y diplomacia en el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. *Curso y discurso del movimiento plebeyo (1849-1854)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-El Áncora, 1995.
- Holguín y Caro, Álvaro. *Carlos Holguín. Una vida al servicio de la república*. Bogotá: Italgraf, 1981.
- Jaramillo Uribe, Jaime. *El pensamiento colombiano en el siglo XIX*. Bogotá: CESO-Uniandes-Banco de la República-Icanh-Colciencias-Alfaomega, 2001.
- Jaramillo Vélez, Rubén. *Colombia: la modernidad postergada*. Bogotá: Argumentos, 1998.
- Johnson, David Church. *Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos*. Bogotá: Carlos Valencia Editores, 1984.
- Jurado, Juan Carlos. “La división de la provincia de Antioquia en medio de la guerra civil de 1851”, *Historia y Sociedad*, n.º 17, (2009): 121-158.
- Kalmanovitz, Salomón. “La idea federal en Colombia”, en *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006.

- König, Hans-Joachim. *En el camino hacia la nación: nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la nación de la Nueva Granada, 1750 a 1856*. Bogotá: Banco de la República, 1994.
- Laguado, Arturo Claudio. “La formación del Estado y la nación en Colombia”, en *Memoria y sociedad* 6.11 (2002).
- Laguado, Arturo Claudio. *Pragmatismo y voluntad. La idea de nación de las élites en Colombia y Argentina, 1880-1910*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Lampérière, Annick. “Revolución y Estado en América Hispánica”, en *Las revoluciones en el mundo atlántico*, compilado por María Teresa Calderón y Clément Thibaud. Bogotá: Taurus-Universidad Externado, 2006, 55-77
- Leal Buitrago, Francisco. *Estado y política en Colombia*. Bogotá, Siglo XXI-CEREC, 1989.
- Liévano Aguirre, Indalecio. *El proceso de Mosquera ante el Senado*. Bogotá: Editorial Revista Colombiana, 1968.
- Liévano Aguirre, Indalecio. *Rafael Núñez*. Bogotá, Compañía Grancolombiana de Ediciones: s.f.
- Llano Isaza, Rodrigo. *Centralismo y federalismo (1810-1816)*. Bogotá: Banco de la República-El Áncora, 1999.
- Llano Isaza, Rodrigo. *Los draconianos. Origen popular del liberalismo colombiano*. Bogotá: Planeta, 2005.
- Loaiza Cano, Gilberto. *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX*. Medellín: Universidad de Antioquia-EAFIT, 2004.
- Loaiza Cano, Gilberto. *Sociabilidad, religión y política en la definición de la nación. Colombia 1820-1886*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- Lofstrom, William. *La vida íntima de Tomás Cipriano de Mosquera (1798-1830)*. Bogotá: Banco de la República-El Áncora, 1996.
- López-Alves, Fernando, *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma, 2003.

Marquardt, Bernd. “El Federalismo y el regionalismo en el Constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿Patria Boba o un camino para profundizar la democracia?”. *Pensamiento Jurídico*, n.º 24 (2009): 79-129.

Marquardt, Bernd. *Los dos siglos del Estado constitucional en América Latina (1810-2010)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Marquín Argote, Germán. “Filosofía de la Ilustración”, en *La filosofía en Colombia. Historia de las ideas*. Bogotá: El Búho, 1988, 133-161.

Martínez Garnica, Armando. “El movimiento histórico de las provincias neogranadinas”. *Anuario de historia regional y de las fronteras* 6, n.º 1 (2001): 3-57.

Martínez Garnica, Armando. “Ideología y realidad de la Guardia colombiana, 1863-1885”. *Historia y sociedad* 22 (2012): 25-50.

Martínez Garnica, Armando. “La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada (1848-1855)”, en *Colombia y Panamá*, editado por H. Bonilla, y G. Montañez. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Martínez Garnica, Armando. “La experiencia del 7 de marzo de 1849”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 10, n.º 1 (2005): 53-110.

Martínez Garnica, Armando. *El legado de la “Patria Boba”*. Bucaramanga: UIS, 1998.

Martínez, Frédéric. *El nacionalismo cosmopolita. La referencia europea en la construcción nacional en Colombia*. Bogotá: Banco de la República-IFEA, 2001.

McFarlane, Anthony. *Colombia antes de la Independencia. Economía, sociedad y política bajo el dominio borbón*. Bogotá: El Áncora-Banco de la República, 1997.

Mejía Arango, Lázaro. *Los radicales. Historia política del radicalismo del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

Mejía Velilla, David. *Berrío íntimo*. Bogotá: s.d.e., 1975.

Mejía Velilla, David. *El régimen federal colombiano. Marco histórico de la universidad colombiana. Dos ensayos breves*. Bogotá: Universidad de la Sabana, 1998.

- Mejía, Sergio. *La revolución en letras: La historia de la Revolución en Colombia de José Manuel Restrepo (1781-1863)*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2007.
- Melo, Jorge Orlando. “Del federalismo a la Constitución de 1886”, en *Nueva Historia de Colombia I*, editado por Álvaro Tirado Mejía. Bogotá: Planeta, 1989.
- Melo, Jorge Orlando. “Núñez y la Constitución de 1886: triunfo y fracaso de un reformador”, en *Núñez y Caro 1886. Documentos del simposio Núñez-Caro, Cartagena, mayo de 1986*. Bogotá, Banco de la República, 1986.
- Mendoza, Janeth; Ramírez, Pedro Elías; y Pérez, Rubén. *El Estado soberano de Santander 1857-1886*. Bucaramanga: UIS, 2004.
- Molina, Gerardo. *Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914*. Bogotá: Tercer Mundo, 1988.
- Molino García, Rodrigo del. *Griegos y Romanos en la primera república colombiana*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2007.
- Moreli, Sandra. “La égida del centralismo en Colombia: dos ejemplos históricos”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.
- Moyano Rodríguez, Néstor. *Vélez: la gobernación 1832-1857*. Bogotá: Ediciones Carare, 2003.
- Múnera Ruíz, Leopoldo. “Génesis del Estado en Colombia: 1810-1831. El proceso de unificación”, en *Fragmentos de lo público-político. Colombia siglo XIX*, editado por Leopoldo Múnera Ruiz y Nataly Rodríguez Sánchez. Medellín: La Carreta-Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Múnera Ruíz, Leopoldo. “Imaginaros del Estado en la construcción de la nación en la Nueva Granada entre 1810 y 1819”. *Anuario de estudios políticos latinoamericanos*, n° 1 (2013): 33-61.
- Múnera, Alfonso, *El fracaso de la nación. Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1821)*. Bogotá: Planeta, 2008.
- Múnera, Alfonso. *Fronteras imaginadas. La construcción de las razas y de la geografía en el siglo XIX colombiano*. Bogotá: Planeta, 2005.

Murgueitio Manrique, Carlos Alberto. *Las reformas liberales en el Cauca: abolicionismo y federalismo*. Cali: Universidad del Valle, 2011.

Nieto Arteta, Luis Eduardo. *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Bogotá: Banco de la República- El Áncora Editores, 1996.

Ocampo López, Javier. *El proceso ideológico de la emancipación en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1980.

Ocampo López, Javier. *La independencia de Colombia*. Bogotá: Fica-Cepa, 2009.

Olano García, Hernán Alejandro. *El Constitucionalista Antonio Nariño*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010.

Ortega, Francisco Alberto. “El hilo de Ariadna. El concepto de constitución durante la primera república neogranadina”, en *Independencia: historia diversa*, editado por Tovar Zambrano, Bernardo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 109-149.

Ortiz Mesa, Luis Javier. *Obispos, clérigos y fieles en pie de guerra. Antioquia: 1870-1880*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2010.

Ortiz Mesa, Luis Javier, et. al. *Ganarse el cielo defendiendo la religión*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

Ortiz Mesa, Luis Javier. “Antioquia bajo el federalismo”, en *Historia de Antioquia*, editado por Jorge Orlando Melo. Medellín: Suramericana de Seguros, 1988.

Ortiz Mesa, Luis Javier. “Antioquia durante la federación. 1850-1885”. *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 1-22.

Ortiz Mesa, Luis Javier. “Los radicales y la guerra civil de 1876-1877”, en *El radicalismo colombiano en el siglo XIX*, editado por Rubén Sierra Mejía. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006, 221-251.

Ortiz Mesa, Luis Javier. *El federalismo en Antioquia 1850-1880 Aspectos políticos*. Universidad Nacional de Colombia: Medellín, 1985.

Ortiz Mesa, Luis Javier. *La Regeneración en Antioquia-Colombia 1880-1903. Aspectos políticos*. Tesis de Maestría en Historia Andina. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-. Quito: FLACSO, 1986.

Otero Muñoz, Gustavo. *Wilches y su época*. Bucaramanga: Gobernación de Santander, 1990.

Ots Capdequí, José María. *El estado español en las Indias*. México: FCE, 1941.

Pacheco, Margarita. *La fiesta liberal en Cali*. Cali: Universidad del Valle, 1997.

Palacios, Marco. “La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica”, *Revista Mexicana de Sociología* 42. 4 (1980).

Palacios, Marco. “Las condiciones de la centralización política: a propósito de la Constitución del 86”. *Boletín Cultural y Bibliográfico* XXIII.9 (1986).

Palti, Elías J. “Joaquín de Finestrada y el problema de los ‘orígenes ideológicos’ de la Revolución”, en *Conceptos fundamentales de la cultura política de la independencia*, editado por Francisco A. Ortega Martínez y Yobenj Aucardo Chicangana Bayona. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 31-59.

Pardo Martínez, Orlando. “El régimen asambleísta en Santander 1857-1885: una experiencia temprana del modelo parlamentario en Colombia”. *Anuario de historia regional y de las fronteras* 13, n.º 1 (2008): 103-108.

Park, James William. *Rafael Núñez and the Politics of Colombian Regionalism 1863-1886*. Baton Rouge and London: Louisiana University Press, 1985.

Parra, Lisímaco. “La recepción neogranadina de la Independencia de los Estados Unidos”, en *La independencia: recepción de ideas y construcción de mitos*, editado por Lisímaco Parra. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2012, 223-251.

Pérez Aguirre, Antonio. *25 años de historia colombiana 1853-1878. Del centralismo a la federación*. Bogotá: Editorial Sucre, 1959.

Pérez Aguirre, Antonio. *Los radicales y la Regeneración. Primera parte*. Bogotá: Editorial Cromos, 1941.

Pérez Rivera, Héspér. *El tránsito hacia el Estado nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Tercer Mundo, 2007.

Pinzón de Lewin, Patricia. *El ejército y las elecciones. Ensayo histórico*. Bogotá: Cerec, 1994.

Posada Carbó, Eduardo. “El regionalismo político en la Costa Caribe de Colombia”, en *El rezago de la Costa del Caribe Colombiano*, editado por Haroldo Calvo Stevensson y Adolfo Meisel. Bogotá: Banco de la República, 1999.

Posada Carbó, Eduardo. “Elecciones y guerras civiles en la Colombia del siglo XIX: la campaña presidencial de 1875”, *Historia y Sociedad*, n.º 4 (1997): 87-121.

Quinche Ramírez, Víctor Alberto. “Preparando a los burócratas en el Rosario. Algunos aspectos de la formación de abogados en el período radical”, *Reporte No 56*. Bogotá: Universidad del Rosario- Escuela de Ciencias Humanas, 2004.

Ramírez Bacca, Renzo y Ospina Echeverri, Marta. *Cabildo, política y sociedad, 1810-1821. El caso de la provincia de Antioquia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Ramírez Bustos, Pedro Elías. *Cultura política y cotidianidad electoral en el estado soberano de Santander 1857-1886*. Bogotá: Ministerio de Cultura, 2002.

Rausch, Jane M. *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo-Universidad Pedagógica Nacional, 1993.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones de la Primera República Liberal 1853-1856. Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1979.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones de la Primera República Liberal 1855-1885. Tomo III*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985.

Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituyentes y constitucionalistas colombianos del siglo XIX*, Bogotá: Banco Popular: 1986.

Rodríguez Pimienta, José Manuel. *El radicalismo y su influencia en el estado soberano del Magdalena*. Barranquilla: Universidad del Magdalena-INCUM, 1989.

Rodríguez Piñeres, Eduardo. *El Olimpo Radical*. Bogotá: Editorial Incunables, 1986.

Rodríguez Plata, Horacio. *Aspectos del Radicalismo en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1985.

Rodríguez Plata, Horacio. *La antigua provincia del Socorro y la Independencia*. Bogotá: Publicaciones Editoriales, 1963.

- Rodríguez Valbuena, Manuel Guillermo. *La filosofía en Colombia. Modernidad y conflicto*. Rosario: Laborde, 2003.
- Rojas, Cristina. *Civilización y violencia. La búsqueda de la identidad en la Colombia del siglo XIX*. Bogotá: Norma-Pontificia Universidad Javeriana, 2001.
- Rueda Enciso, José Eduardo y Gómez Contreras, Elías. *La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, 2010.
- Rueda Enciso, José Eduardo. “La administración liberal en la provincia de Bogotá 1849-1857”, *Anuario de historia regional y de las fronteras* 15, n.º 1 (2010): 153-165.
- Rueda Santos, Rigoberto. “Federalismo y formación estatal en los antecedentes de la Revolución de la Costa. La Provincia de Santa Marta entre 1830 y 1842”, *Fronteras de la Historia* 13, n.º 1 (2008): 163-191.
- Ruiz Martínez, Eduardo. *La librería de Nariño y los Derechos del Hombre*. Bogotá: Planeta, 1990.
- Ruiz, Paola. “La génesis del federalismo en la Nueva Granada: federación y descentralización a mediados del siglo XIX”. Tesis de doctorado en Historia, El Colegio de México, 2017.
- Ruiz, Paola. “El distrito federal y la disputa por Bogotá: controversia política entre actores locales y federación”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 46, n.º1 (2019): 149-175.
- Saether, Steinar A. *Identidades e independencia en Santa Marta y Rioacha, 1750-1850*. Bogotá: ICANH, 2005.
- Safford, Frank y Palacios, Marco. *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma, 2002.
- Sánchez Cabra, Efraín. *Gobierno y geografía. Agustín Codazzi y la Comisión Corográfica de la Nueva Granada*. Bogotá: Banco de la República, 1998.
- Sanders, James E. *Contentious Republicans. Popular Politics, Race, and Class in Nineteenth-Century Colombia*. Durham: Duke University Press, 2004.

- Silva, Renán. *La Ilustración en el Virreinato de la Nueva Granada. Estudios de historia social*. Medellín: La Carreta, 2005.
- Silva, Renán. *Los ilustrados de Nueva Granada, 1760-1808. Genealogía de una comunidad de interpretación*. Medellín: EAFIT-Banco de la República, 2002.
- Solano, Sergio Paolo; Flórez, Roicer y Malkún, William. “Ordenamiento territorial y conflictos jurisdiccionales en el Bolívar Grande 1800-1886”, *Historia Caribe* n.º 13 (2008): 67-121.
- Sosa Abella, Guillermo. *Representación e Independencia, 1810-1816*. Bogotá: ICANH, 2006.
- Soulodre-La France, Renée. *Región e imperio. El Tolima Grande y las Reformas Borbónicas en el siglo XVIII*. Bogotá: ICANH, 2004.
- Sourdís de la Vega, Adelaida. *Cartagena de Indias durante al primera república 1810-1815*. Bogotá: Banco de la República, 1998.
- Sowell, David. *Artisanos y política en Bogotá 1832-1919*. Bogotá: Círculo de Lectura Alternativa, 2006.
- Stoller Richard. *Liberalism and Conflict in Socorro, Colombia, 1830-1870, Phd Thesis*. New York: Duke University, 1991.
- Stoller, Richard. “Ironías del federalismo en la Provincia del socorro, 1810-1870”. *Fronteras* 2.2 (1998):11-32.
- Tascón, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Pereira: Litoalfa, 2000 [1933].
- Tirado Mejía, Álvaro. *Descentralización y centralismo en Colombia*. Bogotá: Fundación Fredrich Naumann-Oveja Negra, 1983.
- Tirado Mejía, Álvaro. *El Estado y la política en el siglo XIX*. Bogotá: El Áncora Editores, 1981.
- Torres García, Guillermo. *Miguel Antonio Caro: su personalidad política*. Madrid: Guadarrama, 1956.
- Uribe de Hincapié, María Teresa y Álvarez, Jesús María. *Poderes y regiones: problemas en la constitución de la nación colombiana 1810-1850* (Medellín, Universidad de Antioquia, 1987)

- Uribe de Hincapié, María Teresa y López Lopera, Liliana María. *La guerra por las soberanías. Memorias y relatos de la guerra civil de 1859-1862 en Colombia*. Medellín: La Carreta, 2008.
- Uribe de Hincapié, María Teresa y López Lopera, Liliana María, *Las palabras de la guerra*. Medellín: La Carreta-Universidad de Antioquia, 2006.
- Uribe-Urán, Víctor Manuel. *Vidas honorables. Abogados, familia y política en Colombia 1780-1850*. Medellín: EAFIT-Banco de la República, 2008.
- Urrego, Miguel Ángel. “Problemas teóricos y metodológicos de la historiografía sobre la Regeneración”. *Boletín de Historia* 10.19-20 (1993).
- Urueña Cervera, Jaime. *Nariño, Torres y la revolución francesa*. Bogotá: Aurora, 2007.
- Valencia Llano, Alonso. “Tomás Cipriano de Mosquera y la guerra en el Cauca entre 1859 y 1862”, en *Memorias de la II Cátedra anual de historia Ernesto Tirado Restrepo. Las guerras civiles desde 1830 y su proyección en el siglo XX*. Bogotá: Museo Nacional de Colombia, 2001, 91-104.
- Valencia Llano, Alonso. *Estado soberano del Cauca. Federalismo y Regeneración*. Bogotá: Banco de la República, 1988.
- Valencia Llano, Alonso. *Luchas sociales y políticas del periodismo en el Estado soberano del Cauca*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca, 1994.
- Valencia Villa, Alejandro. *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1992.
- Valencia Villa, Hernando. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana, 2010 [1987].
- Vanegas, Isidro. *El constitucionalismo fundacional*. Bogotá: Plural, 2012.
- Vanegas, Isidro. *La revolución neogranadina*. Bogotá: Plural, 2013.
- Vargas Martínez, Gustavo. *Colombia 1854: Melo, los artesanos y el socialismo (La dictadura democrático-artesanal de 1854 expresión del socialismo utópico en Colombia)*. Bogotá: Oveja Negra, 1972.
- Vásquez Carrizosa, Alfredo. *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Enrique Dobry, 1979.

Vásquez, Josefina Zoraida. “El federalismo mexicano 1823-1847”, en *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, coordinado por Marcelo Carmagnani. México: FCE, 1993, 15-50.

Vega, José de la. *La federación en Colombia (1810-1912)*. Bogotá: ABC, 1952.

Velandia, Roberto. *Las guerras federalistas contra Nariño y Santafé de Bogotá*. Bogotá: Libros y Letras, 2013.

Vélez Ramírez, Humberto. “La Regeneración y el Gran Cauca. De la autonomía relativa a la desintegración territorial 1860-1910”, en *Estado y economía en la Constitución de 1886*, editado por Oscar Rodríguez Salazar. Bogotá: Contraloría General de la República, 1986.

Vélez Ramírez, Humberto. “La Regeneración: ¿algo más que un proyecto político?”, en *Estudios sobre la Regeneración*. Cali: Imprenta Departamental del Valle, 1987.

Vidal Perdomo, Jaime. *El federalismo*. Bogotá: Ediciones Rosaristas, 1997.

Villamizar Duarte, Carlos Vladimir. *La felicidad del Nuevo Reyno de Granada. El lenguaje patriótico en Santafé (1791-1797)*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2012.

Villegas, Luis Javier. *Las vías de legitimación de un poder. La administración presidida por Pedro Justo Berrío en el Estado soberano de Antioquia. 1864-1873*. Bogotá: Colcultura, 1996.

VVAA. *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.

Zambrano Pantoja, Fabio. “Historiografía sobre los movimientos sociales en Colombia. Siglo XIX”, en *La Historia al final del milenio. Ensayos de historiografía colombiana y latinoamericana. Tomo I*, editado por Bernardo Tovar Zambrano. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1994, 147-181.

Zapata Ávila, Juan Guillermo. “La reacción conservadora: procesos y referentes ideológicos de la oposición conservadora al reformismo liberal”, *Historelo* 3, n.º 6 (2011): 97-126.

Zapata Giraldo, Juan Gonzalo. *Reforma radical en el Estado de Santander 1850-1885*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2015.

Teoría política y teoría de la historia

Appleby, Joyce; Hunt, Lynn y Jacob, Margaret. *La verdad sobre la historia*. Barcelona: Editorial Andrés Bello, 1998.

Bloch, Marc. *Introducción a la historia*. Bogotá: FCE, 1994.

Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza, 1974.

Burke, Edmund. *Reflexiones sobre la revolución francesa*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1954 [1790].

Cabrera, Miguel Ángel. *Historia, lenguaje y teoría de la sociedad*. Valencia: Universitat de València, 2002.

Carr, Edward H. *¿Qué es la historia?* Barcelona: Planeta-Agostini, 1985.

Castro-Gómez, Santiago. *Crítica de la razón latinoamericana*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2011.

Chartier, Roger. *El mundo como representación. Estudios sobre historia cultural*. Barcelona: Gedisa, 1992.

Chartier, Roger. *La historia o la lectura del tiempo*. Barcelona: Gedisa, 2007.

Collier, Ruth Berins y David Collier. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

Constant, Benjamín. *Curso de política Constitucional traducido libremente al español por D. Marcial Antonio López. Tomo Segundo*. Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820.

Critchley, Simon y Marchart, Oliver. “Introducción”, en *Laclau. Aproximaciones críticas a su obra*, editado por Simon Critchley y Oliver Marchart. Buenos Aires: FCE, 2008, 15-29.

Croce, Benedetto. *La historia como hazaña de la libertad*. México: FCE, 1960.

Cusset, François. *French Theory. Foucault, Derrida, Deleuze & Cía. y las mutaciones de la vida intelectual en Estados Unidos*. Barcelona: Melusina, 2005.

Dosse, François. *La marcha de las ideas. Historia de los intelectuales, historia intelectual*. Valencia: PUV, 2007.

- Eley, Geoff. *Una línea torcida. De la historia cultural a la historia de la sociedad*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2008.
- Epstein, David F. *La teoría política de "El federalista"*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987.
- Febvre, Lucien. *Combates por la historia*. Barcelona: Planeta-Agostini, 1993.
- Fontana, Josep. *Historia. Análisis del pasado y proyecto social*. Barcelona: Crítica, 1982.
- Franzé, Javier. *¿Qué es la política? Tres respuestas: Aristóteles, Weber y Schmitt*. Madrid: Catarata, 2004.
- Frisch, Morton J. *Alexander Hamilton y el orden político*. México: Guernika, 1993.
- Furet, François. *Pensar la revolución francesa*. Barcelona: Petrel, 1980.
- Guerra, François-Xavier. "Hacia una nueva historia política: actores sociales y actores políticos", en *Figuras de la modernidad. Hispanoamérica siglos XIX-XX*, compilado por Annick Lampérière y Georges Lomné. Bogotá: Universidad Externado-IFEA-Taurus, 2012, 19-39.
- Gunn, Simon. *Historia y teoría cultural*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València, 2011.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*. México: FCE, 2001.
- Howarth, David. "La teoría del discurso", en *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Universidad, 1995.
- Iggers, Geof G. *La ciencia histórica en el siglo XX*. Barcelona: Idea Books, 1998.
- Izquierdo Martín, Jesús. "La memoria del historiador y los olvidos de la historia", en *El fin de los historiadores. Pensar históricamente en el siglo XXI*, editado por Pablo Sánchez León y Jesús Izquierdo Martín. Madrid: Siglo XXI, 2008, 179-208.
- Jardin, André. *Alexis de Tocqueville 1805-1859*. México: FCE, 1988.
- Jardin, André. *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*. México: FCE, 1998.
- Jenkins, Keith. *¿Por qué la historia?* México: FCE, 2006

- Jenkins, Keith. *Repensar la historia*. Madrid: Siglo XXI, 2009.
- Koselleck, Reinhart. *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós, 1993.
- Koselleck, Reinhart. “Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana”. *Revista Anthropos*, n.º 223 (2009), 92-105.
- Koselleck, Reinhart. *Historias de conceptos. Estudios sobre semántica y pragmática del lenguaje político y social*. Madrid: Trotta, 2012.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. “Posmarxismo sin pedido de disculpas”, en *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993, 111-145.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una democracia radicalizada y plural*. Madrid: Siglo XXI, 1987.
- Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires. FCE, 2005.
- Latorre, Bernardo. *Compendio de ciencia de la legislación por Filangieri*. Madrid: Imprenta de I. Boix, 1859.
- Le Goff, Jacques. *Lo maravilloso y lo cotidiano en el Occidente medieval*. Barcelona: Gedisa, 2008.
- Lloyd, G. E. R. *Las mentalidades y su desenmascaramiento*. Madrid: Siglo XXI, 1997.
- Lovejoy, Arthur O. *La gran cadena del ser. Historia de una idea*. Barcelona: Icaria, 1983.
- Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998.
- Marchart, Oliver. *El pensamiento político posfundacional*. México: FCE, 2009.
- Mill, John Stuart. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos, 1994 [1861]).
- Montesquieu. *Del espíritu de las leyes*. Barcelona: Altaya, 1993.
- Morgan, Edmund S. *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.
- Noiriel, Gérard. *Sobre la crisis de la historia*. Valencia: Cátedra-Universitat de València, 1997.
- Palti, Elías. *El tiempo de la política. El siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.

- Palti, Elías. *Giro lingüístico e historia intelectual*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2012.
- Palti, Elías. *La invención de una legitimidad. Razón y retórica en el pensamiento mexicano del siglo XIX. (Un estudio sobre las formas del discurso político)*. México: FCE, 2005.
- Pocock, J. G. A. *Pensamiento político e historia. Ensayos sobre teoría y método*. Madrid: Akal, 2011.
- Proudhon, Pierre-Joseph. *El principio federativo*. Madrid: Sarpe, 1985 [1863].
- Revel, Jacques. *Las construcciones francesas del pasado*. Buenos Aires: FCE, 2002.
- Revel, Jacques. *Un momento historiográfico. Trece ensayos de historia social*. Buenos Aires: Manantial, 2005.
- Romero, José Luis. *Situaciones e ideologías en América Latina*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.
- Rosanvallon, Pierre. *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2007.
- Rosanvallon, Pierre. *El pueblo inalcanzable. Historia de la representación democrática en Francia*. México: Instituto Mora, 2004.
- Rosanvallon, Pierre. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora, 1999.
- Rosanvallon, Pierre. *La democracia inconclusa. Historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Bogotá: Taurus-Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Rosanvallon, Pierre. *Por una historia conceptual de lo político*. Buenos Aires: FCE, 2003.
- Sábato, Hilda. “El experimento republicano en Hispanoamérica. Un ejercicio de síntesis”, en *Mito y realidad de la cultura política latinoamericana*, editado por Elías Palti. Buenos Aires: Prometeo, 2010, 211-223.
- Sánchez-Prieto, Juan María. “Más allá del ‘giro lingüístico’: Koselleck y los nuevos horizontes de la historia intelectual”, *Revista Anthropos*, 223, (2009), 20-38.

Schnapper, Dominique. *La comunidad de ciudadanos. Acerca de la idea moderna de la nación*. Madrid: Alianza, 2001.

Sieyès, Emmanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?* Barcelona: Edicomunicación, 2003.

Silva, Renán. *A la sombra de Clío. Diez ensayos sobre historia e historiografía*. Medellín: La Carreta, 2007.

Skinner, Quentin y Bocardo, Enrique. “La historia de mi historia. Una entrevista con Quentin Skinner”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo. Madrid: Tecnos, 2007, 45-60.

Skinner, Quentin. “Interpretación y comprensión en los actos de habla”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo. Madrid: Tecnos, 2007, 127-159.

Skinner, Quentin. “Moral principles and social change”, en *Vision of Politics Volume I. Regarding Method*. New York: Cambridge University Press, 2002, 145-157.

Skinner, Quentin. “Significado y comprensión en la historia de las ideas”, en *El giro contextual. Cinco ensayos de Quentin Skinner y seis comentarios*, editado por Enrique Bocardo. Madrid: Tecnos, 2007, 63-108.

Steiner, George. *Después de Babel. Aspectos del lenguaje y la traducción*. México: FCE, 2001.

Tocqueville, Alexis de. *El antiguo régimen y la revolución*. México: FCE, 1996.

Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México: FCE, 1957.

Tozzi, Verónica. *La historia según la nueva filosofía de la historia*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

Wittgenstein, Ludwig. *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Crítica, 1988.

Zapatero, Virgilio. “El arte ilustrado de legislar”, en *Nomografía o el arte de redactar leyes de Jeremy Bentham*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004, XV-LXXXII.

