

Control constitucional y presidencialismo monárquico (1886-1910)

La contienda política entre la ley y la
Constitución en tiempos de la Regeneración

MARÍA JOSÉ MAYA CHAVES



COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

Control constitucional
y presidencialismo
monárquico
(1886-1910)

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

La Colección Historia y Materiales del Derecho, impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, se encuentra orientada a difundir los esfuerzos teóricos, metodológicos y temáticos suscitados en la región hispanoamericana alrededor del vasto mundo de la historia del derecho. Los inmensos retos que afronta el mundo actual exigen redefinir los esquemas tradicionales de aproximación histórica al derecho y las viejas temáticas construidas a partir de ellos. Por ello, esta colección promueve la publicación de investigaciones comprometidas con la exploración seria de fuentes y problemas históricos y con la aplicación versátil y diversa de métodos y herramientas de análisis.

COMITÉ EDITORIAL

Julieta Lemaitre Ripoll, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel Malagón, Diana Durán, Mario Cajas, Ana María Muñoz, Mauricio Rengifo, Patricia Moncada, Gina Cabarcas, Julio Gaitán, Jorge Miguel Gutiérrez, Antonio Barreto (director editorial).

COMITÉ CIENTÍFICO

Roberto Gargarella, Liliana Obregón, Pedro Salazar Ugarte, Alexandre dos Santos Cunha.

Control constitucional y presidencialismo monárquico (1886-1910)

La contienda política entre la ley
y la Constitución en tiempos
de la Regeneración

María José Maya Chaves



COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

Maya Chaves, María José

Control constitucional y presidencialismo monárquico (1886-1910). La contienda política entre la ley y la Constitución en tiempos de la Regeneración / María José Maya Chaves. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes, 2015.

186 páginas; 15 x 22 cm. – (Colección Historia y Materiales del Derecho)

ISBN 978-958-774-020-2

1. Colombia – Historia constitucional 2. Colombia – Constitución, 1886 3. Colombia – Derecho constitucional I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho. II. Tít.

CDD 342.861

SBUA

Primera edición: marzo de 2015

© María José Maya Chaves

© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho

Ediciones Uniandes

Calle 19 núm. 3-10

Edificio Barichara, torre B, of. 1401

Bogotá, D. C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2133

<http://ediciones.uniandes.edu.co>

infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-020-2

ISBN e-book: 978-958-774-021-9

Corrección de estilo: Azucena Martínez

Diagramación interior: Leonardo Cuéllar V.

Diseño de cubierta: Neftalí Vanegas

Impresión:

Editorial Kimpres Ltda.

Calle 19 sur núm. 69C-17

Teléfono: 4136884

Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

A mis raíces, arraigadas en tierra putumayense.

*A Andrés, gran soñador y valiente triunfador;
a nuestros padres, por llevarnos más allá de lo posible.*

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	11
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
 CAPÍTULO 1	
MARCO CONCEPTUAL	29
 Historia de los lenguajes políticos: un marco conceptual para aproximarse a la historia constitucional	31
Periodización y conceptos analíticos: anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía de la Constitución	42
 CAPÍTULO 2	
LA CONSTITUCIÓN DE 1886 Y EL FORTALECIMIENTO PRESIDENCIAL COMO SOLUCIÓN PARA LA ANARQUÍA	47
 Breves antecedentes del Consejo Nacional Constituyente	49
Premisas fundamentales de la Constitución de 1886	53

CAPÍTULO 3

LA PRENSA: MEDIO DE LA OPOSICIÓN	73
----------------------------------	----

La Constitución de 1886 y la minoría política	74
---	----

La “escasa” libertad de prensa como escenario de la confrontación retórica	78
---	----

Entre la supremacía de la Constitución y la amplia presunción de constitucionalidad de la ley	87
--	----

Escenario institucional: elecciones, partidos políticos y propuestas de reforma constitucional	105
---	-----

CAPÍTULO 4

POLÍTICA GENERALIZADA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886	117
---	-----

No más arcas santas reformadas solo a balazos	120
---	-----

Los acuerdos entre rojos y azules para reformar la Constitución de 1886	130
--	-----

La supremacía constitucional: el debate continúa	144
--	-----

A MANERA DE CONCLUSIÓN	157
------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	161
--------------	-----

ANEXOS	175
--------	-----

Anexo 1. Cronología	177
---------------------	-----

Anexo 2. Partidos Liberal y Conservador, integrantes	183
--	-----

Anexo 3. Tabla de categorías para el análisis de la prensa consultada	184
--	-----

Anexo 4. Fuentes	185
------------------	-----

AGRADECIMIENTOS

Esta narración de la historia constitucional colombiana, de finales del siglo xix y principios del xx, tiene su propia historia y, por supuesto, son muchos los protagonistas con los cuales estoy infinitamente agradecida. La compañía, apoyo y cariño que me brindaron mientras reconstruí esta narrativa me demostró la veracidad de las palabras de Borges: “[...] la belleza, como la felicidad, es frecuente. No pasa un día en que no estemos, un instante, en el paraíso”.

Sin lugar a dudas, este documento no hubiera sido posible sin la dirección de Patricia Moncada Roa, mi amiga y maestra —en ese orden—. Fue ella quien me impulsó a realizar la investigación, y luego dedicó tardes enteras a conversar conmigo sobre derecho constitucional y sobre los debates políticos de esa época, a revisar el texto y finalmente a creer que sería posible su publicación. Un reconocimiento especial también les corresponde a los jurados de este trabajo de grado: Ana María Otero y Miguel Malagón, y a Antonio Barreto, director de la Colección Historia y Materiales del Derecho, quienes con sus comentarios y sugerencias me ayudaron a fortalecerlo.

La realización de este sueño tiene nombres propios: José y Yolanda, mis padres, quienes con amor lograron llevarnos, a mi hermano y a mí, más allá de las fronteras de lo posible. Además, haber nacido en el Putumayo, conocer de cerca discusiones políticas regionales y tener la versión del claroscuro estatal del que habla Mauricio García (2008), explican mi interés por analizar lo que ocurre en esta patria, por estudiar el papel de los políticos y la política en la configuración del diseño institucional, así como mi pasión por el derecho constitucional.

También agradezco al Centro de Español de la Universidad de los Andes. En este lugar comprendí la importancia de la escritura

como una herramienta de construcción e intercambio social. Eduardo Escallón y su equipo de trabajo fueron clave en esta comprensión, que ahora procuro dejar en los estudiantes que pasan por mis clases. En el “Centro”, cada día estaba enriquecido por preocupaciones y debates sobre el Estado, la educación, lo difícil de escribir una tesis e, incluso, asuntos mundanos en los que convergíamos los estudiantes de diferentes maestrías que estábamos interesados en aportar, cada uno desde nuestra disciplina, a la cimentación del país con el que soñamos. El paso por el segundo piso del Edificio C permitió que conociera a Laura Ramírez, Ana Chaparro, Lina Lara, Sandra Ducón y Constanza Calderón, con quienes desde entonces hemos tejido lazos de amistad y apoyo mutuo.

Mientras escribía estas páginas, Natasha Sierra y Pilar Mejía compartieron mi ansiedad por terminar la “tesis”, palabra que se convirtió en un reto más llevadero gracias a ellas, mis amigas de la vida. Desde hace dos años les prometí una versión del escrito como expresión de mi gratitud a su compañía y cariño. Por fin se imprimirá este libro y les cumpliré mi promesa.

¡Gracias!

PRÓLOGO

El 31 de octubre de 1910, el presidente Carlos E. Restrepo Restrepo sancionó el Acto Legislativo 03 de ese año, que reformó la Constitución de 1886. Después de más de una década de guerras, disputas y reacomodos políticos, el artículo 40 de la reforma recogió, en una frase, el acuerdo sobre el lugar que debía ocupar la Constitución frente al resto de las normas: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”. Si uno lo lee sin afán, encuentra la intención decidida de establecer la supremacía de aquella y una de las maneras de hacerla valer. Desde entonces, conocemos este mecanismo como excepción de inconstitucionalidad o control difuso de constitucionalidad. La otra manera de hacerla valer quedó en el artículo 41 de la reforma: el control abstracto de constitucionalidad sobre las leyes y los decretos. En adelante, cualquier ciudadano tendría el poder de demandar esas normas ante la Corte Suprema de Justicia, mediante la acción pública de inconstitucionalidad, si consideraba que violaban la Constitución.

La decisión política de introducir dos mecanismos para garantizar la supremacía de la Constitución no solo fue debatida y criticada, sino temida. El presidente Restrepo tuvo el valor de expresar su temor, pero también las razones para respaldar la reforma:

¿Pueden las autoridades de la república —cualesquiera de ellas, desde las más altas hasta las más ínfimas— negarse a aplicar la ley, cada vez que les parezca que es incompatible con la Constitución, o deben tener toda ley por constitucional —y, por consiguiente, aplicarla— mientras la Corte Suprema no la haya declarado inexecutable?

Como regla general, y de altísima conveniencia, estimo que la última doctrina es la más justa y saludable [...]

Piénsese en la anarquía judicial y administrativa, en el caos nacional que se seguiría de admitir que cualquier empleado o funcionario público, hasta los agentes de policía, tuvieran la facultad de negarse a cumplir las leyes porque las juzgan incompatibles con los preceptos constitucionales.

[...]

Se replicará:

En tal caso, el artículo 40 del Acto Legislativo número 3 de 1910, es baldío y su aplicación no llega nunca?

No: este artículo está en su puesto, y la aplicación puede llegar con sobrada utilidad y oportunidad.

[...]

... puede llegar el caso de una verdadera y flagrante incompatibilidad entre la Constitución y las leyes, en que de modo deliberado y sistemático se pretenda suprimir el imperio de aquélla, y —entonces sí— toca a todas las autoridades, hasta a los agentes de policía, aplicar de preferencia la Constitución, en defensa de los derechos individuales y de las garantías sociales.

El caso no es supuesto imposible [...] todos sabemos... (citado por Restrepo Piedrahita, 1978, pp. 83 y 84).

¿Por qué Restrepo afirmó, sin dudarlo, que todos sabían que el caso no era un supuesto imposible? Es más, ¿cómo explicar que con toda conciencia le haya dado la bienvenida a la temida anarquía judicial y administrativa, al horror de un nuevo caos nacional, si lo que llegara a estar de por medio fuera la garantía de los derechos constitucionales?

En el libro de María José Maya Chaves hay respuestas históricas para estas preguntas, y para muchas otras. Estoy convencida. Por eso lo digo, como en los vallenatos, *con sentimiiiento*... Y creo que no es un libro más sobre el itinerario del control de constitucionalidad entre finales del siglo XIX y comienzos del XX en Colombia. Es una investigación novedosa por múltiples razones, que es mejor oírselas a ella. Yo voy a hablar de mis dos preferidas: las fuentes y la construcción del tiempo.

La libertad de prensa fue uno de los derechos más atropellados por los gobiernos de entonces. Por eso, la prensa de la época es la fuente histórica primaria —más gruesa— en esta investigación. María José escudriñó nueve periódicos, voceros cada uno de un partido político, que se publicaron, indistintamente, entre 1887 y 1910: *El Contemporáneo*, *El Correo Nacional*, *El Deber* y *El Telegrama* (Partido Conservador); *El Derecho*, *El Espectador*, *El Nuevo Tiempo*, *El Relator* y *El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal* (Partido Liberal); *La Nación* (Partido Nacional). Ubicó, organizó y reorganizó 544 noticias. Usted las encontrará a lo largo del texto, hablándole sobre las guerras, las disputas y los reacomodos políticos en los que se forjó el Acto Legislativo 03 de 1910.

La riqueza y complejidad de esta fuente sirvió para que el libro no quedara escrito en un tiempo lineal y progresivo. Aquí, el tiempo es contingente a los demás aspectos en juego; y estos, contingentes entre sí. Casi como cuando uno sopla un diente de león para que las pelusas se dispersen así o asá, pero el viento, terco, también decide para dónde terminarán volando.

El libro ni califica ni descalifica lo que se hizo en 1910 en torno a la supremacía de la Constitución y las maneras de garantizarla. Lo que hace es mostrar, por medio de las voces de la época, qué pasó y cómo pasó. Esta recuperación históricamente profunda de ese momento constitucional también sirve para preguntarnos por qué lo que se decidió hace casi ciento catorce años ha resistido el paso del tiempo, pero, sobre todo, la razón de nuestra manía de andar reformando la Carta Fundamental.

Patricia Moncada Roa
Profesora Asociada
Facultad de Derecho
Universidad de los Andes

Referencias

Restrepo Piedrahita, C. (1978). *Tres ideas constitucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del siglo xx, la supremacía de la Constitución y el control judicial de constitucionalidad de las demás normas del sistema jurídico se convirtieron en dos pilares del Estado constitucional de derecho. En Colombia, mediante el Acto Legislativo 03 de 1910, la Constitución adquirió definitivamente el rango de norma de normas y se introdujeron la acción pública de inconstitucionalidad (en adelante Acción) y la excepción de inconstitucionalidad¹ (en adelante Excepción). La mayoría de los doctrinantes colombianos califica estos mecanismos judiciales de control constitucional como simples inferencias lógicas del principio de supremacía (Rodríguez, 1927; Tascón, 1939; Ortega, 1959; Copete, 1960; Samper, 1982; Henao, 1988; Restrepo P., 1991; SÁCHICA, 1996; Naranjo, 2006; Younes, 2006). Lo que sostienen, en otras palabras, es lo siguiente: si la Constitución es la norma suprema del sistema jurídico, es lógico que el poder judicial sea el garante de esta. El problema de esta visión es que deja de lado los procesos históricos y políticos presentes en su adopción.

Pero la consagración de la Acción y la Excepción en el Acto Legislativo 03 de 1910, de ninguna manera fue una inferencia lógica del principio de supremacía. Su establecimiento fue, más bien, producto del interés de los líderes políticos del momento por responder con estas instituciones al escenario jurídico, político y social de finales del siglo xix y principios del xx y, en especial, al tipo de Estado por ellos diseñado.

1 La consagración de un mecanismo judicial de protección a la Constitución por parte de los Estados europeos ocurrió en diferentes momentos, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

La supremacía de la Constitución se consagró después de una serie de fenómenos sociales y políticos, entre los que se cuentan: los gobiernos de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, la dictadura de Rafael Reyes, la restricción a la libertad de prensa, la supremacía de la ley respecto de la Constitución y un estilo presidencial de gobierno tildado de “monárquico”.² Estos sucesos, ocurridos entre 1886 y 1910, dieron lugar al surgimiento de un debate público que evidenció tres necesidades. La primera, contrarrestar el presidencialismo “monárquico”, la supremacía de la ley respecto de la Constitución y la restricción a la libertad de prensa. La segunda, romper la comprensión de las constituciones como “arcas santas reformables sólo a balazos”.³ Y la tercera, terminar con la práctica de usar las leyes fundamentales⁴ como instrumentos para oprimir y perseguir a los vencidos en la guerra, tal como ocurrió durante el siglo XIX.

La deliberación pública sobre estos problemas alcanzó tal magnitud que minó el régimen constitucional de 1886 concebido por los regeneradores y llegó al punto de plantear, como un imperativo para la existencia de la República, que las reformas constitucionales⁵ debían hacerse de manera pacífica y por las vías democráticas. Así, el Acto Legislativo 03 de 1910 estuvo precedido por el permanente debate público o política generalizada en el que liberales y conservadores históricos cuestionaron la legitimidad y validez de las premisas fun-

2 Esta expresión la utilizaron los liberales entre 1885 y 1909 para referirse a la amplitud de las atribuciones que le reconoció la Constitución de 1886 al presidente de la República.

3 Valencia (1987) se refiere a las constituciones como “cartas de batalla”. Usó la expresión “arcas santas reformables sólo a balazos” porque así las denominó Marceliano Vélez, conservador histórico, en 1904 (véase capítulo 4).

4 Esta expresión fue usada en el período estudiado para referirse a la Constitución.

5 Dichos cambios fueron posibles gracias a que la Constitución de 1886 era una carta flexible, es decir, de fácil reforma, como se desprende del artículo 209: “Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras”. Como se ve, el número de debates y la mayoría exigida son similares a los requisitos establecidos para la formación de las leyes (art. 81).

damentales de la Constitución de 1886.⁶ Por estas razones, defendiendo la tesis de que la supremacía constitucional, la Acción y la Excepción fueron decisiones políticas, traducidas en diseños institucionales para responder a las tres necesidades mencionadas.

Cuando propuse a algunos de mis colegas el estudio de la supremacía constitucional en el Acto Legislativo 03 de 1910 recibí como respuesta: “ahí no hay nada nuevo qué decir”. Esta postura parecería fundamentarse en el cúmulo de trabajos sobre el tema: Rodríguez Piñeres, 1927; Tascón, 1939, 1951; Ortega, 1959; Copete, 1960; Pérez, 1962; Restrepo P., 1978, 1991; Samper, 1886a; Henao, 1988; Charry, 1994; Correa, 1996; Sáchica, 1996; Rivadeneira, 2001; Rodríguez, 2005; Younes, 2006; Naranjo, 2006; González, 2007; Chinchilla, 2010; Esguerra, 2010; Maya, 2012. No obstante, persistí en la idea con la convicción de que la novedad de este trabajo consiste en afirmar que la consagración de la Acción y la Excepción de ninguna manera fue una inferencia lógica del principio de supremacía de la Constitución. Con mi tesis recupero la dimensión política de esta última y respondo los siguientes cuestionamientos: ¿quiénes criticaron las premisas fundamentales de la Constitución de 1886?, ¿a través de qué medio pusieron en tela de juicio la legitimidad y validez del régimen constitucional y legal vigente entre 1886-1910? y ¿a quiénes y a qué aspectos dirigieron sus críticas? Este es el aporte sustancial de esta investigación a la historia del derecho constitucional colombiano.

Desde el punto de vista metodológico, la contribución está dada por la empatía entre la corriente historiográfica seleccionada —historia de los lenguajes políticos—, la teoría utilizada para la aproximación a las fuentes de investigación —crítica— y la fuente histórica primaria consultada —prensa de la época—. Esta última resultó ser la más idónea para reconstruir el ambiente público que se vivió entre 1886 y 1910. Adicionalmente, estas elecciones metodológicas sirvieron para cumplir tres propósitos. Uno, triangular y contrastar las fuentes oficiales

6 En este documento sostengo que las premisas fundamentales de la Constitución de 1886 fueron: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución; (ii) fortalecer el principio de autoridad del presidente; (iii) control de constitucionalidad en cabeza del presidente y (iv) restringir la libertad de prensa para garantizar el orden.

para señalar que los debates en torno a la Constitución no se dan únicamente en las asambleas constituyentes. Dos, recobrar la voz con que los actores políticos —en un contexto normativo, político y social específico— manifestaron sus posturas e intereses contrapuestos. Tres, resaltar la relevancia que tuvo la prensa en esta etapa de la República, que fue el medio a través del cual se expresó la oposición al Gobierno y a las instituciones vigentes.

Ahora bien, el enfoque no es antropocéntrico, a pesar de que a lo largo del texto aparece reiteradamente un grupo de personajes⁷ que determinaron el curso de la historia, dada su influencia en la política generalizada y en la delimitación del curso de los lenguajes políticos. Entre ellos se destacan: Rafael Núñez,⁸ Miguel Antonio Caro,⁹ Eliseo Payán,¹⁰ Marceliano Vélez,¹¹ Carlos Martínez Silva,¹² Carlos E.

7 Estos fueron líderes políticos y, en ocasiones, directores y redactores de periódicos. No es un propósito de esta investigación determinar si formaban parte de las élites. El lugar que les reconozco en este trabajo se debe al rol que jugaron como voceros de los partidos políticos.

8 Rafael Núñez fue presidente bajo la Constitución de 1863 en dos períodos consecutivos: 1882-1884 y 1884-1886. Él lideró la coalición entre liberales independientes y conservadores, de la que resultó el Partido Nacional. En 1885 declaró la caducidad de la Constitución de 1863 y convocó el Consejo Nacional de Delegatarios que discutió y aprobó la Constitución de 1886. Fue presidente, bajo la vigencia de esta última, entre 1886-1892 y 1892-1898.

9 Miguel Antonio Caro, inicialmente conservador, se pasó al Partido Nacional. Actuó como constituyente en 1885 y tuvo un papel central en el diseño de la Carta de 1886. Fue vicepresidente encargado del poder ejecutivo entre 1892-1898.

10 Eliseo Payán fue presidente de la República entre 1876 y 1878, inicialmente estuvo en las filas del Partido Liberal, luego pasó a formar parte del Partido Nacional y fue elegido vicepresidente para el período 1886-1892. Debido a que durante su gobierno no siguió los lineamientos de Núñez, fue destituido de su cargo en 1888.

11 Marceliano Vélez, inicialmente conservador, pasó al Partido Nacional hasta 1891. En este año se separó de este y lideró la formación del Partido Conservador Histórico, además se postuló como candidato a las elecciones presidenciales de 1892 y perdió. Desde 1903 tuvo un papel protagónico, al igual que Carlos E. Restrepo y Fidel Cano, en cuanto a buscar una coalición entre liberales y conservadores históricos. Esta iniciativa finalizó en 1909 con la fundación del Partido Unión Republicana.

12 Carlos Martínez Silva, inicialmente conservador, pasó a formar parte del Partido Nacional y actuó como secretario del Consejo Nacional Constituyente de 1885. Luego de aprobada la Constitución de 1886, apoyó a Núñez y defendió la Regeneración como proyecto político. En 1896, su postura frente al gobierno nominal de Rafael Núñez

Restrepo,¹³ Santiago Pérez,¹⁴ Aquileo Parra¹⁵ y Fidel Cano.¹⁶ Sus voces, ciertamente representativas e influyentes, son tenidas en cuenta por lo que significaron en el lenguaje político de la época. Se trata de discursos heterogéneos que evidencian las disputas entre conservadores y liberales, así como también los sesgos al interior de los partidos.

A finales del siglo XIX y principios del XX, los conservadores históricos¹⁷ y los liberales vieron en la Constitución un mecanismo para limitar el poder del legislador ordinario y extraordinario. Esto ocurrió en el siguiente contexto. El debate que tuvo lugar en el Consejo Constituyente de 1885 favoreció, en principio, que el poder legislativo se posicionara sobre el poder judicial. Ello se evidencia en que para los constituyentes resultaba inadmisibles el control de constitucionalidad de las leyes; que el presidente gozara de un principio de autoridad robusto¹⁸ que lo ubicó con mayor poder que el legislativo y el judicial; y que, puesta en vigor la Constitución de 1886, la violación de los derechos constitucionales de la minoría, por parte del Congreso y el presidente, fuese sistemática. Frente a lo ocurrido entre 1886 y 1910, rojos

cambió y pasó a formar parte de la oposición, primero en el Partido Conservador Histórico y luego como miembro de la Unión Republicana.

13 Carlos E. Restrepo, conservador histórico, fue crítico de la Regeneración. Lideró la coalición entre liberales y conservadores históricos en Antioquia. Dicha coalición se consolidó en 1909 y de ella resultó la Unión Republicana. Fue el primer presidente de Colombia luego de la reforma constitucional de 1910.

14 Santiago Pérez fue nombrado director del Partido Liberal en 1893. Bajo su dirección, el Partido adoptó la oposición pacífica a la Regeneración, contrario a la guerra que promovió el ala belicista de los liberales. En agosto de ese mismo año fue desterrado por Núñez.

15 Aquileo Parra fue nombrado director del Partido Liberal en 1897. En ejercicio de este cargo impulsó insistentemente la reforma de la Constitución por la vía pacífica y lideró un movimiento que buscaba dejar de lado las armas como mecanismo para reformar la Carta Fundamental.

16 Fidel Cano, fundador y director del periódico *El Espectador*, medio a través del cual criticó la forma de gobernar el Estado. Participó en la Junta Patriótica de Antioquia, semillero de lo que sería años más tarde el Partido Unión Republicana.

17 El Partido Conservador Histórico se originó en 1891, estuvo conformado por aquellos conservadores que no encontraron un espacio en el Partido Nacional.

18 Por eso, años más tarde, se afirmó que el Estado era “centralista y autoritario, construido como una pirámide, en cuya cima está el Presidente de la República” (Vásquez, 1979, p. 194).

y azules coincidieron en tres aspectos: la necesidad de modificar la Constitución por vías pacíficas y democráticas abandonando la tradición de imponerla por las armas; la necesidad de sopesar el poder del presidente y ponerle límites al poder legislativo; y, finalmente, la necesidad de empoderar a los jueces a través del control de constitucionalidad, convirtiéndolos en guardianes de la Constitución y en garantes de los derechos. En este último aspecto tuvieron una divergencia: los liberales abogaron por la consagración de un control judicial de constitucionalidad abstracto, los conservadores por uno concreto.¹⁹

En esta medida, los puntos de vista de hace más de un siglo se exponen en torno a un debate vigente: las decisiones judiciales y sus implicaciones para las otras ramas del poder público; la relevancia de la distribución del poder dentro de un Estado —principio de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos— y la importancia del control de constitucionalidad como un mecanismo de garantía de los derechos constitucionales.

En síntesis, este trabajo es novedoso por dos razones. Primera, porque adopta un enfoque que trasciende la dimensión normativa del derecho: el análisis versa sobre los debates de los actores políticos y la transformación de los discursos imperantes respecto a la legitimidad y validez del régimen constitucional de 1886; de ahí que el punto de partida sea reconocer una relación estrecha y recíproca entre la consagración de instituciones jurídicas y el escenario político y social en que estas surgen. Segunda, porque al apoyarse en la historia de los lenguajes políticos como corriente historiográfica y acudir a la prensa de la época como fuente principal, puede proponer una nueva visión de la Acción y la Excepción en la reforma de 1910. Bajo esta perspectiva, no es posible seguir afirmando que la consagración de estas instituciones

19 El control judicial de constitucionalidad puede ser abstracto o concreto; independientemente de ello, su objetivo es garantizar la supremacía de la Constitución. El control abstracto (acción pública de inconstitucionalidad) supone que si una norma es contraria a las disposiciones constitucionales, esta deja de formar parte del sistema jurídico. Mientras que en el concreto (excepción de inconstitucionalidad), una norma del sistema jurídico es inaplicable a un caso particular, sin perder por ello su validez jurídica.

haya sido, simplemente, una inferencia lógica del principio de supremacía constitucional.

En este contexto, el objetivo general es recuperar la dimensión política del derecho, presente a la hora de consagrar la Acción y la Excepción en el Acto Legislativo 03 de 1910. Para cumplirlo, contesto las preguntas antes indicadas: ¿quiénes criticaron las premisas fundamentales de la Constitución de 1886?, ¿a través de qué medio cuestionaron la legitimidad y validez del régimen constitucional y legal vigente entre 1886-1910? y ¿a quiénes y a qué aspectos dirigieron sus críticas? Esto significa reconstruir el escenario público en el que conservadores históricos y liberales, desde la oposición, hicieron un llamado vehemente y constante a los gobiernos de turno para que concretaran respuestas a problemas sociales y políticos que no tenían una solución *a priori*. Dichos problemas eran: la tradición de imponer la Constitución por medio de guerras, usar las leyes fundamentales como instrumento de opresión y persecución, el presidencialismo “monárquico”, la supremacía de la ley respecto de la Constitución y la limitación a la libertad de prensa. La postura que se reduce a comprender la Acción y la Excepción como inferencias lógicas de la supremacía constitucional invisibiliza, precisamente, las dimensiones políticas y sociales de estas instituciones.

El análisis demuestra que la respuesta adoptada por la Unión Republicana —partido político que resultó de la coalición entre liberales y conservadores históricos— tuvo dos consecuencias: una, que la reforma de la Constitución de 1886 la adelantó una Asamblea Constituyente que representó al pueblo colombiano,²⁰ no a un partido

20 Por ello, el 10 de marzo de 1910, Carlos E. Restrepo afirmó: “La Asamblea representará ‘de hecho’ a todos los partidos; de ‘derecho’, a toda la Nación. Si la Asamblea es lo que puede y debe ser, tendremos por primera vez, una Constitución nacional. Es el ápice, la culminación de la República” (Restrepo, 1972b [1910], p. 19). Esta tesis fue retomada por Juan Carlos Esguerra Portocarrero, quien sostuvo: “a diferencia de los demás cuerpos constituyentes de nuestra historia, los cuales casi siempre fueron hegemónicos en cuanto al credo o la filiación política de sus integrantes..., la Asamblea Nacional Constituyente fue pluralista, al menos en el sentido de haberse conformado con representantes de las dos principales vertientes de la política de aquel entonces” (2010, p. 84).

político, y se llevó a cabo por las vías pacíficas y democráticas; otra, que la institucionalización del control judicial de constitucionalidad se entendió como un mecanismo para contrarrestar el presidencialismo “monárquico” y la supremacía de la ley respecto de la Constitución.

Cumplir el objetivo general aquí propuesto implica satisfacer cinco objetivos específicos: (i) identificar las premisas fundamentales sobre las que el Consejo Nacional Constituyente de 1885 edificó la Constitución de 1886, (ii) reconstruir el discurso que cuestionó la validez y legitimidad de esas premisas, (iii) determinar el medio utilizado por liberales y conservadores históricos para minar el régimen constitucional de 1886 y delimitar el marco institucional que estableció las reglas del juego entre los partidos políticos de la oposición (Liberal y Conservador) y el Gobierno (Partido Nacional), (iv) precisar a cuáles problemas políticos y sociales —para los que no existía una solución ni lógica ni *a priori*— intentó responder la reforma constitucional de 1910 y (v) evidenciar cómo se transformaron los discursos predominantes en torno a la supremacía constitucional.

Ahora bien, para recuperar la dimensión política de la supremacía constitucional acudí a la corriente de la historia de los lenguajes políticos (Guerra, 1999; Palti, 2005b, 2007). Esta propone que la adopción de respuestas institucionales debe ser analizada con base en la deliberación pública que tuvo lugar en un contexto determinado, para indagar quiénes, cómo y ante qué circunstancias articularon y propusieron soluciones para problemas políticos y sociales. De ahí que la propuesta sea estudiar cómo y frente a qué contingencias políticas y sociales ocurridas entre 1886-1910, la supremacía de la Constitución se insertó y posicionó en las siguientes agendas: (i) la del debate público, (ii) la de los liberales y los conservadores históricos, respectivamente, y (iii) la del Partido Unión Republicana —compuesto por la coalición de liberales y conservadores históricos—. De manera que el punto central del análisis es la deliberación pública y, por eso, la fuente principal es la prensa. No obstante, no se hace un recuento cronológico de los hechos puntuales ocurridos en el período analizado (si se quiere consultar hechos puntuales y línea del tiempo, véase anexo n.º 1), sino se reconstruyen los discursos políticos del período objeto de estudio.

La corriente conocida como historia de los lenguajes políticos invita a reconstruir los discursos de una época y un contexto determinado. Entre 1886-1910, conservadores históricos y liberales se empeñaron en derrotar la tradición constitucional colombiana de las “arcas santas reformables sólo a balazos”. De ahí que la reforma de 1910 haya terminado con la práctica de reformismo constitucional por las armas. Antes del Acto Legislativo 03 de 1910, las constituciones se escribían luego de la guerra, en azul o en rojo,²¹ dependiendo de cuál había sido el partido político vencedor, y esa Carta resultante se usaba como un instrumento de persecución y anulación a los vencidos en batalla. Además, desde 1910, el centralismo político se adoptó de forma definitiva, se introdujeron algunos límites al poder presidencial y la Constitución se proclamó como norma de normas, es decir, como límite jurídico a los poderes públicos y garantía de los derechos de los ciudadanos sin importar su color político.

Por estas razones, contrario a lo que sostienen Hernando Valencia²² (1987) y Alejandro Valencia²³ (1992), el Acto Legislativo 03 de 1910 sí modificó uno de los pilares esenciales de la Constitución de 1886: el robustecido principio de autoridad del presidente que lo posicionaba como el garante del orden y de los derechos de los ciudadanos. Así pues, se pasó de un presidencialismo “monárquico” a uno fuerte, que permaneció vigente, pero fue equilibrado con el reconocimiento de la supremacía constitucional y con el reposicionamiento del papel del

21 En Colombia, el color azul representa al Partido Conservador y el color rojo al Partido Liberal. En este texto, las expresiones conservadores y azules son intercambiables, así como liberales y rojos.

22 Al referirse a la vigencia de la Constitución de 1886, Hernando Valencia afirmó: “durante los siguientes cien años todos los esfuerzos políticos y gobernantes han estado enderezados hacia la preservación de la precaria (en términos de su sanción mayoritaria y de su virtualidad pacificadora) pero eficaz (en términos de su adaptabilidad política) arquitectura de poder diseñada por Núñez y Caro en 1886. Las sesenta y siete enmiendas y entre ellas los seis reajustes mayores del código del Estado, en consecuencia, *han intentado preservar dicha fábrica al precio de hacer a Colombia una sociedad políticamente bloqueada*” (1987, p. 106). [Cursivas añadidas].

23 Alejandro Valencia sostuvo que “[l]a auténtica racionalidad finalista de la Constitución de 1886 no ha sido alterada por ninguna de las enmiendas constitucionales” (1992, p. 166).

juez en el Estado. El poder judicial se convirtió, al menos desde las normas, en el veedor del respeto de las garantías constitucionales.²⁴ Esa fue la intención de los defensores de la Acción y la Excepción. Si, en efecto, los jueces se apropiaron de dicha disposición y cumplieron la función de proteger los derechos y limitar los otros poderes públicos no se comprueba en este trabajo.

En consecuencia, el hecho de consagrar la Acción y la Excepción tuvo cuatro implicaciones, al menos desde el punto de vista normativo. En primer lugar, impactó el sistema de fuentes del derecho, pues la Constitución se convirtió en el parámetro para determinar la pertenencia de las demás normas al sistema jurídico. En segundo lugar, estableció un mecanismo para garantizar los derechos constitucionales ante las actuaciones del legislativo o el ejecutivo;²⁵ en adelante, las libertades serían de aplicación preferente ante actuaciones del Congreso o el presidente que las desconocieran. En tercer lugar, modificó el principio de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, pues las acciones del ejecutivo y el legislativo que no respetaran el contenido material de la Constitución debían inaplicarse en casos particulares o declararse inexecutable por la Corte Suprema de Justicia.

Este texto se compone de cuatro capítulos. En el primero establezco el marco conceptual del trabajo, la historia de los lenguajes políticos y el enfoque seleccionado para acercarme a las fuentes del derecho. En el segundo identifiqué las premisas fundamentales sobre las que se erigió la Constitución de 1886, concretamente referidas al Consejo Nacional Constituyente de 1885. En el tercero muestro el

24 Vale la pena aclarar que, al final del libro, Valencia (1987) sostiene que el Acto Legislativo 03 de 1910 “tiene la apariencia de una pequeña carta que contiene alteraciones a muchas instituciones constitucionales... se advierten tres propósitos principales: la moderación del centralismo, la regulación del presidencialismo y el enriquecimiento de las libertades públicas” (p. 153). Como se verá, la historia que cuento a lo largo de estas páginas está mucho más alineada con esta afirmación que con la cita previa de este mismo autor.

25 En este aspecto coincido con Hernando Valencia Villa, para quien uno de los mecanismos que enriqueció las libertades públicas fue “la invención de la acción pública de inexecutable y la generalización del control constitucional (artículo 41) y la creación de la justicia administrativa (artículo 42)” (1987, p. 153).

papel de la prensa como el escenario en el que se produjo la “política generalizada” y me refiero al marco institucional que fijó las reglas de interacción entre el Gobierno y los ciudadanos. En el cuarto desarrollo “el período de política generalizada”, es decir, el cuestionamiento de la validez y legitimidad de las premisas fundamentales de la Constitución de 1886. Finalmente, en las conclusiones presento una síntesis del tema estudiado.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

*“[N]o olvidar que aquella gramática [la del derecho]
está escrita sobre la carne de los hombres
aun antes que en las páginas del Código”.*
(Grossi, 1996, p. 44)

La profesión de los abogados está marcada por las normas. Tal vez por esto, la mayoría del tiempo olvidamos que ellas solo son una de las dimensiones del derecho y que fueron escritas en contextos sociales y políticos, con un fin determinado. Anzoátegui (1992) ofrece una explicación para esta postura: “[d]urante las últimas décadas se difundió como tópico historiográfico la existencia de dos mundos separados, sin conexión entre sí: el de las leyes de una parte y el de los hechos sociales y económicos, de otra” (p. 3). Esta comprensión hizo que las normas fueran entendidas, según palabras del mismo autor “como un conjunto relevante en sí mismo, sin necesidad de ser explicado y comprendido por elementos exteriores, aplicado casi mecánicamente a la realidad” (p. 4). En este trabajo comparto la denuncia que hace Anzoátegui, pues mi punto de partida consiste en reconocer que existe una relación entre las normas y el contexto en el que surgieron.

La historia del derecho constitucional colombiano que voy a contar a lo largo de estas páginas demuestra que no se trata de dos mundos separados, el de las leyes y el de la vida cotidiana. Todo lo contrario, aparecen imbricados;¹ por eso coincido con la mirada de Grossi:

1 Por ello, considero equivocada la distinción entre historia constitucional e historia política planteada por Jaime Vidal Perdomo (2010). Para este autor: “[l]a Historia Política suele contener el relato de los hechos políticos ocurridos en un país y a través de los cuales se forma ese tejido compacto que explica el devenir de una Nación.

[a]l jurista compete, por un lado, no burlar lo positivo de la gramática lógica y técnica preciosísima para él como instrumento de conocimiento admirablemente apropiado, y, por el otro, no olvidar que aquella gramática está escrita sobre la carne de los hombres aun antes que en las páginas del Código, y que por eso indefectiblemente es signo de los tiempos y lugares, voz de una sociedad y de una cultura, filtro de experiencia viva (1996, p. 44).

Con el estudio de la prensa que circuló entre 1886 y 1910 compruebo la veracidad de la afirmación de Grossi. En efecto, la reforma constitucional de 1910 fue escrita sobre la piel de los liberales y conservadores históricos, antes que en el Acto Legislativo 03. Ambos lucharon desde la prensa contra un Gobierno que usó la Constitución de 1886 como arma de persecución y opresión.

Antonio Barreto, en su libro *Venturas y desventuras de la Regeneración* (2011), también reconoce la existencia de una relación entre las normas y el contexto en el que surgieron. Por eso sostiene que la historia del derecho que busca hacer “constitucionalismo en serio”, implica satisfacer unos requisitos. Primero, realizar una aproximación crítica que contextualice las normas y evite instrumentalizarlas. Segundo, reconocer que las normas forman parte de “marcos sociales y culturales más amplios”. Y, finalmente, recordar que las instituciones jurídicas son producto de “luchas y tensiones emprendidas por personas y grupos sociales con intereses y aspiraciones disímiles” (p. 35). En este mismo sentido, Villegas señala que “las fuentes del derecho deben ser historizadas (sic) y comprendidas en momentos y contextos determinados” (2009, p. 18, citado en Barreto, 2011, p. 34).

Por su parte, la Historia Constitucional, que es más limitada, busca dar un sentido a los acontecimientos nacionales en función de los textos y documentos que han formado parte de las distintas enmiendas constitucionales que conforman la osamenta jurídica del país” (p. 16).

Historia de los lenguajes políticos: un marco conceptual para aproximarse a la historia constitucional

Elegí la historia de los lenguajes políticos para recuperar la dimensión política del derecho, esto es, el proceso deliberativo en que surgió el Acto Legislativo 03 de 1910. Así, dejó de lado “la idea de la existencia de algún diseño general preestablecido que subyacería y presidiría la evolución de las ideas en América Latina” (Palti, 2005a, p. 34). Ahora bien, con dimensión política del derecho me refiero al proceso previo a adoptar una institución jurídica. En este, ciudadanos y líderes políticos identifican problemas sociales y sus causas, y van articulando respuestas institucionales para situaciones que no tenían soluciones *a priori* (Palti, 2005a). Se trata, pues, de analizar en un contexto determinado cómo surgen las perspectivas políticas sobre lo que ocurre; las razones que se atribuyen a la causa de un malestar social o político que requiere remedio y las discusiones en torno a las diferentes estrategias para solucionarlo.²

En esta sección abordo los conceptos determinados para aproximarme a la reforma constitucional de 1910. Para empezar, me refiero a la historia de los lenguajes políticos. Luego, explico el enfoque utilizado para acercarme a las fuentes primarias que usé. Finalmente, expongo los conceptos analíticos centrales del trabajo: anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía constitucional.

Historia de los lenguajes políticos: contexto, contingencia y política generalizada

A la historia de los lenguajes políticos le interesa indagar el sentido de los discursos o lenguajes políticos (estos términos son intercambiables) en un contexto determinado. Por eso rastrea la “interacción particularmente dinámica entre prácticas políticas y discursos” (Palti,

2 Ello no quiere decir que luego de la consagración de las normas su aplicación no esté inmersa en un contexto político y social específico. En todo caso, como señalé en la introducción, analizar la aplicación de la Acción y la Excepción no forma parte de mis objetivos.

2005a, p. 49). De ahí que entienda los lenguajes como “formaciones conceptuales plenamente históricas, absolutamente contingentes y singulares” (Palti, 2005a, p. 71). Para Jaume, los discursos políticos son “lugares de materialización de las ideopraxias [...] la puesta en práctica de un pensamiento político al que, para llegar a comprenderlo, no se le puede separar de sus condiciones concretas de enunciación” (2004, p. 112).

Bajo estos requisitos, el estudio de la historia va más allá de la superficie textual de las fuentes. Para entenderlas, hay que asumir que los enunciados de los textos reflejan unas condiciones —contexto y motivos— particulares, y que el lenguaje incluye dos caras, una receptiva y otra activa:

[p]or un lado, el lenguaje es receptivo y registra lo que sucede fuera de sí mismo, descubriendo aquello que se le impone sin ser en sí mismo lingüístico, a saber: el mundo, tal y como se nos presenta... Por otro lado, el lenguaje, en su función activa, asimila todos estos contenidos y estados de cosas extra-lingüísticos... todo lenguaje es activo y receptivo; toma nota del mundo, pero al mismo tiempo es un factor activo en la percepción, en la cognición y el conocimiento de las cosas (Koselleck, 2004, p. 30).

En esta medida, la relación lenguaje y realidad es recíproca: el lenguaje refleja la realidad, pero a su vez la construye. Esta postura sobre el lenguaje tiene un objetivo claro: evitar que la comprensión de las ideas ocurra por fuera del tiempo y el espacio en que surgieron y circularon. Por eso, el historiador está invitado a suponer que “[e]l lenguaje no es una realidad separable de las realidades sociales... sino una parte esencial de la realidad humana” (Guerra y Lempérière, 1998, p. 8). Así pues, le interesa saber cómo fue posible, para alguien, hacer una afirmación respecto a un problema político o social en determinadas circunstancias. En consecuencia, la contingencia y el contexto tienen una función fundamental en la historia de los lenguajes políticos.

Estudiar el contexto es determinante, porque el sentido del texto depende de las condiciones en que se enunció, es decir, quién hablaba, a quiénes hablaba y dónde y cómo les hablaba. Para aprehenderlo, el historiador debe reconstruir “la situación comunicativa específica en que [el acto del habla] se produjo” (Palti, 2005a, p. 37). Por ello, la labor del analista consiste en “comprender los contextos discursivos en los que... [las ideas] se conciben” (Aguilar, 2008, p. 129). Esto significa que se debe situar el “[c]ontenido proposicional [de los textos] en la trama de relaciones lingüísticas en el que éste se inserta a fin de descubrir, tras tales actos de habla, la intencionalidad (consciente o no) del agente (su fuerza ilocutiva), es decir, qué hacía éste al afirmar lo que afirmó en el contexto en que lo hizo” (Palti, 2005b, p. 68).

Para la historia de los lenguajes políticos, esta es la medida en que el contexto es relevante. Y por eso, para entender la adopción de una institución jurídica hay que tener en cuenta que el lenguaje político que se desarrolló en torno a ella, se produjo en un escenario específico.

Por otro lado, pero relacionada con la noción de contexto, la contingencia desempeña un papel fundamental porque los lenguajes políticos, históricos por definición, son vulnerables frente a ella. Estos no se producen en un vacío temporal, institucional e intelectual. Para esta corriente, no existe algo así como el curso de los acontecimientos, con puntos de partida y de llegada previsibles. Existe sí un entramado de intenciones, ideales, acciones e instituciones, atravesado por una serie de eventualidades —contingencias— imprevisibles o muy poco previsibles, que afectan de distintas formas los cursos de acción. Guerra (1992) en su estudio de las revoluciones hispánicas afirma que la novedad de dichos procesos obedeció a “la creación de una escena pública cuando este nuevo sistema de referencias [que combina ideas, imaginarios sociales, valores y comportamientos] deja los círculos privados en los que hasta entonces había estado recluido, para irrumpir en plena luz. Triunfa entonces una nueva legitimidad —la de la Nación o la del pueblo soberano—, una nueva política con actores de una clase nueva” (p. 13).

Así pues, los lenguajes políticos presentes en la escena pública están inmersos en un contexto determinado y responden a contingen-

cias políticas, sociales y normativas particulares. Entonces, y bajo este marco, afirmar que la prevalencia de ciertos lenguajes y la consagración de determinadas reglas institucionales hayan sido, simplemente, una cuestión lógica o existente *a priori* del contexto y la contingencia es una comprensión recortada. La dimensión normativa del derecho depende, en todo caso, de la dimensión política. Lo anterior lo traduzco en la siguiente idea: aunque uno pueda identificar que los líderes políticos de un período optaron por ciertas instituciones y discursos, desde el punto de vista histórico no es posible afirmar que necesariamente eso era lo que tenía que ocurrir.

Asumir la inexistencia de soluciones *a priori* para una situación de malestar social permite eliminar los enfoques lineales. Esto es, eliminar, en términos de la historia del derecho, el funcionalismo jurídico y abrirle la puerta a las ambigüedades conceptuales que alimentan el proceso de articular respuestas de la sociedad a los problemas del momento (qué tipo de Estado instituir, qué sistema de gobierno, cuál diseño institucional, etc.). Al estudiar el lenguaje político en su contexto y reconocerle su naturaleza contingente es posible recuperar la historicidad de los procesos políticos y dejar de lado la historia formalista³ y teleológica.⁴

En síntesis, ante la inexistencia de un tipo ideal válido *per se*, se entiende cómo fue que las formaciones y transformaciones discursivas de los actores fueron contingentes al contexto. Por ello, este enfoque historiográfico busca: (i) comprender cómo las condiciones de enunciación de los discursos son parte integral del sentido de estos, de las manifestaciones políticas del momento y (ii) reconstruir, a partir de los usos públicos del lenguaje, el vocabulario de base que delimitó, en cada caso, el rango de lo decible y pensable (Palti, 2005a, p. 37).

3 La historia formalista “consiste en una visión apromática de la historia intelectual occidental... consiste en presuponer como válidos ciertos ‘tipos ideales’, sin llegar nunca a interrogarse sobre los mismos” (Palti, 2005a, p. 32).

4 La historia teleológica tiene dos expresiones, una ética y otra historicista. La primera se refiere a la comprensión del modelo liberal moderno “como una suerte de imperativo moral”, mientras que la segunda “cree, además, que se trata de una tendencia histórica efectiva” (Guerra, 1999, p. 34).

Luego de referirme al contexto y la contingencia, paso a desarrollar la noción de política generalizada.

La política generalizada es constitutiva de la dimensión política del derecho, y se refiere al escenario en el que las discusiones de los actores ponen en entredicho las premisas fundamentales, expresadas en la Constitución, sobre las que se asienta una sociedad. Previo a este período, los sujetos asumen que los principios básicos contenidos en la Constitución son válidos, y, por tanto, su discusión “no forma parte de [sus]... preocupaciones inmediatas” (Palti, 2005a, 56-57). Sin embargo, llegado el momento en que los ciudadanos ponen en entredicho la legitimidad del marco constitucional, este revela sus fisuras y se establece como el tema central de discusión:

[L]os problemas políticos en una sociedad comienzan precisamente cuando la retórica (la deliberación pública) rebasa sus límites inherentes y se introduce en el ámbito de los valores y normas constitutivas de la comunidad. *Entramos aquí en un contexto de “política generalizada”, en que las premisas básicas del orden existente [expresadas en la Constitución] se convierten en materia de controversia* (Palti, 2005a, pp. 55-56).

Durante la política generalizada se conforma una esfera pública, en la que los detractores sociabilizan las críticas al régimen existente, mientras que los defensores se pronuncian a su favor. El resultado es una contienda retórica articulada en torno a la validez y legitimidad de las reglas contenidas en la Constitución. Esa esfera no está controlada, en principio, por el Estado, y es el resultado del malestar social y político experimentado por la ciudadanía. Cuando el investigador estudia la política generalizada, su cuestionamiento central es “cómo se altera el discurso político de una comunidad política cuando se quiebra el consenso de base [contenido en la Constitución], y se ven corroídos los supuestos ideológicos sobre los que se funda tal discurso” (Palti, 2005a, p. 43).

Por esta razón, la política generalizada es un concepto central del trabajo, pues se identifica, mediante la prensa de la época, la dimen-

sión política del derecho presente en la consagración de la Acción y la Excepción en el Acto Legislativo 03 de 1910. Así pues, me interesa determinar cómo, quiénes y en qué escenario, entre 1886 y 1910, posibilitaron el surgimiento de un lenguaje político articulado en torno al cuestionamiento de la Constitución de 1886, hasta el punto de dislocarla progresivamente y minar una de sus premisas fundamentales: el robustecido principio de autoridad del presidente. La progresividad con la que los discursos socavan y trastocan los supuestos básicos supone una transformación en el lenguaje de los actores políticos, de manera que llegado un momento se tornan “posibles y relevantes aquellas afirmaciones en un principio interdictas o simplemente ininteligibles” (Palti, 2005a, p. 38).

En efecto, durante el período estudiado, el entendimiento de la supremacía constitucional tuvo varias transformaciones: en 1885, durante el Consejo Nacional Constituyente, la idea de entregar al poder judicial la facultad para “sacar” o “inaplicar” una norma del sistema jurídico por considerarla contraria a la Constitución fue debatida, pero no aprobada. Luego, entre 1886-1909, se discutió sobre la necesidad de establecer la supremacía de la Constitución; el debate finalizó en 1910 con la invención de la Acción⁵ y la consagración de la Excepción. Estas decisiones institucionales ocurrieron después de, al menos, tres transformaciones discursivas que respondieron a la contingencia y al contexto. En primer lugar, cambió la noción predominante del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contra-

5 Vale la pena resaltar que, de acuerdo con Malagón (2012), la acción pública de inconstitucionalidad “comenzó a utilizarse a partir de 1848 en el derecho administrativo y de ahí pasó al derecho constitucional en el período del radicalismo” (p. 15). Recomiendo consultar esta obra, porque expone una profunda investigación de los modelos de control administrativo a lo largo de la historia colombiana. Es conveniente anotar que la Acción tuvo un antecedente durante el período de la Regeneración: la Ley 2ª de 1904, que estableció un control judicial de constitucionalidad de los decretos legislativos dictados durante el estado de sitio, los cuales debían “defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento” (art. 1°); de lo contrario, “La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del procurador general de la Nación, decidirá definitivamente en sala de acuerdo, sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución nacional en la materia” (art. 1°).

pesos. En segundo lugar, las posturas mayoritarias del Partido Liberal y del Conservador Histórico entendieron la necesidad de sopesar el principio de autoridad del presidente y encontrar un equilibrio entre este y la garantía de derechos. Finalmente, y por las vías democráticas, se ganó la batalla republicana más importante: terminar con la práctica constitucional de “las arcas santas reformables sólo a balazos” y el uso de la Constitución como herramienta de persecución y opresión a los vencidos en la guerra.

Enfoque de aproximación a las fuentes

Barreto (2011) expone cuatro aproximaciones a las fuentes del derecho: normativista, positivista, postmoderna y crítica. Luego de estudiar distintos autores que se refieren a la consagración de la supremacía constitucional en 1910, concluyo que el tema ha sido abordado, en su mayoría, desde una aproximación normativista a las fuentes. En mi caso, elegí el enfoque crítico por ser el más empático con la corriente historiográfica escogida. A continuación desarrollo los enfoques normativista, positivista y crítico. Omito la referencia al postmoderno porque no ha sido usado en la bibliografía consultada.

La aproximación normativista se caracteriza por sostener la separación entre las normas y la realidad en que surgen, así como por prescindir de la triangulación con otras fuentes históricas. En pocas palabras, las normas son el único sustento del trabajo histórico. Al respecto, hay que tener en cuenta que:

[s]i bien puede ser un juicio correcto considerar que las normas constituyen una fuente primaria, ello no significa que sean las únicas fuentes primarias y, más importante aún, que ostenten un grado incuestionable de primacía frente al inmenso arsenal del resto de fuentes primarias que, desde el ámbito histórico, político, económico, cultural, social, etcétera, forman también piezas clave en la construcción del análisis respectivo (Barreto, 2011, p. 24).

Esta aproximación tiene dos limitaciones. El análisis de la historia de las normas es descontextualizado y supone que el investigador no procesa las fuentes, ya que a través de estas cree que puede dar un dictamen imparcial y depurado (Barreto, 2011). Estudiar la supremacía de la Constitución desde esta aproximación oculta la dimensión política de las normas y asume que la labor del historiador es completamente independiente de su objeto de estudio, que no existe interacción entre él y las fuentes. Considero que la aproximación normativista ha sido adoptada por aquellos autores que hacen recuentos cronológicos de las constituciones y sus respectivas reformas, porque desarticulan las fuentes del contexto en que surgieron. Los textos de Rodríguez Piñeres (1927), Tascón (1939), Ortega (1959), Copete (1960), Henao (1988), Restrepo P. (1991), Sáchica (1996), Younes (2006) y Naranjo (2006) han abordado la historia constitucional bajo esta concepción.

También identifico esta corriente en los autores que califican al poder ejecutivo instituido en la Constitución de 1886 como exacerbado, “monárquico”, autoritario y absolutista (Vásquez, 1979, pp. 204-205; Melo, 1989, pp. 49-50; Medellín, 2006, pp. 121-130). Dichos calificativos están justificados únicamente en las normas constitucionales que establecieron lo siguiente: (i) un período presidencial de seis años, (ii) facultades presidenciales de nombramiento y remoción de ministros, gobernadores y alcaldes, funcionarios del Ministerio Público y magistrados de la Corte Suprema de Justicia; y (iii) la competencia del ejecutivo para reglamentar las leyes, presentar el presupuesto e iniciativas legislativas al Congreso, promulgar leyes y conmutar la pena de muerte. Como se observa, las normas son el sustento, “la fuente reina” (Barreto, 2011, p. 23) de las conclusiones de los autores mencionados.

En segundo lugar, la perspectiva positivista reconoce el rol que tienen las fuentes primarias distintas a las normas; a diferencia de la normativista, admite que las normas surgieron en un contexto determinado. Sin embargo, asume la objetividad e imparcialidad del historiador (Barreto, 2011), elemento común con la aproximación normativista. Este enfoque para “hacer” historia del derecho ha sido la apuesta asumida por algunos autores que estudian el Acto Legislativo 03 de 1910. Además de referirse a las normas, reconocen la relación

existente entre esta reforma constitucional y los acontecimientos ocurridos entre 1886-1910, tales como la limitación a la libertad de prensa, la presidencia dictatorial de Rafael Reyes y el papel activo de líderes políticos que solicitaban la derogatoria del art. 6° de la Ley 153 de 1887⁶ (Tascón, 1951; Pérez, 1962; Restrepo P., 1978, pp. 29-55; Esguerra, 2010, pp. 83-113).

Finalmente, la aproximación crítica se caracteriza por analizar fuentes diferentes a las normas, es decir, por triangular información. Además, reconoce que el analista se relaciona con ellas, de tal manera que la historia que reconstruye no es imparcial ni objetiva. Esta es la aproximación adoptada en este trabajo: triangulo la información y reconozco la existencia de un “tratamiento” de las fuentes utilizadas.⁷ Este tratamiento consistió en la selección de una muestra de nueve periódicos; de estos, a su vez, elegí las noticias relacionadas con el tema de investigación. Para llevar a cabo este proceso de selección tuve en cuenta los sucesos mencionados por otros autores, pues “[l]os hechos tienen sentido sólo cuando se ha creado un consenso sobre su relevancia, cuando el historiador convence a sus colegas y a su público no sólo de su veracidad sino de su significado” (Nieto, 2003). Así mismo, identifiqué los debates relevantes a partir del número de pronunciamientos en la prensa. Con las noticias significativas, desde mi punto de vista, construí una base de datos de 605 artículos de periódico. Luego, las clasifiqué en una tabla de categorías (véase anexo n.º 3) y, finalmente, reconstruí la historia de la consagración de la supremacía constitucional y de la Acción y la Excepción en el Acto Legislativo 03 de 1910.

Así pues, la historia que voy a contar no es objetiva ni imparcial, en los términos de las aproximaciones normativista y positivista. Se trata de la historia del derecho constitucional colombiano sustentada en

6 Este artículo consagró una amplia presunción de constitucionalidad de las leyes en los siguientes términos: “Una disposición expresa de ley posterior á la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria á la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante, sino oscura ó deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe” (Ley 153 de 1887, art. 6°).

7 En palabras de Renán Silva, el historiador debe “‘trabajar’ [elaborar, transformar] los documentos que han sido objeto de selección” (2003, p. 36).

unas fuentes específicas, que seleccioné e interrogué con base en mi pregunta de investigación.⁸ Mi pretensión al asumir un enfoque crítico de aproximación a las fuentes del derecho es, justamente, reconocer que el Acto Legislativo 03 de 1910 fue producto de batallas discursivas emprendidas, en principio, por los liberales, y luego por estos y los conservadores históricos. De ahí que comparta con Anzoátegui (1992) que las normas son reflejo de hechos sociales, en los que el historiador del derecho puede constatar “la presencia de fuerzas sociales y políticas en su origen y ejecución” (p. 5).

Finalmente, los periódicos consultados fueron: *La Nación*, *El Contemporáneo*, *El Correo Nacional*, *El Espectador*, *El Derecho*, *El Nuevo Tiempo*, *El Relator*, *El Telegrama*, *El Republicano: Diario de la mañana* y *El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal* (véase anexo n.º 4). Es importante anotar que en *El Espectador*, *El Relator* y *El Correo Nacional* encontré un mayor número de noticias relacionadas con el tema investigado, por ello aparecen con mayor frecuencia a lo largo del texto.

Respecto de la doctrina consultada, quiero señalar que algunos autores han abordado el tema desde una aproximación crítica, para referirse a la relación entre la consagración de la supremacía constitucional en 1910 y los ideales de los políticos de la época. En seguida me refiero a los más representativos.

Correa (1996) defiende que el Acto Legislativo 03 de 1910 fue un impulso liderado en Antioquia por los conservadores históricos y los liberales para adoptar la forma republicana de confrontación. Este autor utiliza como fuentes primarias los archivos personales de Marceliano Vélez, Carlos E. Restrepo, Pedro Nel Ospina, Eduardo Vásquez y Rafael Navarro y Eusse; las memorias de Julio H. Palacios; el diario inédito del genealogista Gabriel Arango Mejía y algunos periódicos de la época. En general, la información presentada por Correa es epistolar, es decir, la prensa tiene un papel subsidiario. De ahí que

8 Cómo, quiénes y hablándole a quién, durante el período 1885-1910, definieron y redefinieron el discurso que reclamaba la necesidad de reformar la Constitución de 1886 y consagrar la supremacía constitucional.

su trabajo se sustente en información de carácter privado y no de debate público.

Rivadeneira (2001) afirma que la reforma constitucional de 1910 deriva de la gran influencia que tuvo la declaración del Partido Liberal en la Convención celebrada en 1897.

Rodríguez(2005) opina que la Acción fue un mecanismo defendido por el Partido Unión Republicana para proteger los derechos de la minoría política de posibles abusos del legislador o el ejecutivo, y defender el orden jurídico. Esta autora se refiere a las perspectivas expuestas por políticos de la época (Carlos Martínez Silva, Carlos E. Restrepo y José Vicente Concha), a favor y en contra del control judicial de constitucionalidad. Por su parte, González (2007) propone que la acción pública de inconstitucionalidad surgió como un mecanismo de protección de las minorías políticas, especialmente del Partido Liberal. Estos dos autores usan como fuente predominante los textos de doctrinantes contemporáneos a la reforma de 1910. Como se verá, este trabajo comparte la postura de estos dos autores: la Acción fue un mecanismo para proteger los derechos de la minoría política, conformada por liberales y conservadores históricos.

Finalmente, en un artículo de mi autoría (2012), sostuve que la reforma de 1910, en general, y la consagración de la Excepción, en particular, fueron los instrumentos planteados por el Partido Unión Republicana para terminar con la discordia política producida por el régimen presidencialista de 1886. Los autores hasta acá mencionados sustentan sus argumentos en fuentes secundarias.

Aunque estos hayan utilizado el enfoque crítico para estudiar la reforma constitucional de 1910, la diferencia entre esos trabajos y este radica en el planteamiento de una nueva perspectiva para abordar el tema. El uso de la historia de los lenguajes políticos me llevó a proponer una pregunta de investigación que, hasta el momento, no había sido contemplada. Además, para responderla, empleé la prensa como fuente histórica primaria.

En síntesis, mi aproximación a las fuentes es crítica y la historia de los lenguajes políticos es la corriente historiográfica. Con la aproximación crítica a las fuentes del derecho evito el funcionalismo jurídico,

tendencia presente en la historia constitucional colombiana (Barreto, 2011), que entiende la historia del derecho como “un ascenso político lineal hasta el punto culminante del presente” (Marquardt, 2009, p. 9). El funcionalismo jurídico silencia los procesos políticos y sociales presentes en la consagración de las normas, pues asume que el derecho “a pesar de los vacíos, las incoherencias y los retrocesos va adaptándose funcionalmente a las progresivas necesidades sociales como una manifestación del curso normal del estado de las cosas” (Barreto, 2011, p. 43).

Finalmente, estas elecciones metodológicas permiten sobrepasar las limitaciones del normativismo y del positivismo, evitar el anacronismo y el formalismo, y no caer en la historia teleológica. Sin dejar de lado las normas, reconstruí la esfera pública en la que surgieron. Por esto, estimo que mi contribución a la historia constitucional colombiana consiste en presentar una comprensión del derecho que trasciende las normas y los debates dentro de los órganos oficiales que las aprueban.

Periodización y conceptos analíticos: anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía de la Constitución

La reconstrucción del discurso político en torno a las preguntas sobre cómo y quiénes reclamaban la necesidad de reconocer las disposiciones constitucionales como normas supremas, la organicé en tres períodos que representan momentos de inflexión, expresión con la que me refiero a un “quiebre en el ámbito del lenguaje político que reinstalaría los discursos públicos en un nuevo terreno, incorporando, en cada caso, nuevas instancias de debate” (Palti, 2005a, p. 59).

El primero arranca en 1885 y se extiende hasta finales de agosto de 1886. Comienzo con el llamado de Rafael Núñez al Consejo Nacional de Delegatarios para reformar el régimen constitucional de 1863, y me centro en las discusiones que llevó a cabo hasta poner en vigencia la Constitución de 1886. Para abordar este período, se usaron las siguientes fuentes: los discursos de Núñez y los artículos de Miguel Antonio Caro, Carlos Martínez Silva y José María Samper. Los tres

últimos actuaron como constituyentes en 1885. También me remito al periódico oficial de la Regeneración: *La Nación*. El desarrollo de este período corresponde al capítulo 2.

El segundo período abarca desde agosto de 1886 hasta las elecciones presidenciales de 1892. En esos años, y ante los límites institucionales, la prensa se convirtió en el espacio para intercambiar ideas, criticar el régimen e identificar problemas; sirvió como canal de expresión tanto para la minoría política que hacía oposición como para los afectos al Gobierno. Elegí 1892 como año de cierre, porque fue cuando se dio una primera alianza entre liberales y conservadores históricos, mediada por la coincidencia en la plataforma política de los dos partidos: reformar el régimen normativo establecido por el Partido Nacional. Desde 1892, la reforma de las instituciones vigentes ocupó un puesto central en la deliberación pública llevada a cabo en los periódicos. En el capítulo 3 me refiero a estos años.

Finalmente, el capítulo 4 cubre los hechos acaecidos entre 1892 y 1909, período en el que tuvo lugar la política generalizada. Se cuestionaron, con tal ahínco, la legitimidad y validez de las normas establecidas en la Constitución de 1886 y las leyes dictadas bajo su vigencia, que su reforma fue tema principal en el discurso de liberales y conservadores históricos. En este escenario resultó imprescindible enmendar la Constitución, reconocer su supremacía y consagrar mecanismos judiciales de control constitucional. El punto final lo marca la reunión de la Asamblea Nacional Constituyente de 1910.

Para estos dos últimos períodos —1886-1892 y 1892-1910— las fuentes fueron las mismas: una muestra de nueve periódicos y las declaraciones de líderes políticos.

Ahora bien, los conceptos analíticos que guían este trabajo son anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía constitucional, en razón a que fueron puntos centrales en la transformación de un discurso que arrancó con el fortalecimiento del poder presidencial, pasó por la discusión sobre la supremacía de la ley *versus* la constitucional y llegó a la consagración del control judicial de constitucionalidad. Aunque están entrecruzados en la realidad, para efectos analíticos se desarrollan por separado.

En primer lugar, la anarquía, como término, se usó especialmente entre 1885-1886 por Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, entre otros, para referirse al período de vigencia de la Constitución del 63.⁹ Con él se aludía a la falta de orden en el Estado, circunstancia que se atribuía a los escasos poderes presidenciales y al federalismo. La anarquía, como estado de cosas, se reflejó en las “más de cincuenta guerras civiles provinciales (y dos nacionales) y cuarenta y dos constituciones estaduales” (Valencia, 1987, p. 139).

Como se demostrará, la anarquía no solo fue clave en la construcción de un lenguaje que justificó la abolición de la Carta del 63, sino que se convirtió en el concepto que legitimó el orden como el principal valor de la sociedad y el deber primordial de los poderes públicos. En esa medida, fue la justificación para reprimir a quienes la encarnaban: los liberales. Ante este escenario, Núñez expresó en la instalación del Consejo Nacional de Delegatarios:

[e]l curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado más que vivido, durante un cuarto de siglo; y la opinión del país, con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta [...] *Reemplazar la anarquía por el orden es, en síntesis estricta, lo que de vosotros se promete a la República* (Núñez, 1885). [Cursivas añadidas].

En segundo lugar, fortalecer los poderes presidenciales fue la manera como el Consejo Nacional de Delegatarios cumplió su objetivo de imponer el orden. En este texto se sostiene que estas movidas (la preponderancia del orden y fortalecer el principio de autoridad del ejecutivo) fueron dos de las premisas fundamentales de la Constitución de 1886. Sin embargo, lo que para los delegatarios de

9 En palabras de José Fernando Ocampo: “[a] Rafael Núñez lo obsesionaron la paz, el orden, el peligro del capitalismo y del socialismo, el problema monetario, el ‘radicalismo’ liberal, la Constitución del 63, el anarquismo y la anarquía, la falta de autoridad, el federalismo y el proteccionismo” (2008, p. 145). Recomendando consultar también sobre este tema a Ortiz (2010).

1885 fue la solución, para la minoría política (liberales y conservadores históricos) resultó ser el blanco de ataques y críticas desde 1886 hasta 1910. El orden fundado en la represión y persecución de los derechos de los ciudadanos no representaba garantía alguna para la minoría política. A lo largo de estos años, los liberales y los conservadores históricos se refirieron al gobierno de Núñez y Caro como presidencialismo “monárquico”, pues se restringió la libertad de prensa, se eliminó del juego democrático a la oposición y hubo muchas otras violaciones de derechos. Frente a este escenario, adoptar un gobierno republicano fue uno de los componentes del discurso durante la política generalizada.

Finalmente, para contrarrestar el presidencialismo “monárquico”, se afianzó un lenguaje que propendía por reconocer la supremacía constitucional, establecer un mecanismo de control judicial de constitucionalidad y romper definitivamente con la tradición de las “arcas santas reformables sólo a balazos”. Con el Acto Legislativo 03 de 1910, el presidencialismo “monárquico”, como discurso, se sopesó con la institucionalización de uno nuevo referido a la supremacía de la Constitución y los mecanismos para garantizarla: la Acción y la Excepción.

En síntesis, la supremacía constitucional tuvo que consolidarse como concepto para ser reconocida, es decir, su aceptación no fue pacífica y su consagración generó nuevos debates. No fue pacífica porque implicaba transformar la noción predominante del principio de división de poderes. Por ello, tal y como lo denunció Carlos E. Restrepo en su discurso presidencial de 1913, el Congreso tuvo la intención de derogar el art. 41 del Acto Legislativo 03 de 1910, que era el que establecía la Excepción, y reinstituir una amplia presunción de constitucionalidad de las leyes, en los mismos términos en que se había consagrado en el artículo 6° de la Ley 153 de 1887.

CAPÍTULO 2

LA CONSTITUCIÓN DE 1886 Y EL FORTALECIMIENTO PRESIDENCIAL COMO SOLUCIÓN PARA LA ANARQUÍA

“¿Es la Constitución del 5 de agosto una obra esencialmente defectuosa?

Afirmamos lo contrario.

¿Es una obra intachable? Tampoco, ni mucho menos”.

José María Samper (1886a, p. 480)

La Constitución es el cuerpo normativo en el que se establecen las premisas fundamentales de una sociedad, las normas que regulan el comportamiento de los ciudadanos y el funcionamiento de los poderes públicos en un Estado. Entiendo, como Palti, que es producto de una deliberación colectiva, en la que “[l]as contiendas retóricas [son] el instrumento para el autodescubrimiento de la comunidad como tal (de las normas y valores que la definen e identifican)” (2005a, p. 54). Esta comprensión también la expuso José María Samper en su libro *Derecho público interno de Colombia*, donde sostuvo que la Constitución, por ser la ley fundamental y suprema, “tiene por objeto constituir el Estado, esto es echar las bases fundamentales de la vida política de esta entidad compleja... para proceder conforme á la verdad de las cosas, debe comenzar por determinar y definir la *Nación*” (1886a, p. 9).

Aunque la deliberación colectiva previa a la Constitución de 1886 escapa al propósito de este texto, me interesa identificar las premisas fundamentales sobre las que se estableció esta Carta, pues fueron el eje de discusión de los actores durante la política generalizada y las bases sobre las cuales quedó sentada la sociedad. Para comprender los lenguajes políticos que las minaron debo remitirme al Consejo Nacional Constituyente de 1885 en donde se perfilaron.

En este organismo existieron dos ideas en tensión. La preocupación por consagrar un mecanismo judicial para proteger los derechos de los ciudadanos de posibles arbitrariedades por parte de los poderes públicos se enfrentó al temor de alterar la opinión predominante, que defendía la necesidad de fortalecer el principio de autoridad en cabeza del ejecutivo, para acabar con la anarquía. Por lo tanto, el debate transcurrió entre dos polos: consagrar un mecanismo para salvaguardar garantías individuales o hacer prevalecer la autoridad del presidente en el principio de división de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos.

Esta tensión se resolvió en 1886 a favor de fortalecer la autoridad del presidente. Esta fue la estrategia establecida para terminar con la anarquía, atribuida por Rafael Núñez y los constituyentes a la Constitución de 1863. Lo anterior significa que los tres conceptos analíticos —anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía constitucional— fueron discutidos por el Constituyente de 1885.

Este capítulo se desarrolla a partir de los escritos de Rafael Núñez, quien, en su calidad de presidente, declaró la muerte de la Constitución de 1863. Adicionalmente, se retoman las opiniones de tres constituyentes: Miguel Antonio Caro, José María Samper¹ y Carlos Martínez Silva. La ruta es la siguiente: comienzo con los antecedentes del Consejo Nacional Constituyente y luego me refiero a las discusiones sobre los temas que, desde mi punto de vista, fueron las bases fundamentales de la Constitución de 1886: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución, (ii) el fortalecimiento del principio de autoridad del presidente, (iii) el control constitucional en cabeza del ejecutivo y (iv) la restricción a la libertad de prensa como un mecanismo para garantizar el orden.

1 José María Samper, liberal independiente, formó parte del Partido Nacional. Es el autor del libro *Derecho público interno*, obra en la que expone su punto de vista sobre la Constitución de 1886 y retoma los debates que se dieron en el Consejo Nacional Constituyente.

Breves antecedentes del Consejo Nacional Constituyente²

Martínez Silva nos cuenta que el 9 de septiembre de 1885, el presidente Rafael Núñez expresó: “¡Señores! La Constitución de 1863 ha dejado de existir” (1934 [1886], p. 30). A esta afirmación precedió la victoria del Gobierno sobre los liberales radicales, quienes se habían rebelado contra su mandato.³ Ante esta declaración, el 31 de agosto de 1886, el constituyente Martínez Silva sostuvo: “[e]n aquel día y en aquel momento, sobre el cadáver ya inerte de la rebelión, se irguió gloriosa la Regeneración... Con la solemne declaración de la caducidad de la Constitución de 1863, termina no solamente el período de la rebelión, sino que se abre una época nueva en nuestra historia política” (1934 [1886], p. 30).

Al día siguiente, mediante el Decreto 594 del 10 de septiembre de 1885, Núñez convocó un Consejo Nacional de Delegatarios para expedir una nueva Constitución. Según el artículo 2° del mencionado Decreto, cada gobierno seccional debía nombrar dos delegatarios principales y tres suplentes. Después de expedida la Constitución, más precisamente desde 1892, la conformación del cuerpo constituyente fue criticada por los liberales y los conservadores históricos, es decir, se convirtió en motivo para cuestionar la legitimidad y validez de la Constitución de 1886. De esta suerte, mientras que en 1888 el Partido Nacional afirmó que la Carta no había sido propiedad del partido vencedor, sino producto de la deliberación de liberales y conservadores⁴ (*La Nación*, n.ºs 231 y 295), en los periódicos tanto liberales como

2 Esta sección está desarrollada con base en mi tesis de pregrado. Véase Maya (2009).

3 En palabras de Núñez: “La infidelidad de los gobiernos seccionales de Antioquia, Bolívar, Boyacá y Tolima, por una parte, y los actos subversivos de que han sido teatro el Magdalena y Panamá, por otra, hicieron perder, en efecto, su vigor al expresado régimen en esos Estados. En este caso puede también decirse que se encuentra el de Santander, desde los últimos meses de 1884, por consecuencia de los trastornos, al parecer locales, que allí ocurrieron a mediados de agosto” (Núñez, 1885).

4 En este mismo sentido, años más tarde, Francisco de Paula Pérez (1962), Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra (1986) y Eduardo Lemaitre (1990) afirmaron que en el Consejo hubo representación de los dos partidos políticos tradicionales: el Liberal y el Conservador. Otros autores como Camargo (1987), Melo (1989) y

conservadores históricos se dedicaron a desmentir esta afirmación. Para ellos, como se expone en los siguientes capítulos, la Constitución de 1886 fue producto del partido vencedor: el Nacional (*El Relator*, n.º 370). Este partido surgió como respuesta a la anarquía resultante de la Constitución de Rionegro (*La Nación*, n.ºs 107 y 118) y fue producto de la coalición, liderada por Núñez, entre conservadores y liberales independientes (véase anexo n.º 2). Al respecto, Carlos E. Restrepo, conservador histórico, aseveró:

[e]n el nombramiento —no en la elección— del personal del Consejo, se tuvo el cuidado de balancear mecánicamente el número de representantes de la antigua filiación conservadora y de antigua filiación independiente... De ese modo, *no hay exactitud al afirmar que en el Cuerpo Constituyente estuvieran representados dos partidos*, el independiente y el conservador; *lo estaba uno sólo, el nuevo, el nacional, y de este sólo partido es obra la Constitución de 1886* (1972a, p. 108). [Cursivas añadidas].

En pocas palabras, desde el punto de vista de la minoría política —liberales y conservadores históricos—, la Constitución de 1886 fue dictada por un Consejo conformado únicamente por miembros del Partido Nacional. De ahí que la falta de representación en el poder constituyente de los vencidos, los liberales radicales, haya sido un motivo de crítica a la Constitución de 1886. Por eso se convirtió en uno de los ejes de la política generalizada: la Constitución debía ser dictada por un cuerpo en el que hubiera representantes de todas las agrupaciones políticas.

Este Consejo se reunió por primera vez el 11 de noviembre de 1885.⁵ Ese día, en el discurso de instalación, Núñez sostuvo que la

Maya (2012) sostienen que solo existió representación del partido fundado por Núñez: el Nacional.

5 Los delegatarios presentes en la instalación del Consejo fueron: por Antioquia, José María Campo Serrano y José Domingo Ospina Camacho; por Bolívar, Miguel A. Vives y José María Samper; por Boyacá, Benigno Barreto y Carlos Calderón; por Cauca, Juan de Dios Ulloa y Rafael Reyes; por Cundinamarca, Jesús Casas Rojas y Antonio B. Cuervo; por Panamá, Miguel Antonio Caro y Felipe F. Paúl; por Magdalena, Luis Miguel Robles y José

Constitución de 1863 representaba la anarquía: “[el] curso de los acontecimientos ha destruido el régimen constitucional, productor de permanente discordia, en que hemos agonizado más que vivido, durante un cuarto de siglo; y la opinión del país, con lenguaje clamoroso, inequívoco, reclama el establecimiento de una estructura política y administrativa enteramente distinta” (Núñez, 1885).

La anarquía del 63 fue atribuida por Juan de Dios Ulloa, presidente del Consejo Constituyente, a las soberanías opuestas, a la impotencia del Gobierno central, al rechazo de la Iglesia y a las libertades ilimitadas (1885). De lo anterior, se infiere que los constituyentes entendieron el orden como la anulación de la discordia entre el Gobierno central y los individuos, y entre el Gobierno central y los federados.

Por tanto, la finalidad de la nueva Constitución era terminar con la anarquía. En palabras de Núñez, “[r]eemplazar la anarquía por el orden es, en síntesis estricta, lo que de nosotros [el Consejo Nacional de Delegatarios] se promete a la República” (Núñez, 1885). De manera que, como lo expresó Caro (1886a) el 3 de junio de 1886, el deber del Consejo Nacional Constituyente fue “el paso esforzado y glorioso, de la anarquía a la legalidad”. Las bases del orden prometido fueron: la unidad del Estado, un régimen administrativo centralizado, una legislación de aplicación nacional, la importancia de la relación Iglesia-Estado, la limitación a la libertad de prensa y el fortalecimiento del principio de autoridad del ejecutivo. Oigamos a Núñez otra vez: “[l]as Repúblicas deben ser autoritarias, so pena de incidir en permanente desorden y aniquilarse en vez de progresar. La garantía para los ciudadanos no estriba en reducir a la inutilidad a sus mandatarios, sino en elegirlos ellos mismos, y en hacer su elección honradamente” (1885, p. 1).

Como puede verse en la declaración de caducidad de la Constitución de Rionegro, esta fue asimilada al estado de anarquía, que no solo fue el problema que identificó Núñez, sino el argumento central para predicar la abrogación de ese régimen constitucional. En este

Laborde; por Santander, Antonio Roldán y José Santos; y por Tolima, Roberto Sarmiento y Acisclo Molano (Consejo Nacional de Delegatarios. Instalación, 1885).

escenario, Núñez sostuvo que era imprescindible fortalecer la autoridad de los mandatarios para alcanzar el orden.

Antes de que comenzaran las discusiones sobre la nueva Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios asumió el rol de poder constituyente y se autodenominó Consejo Nacional Constituyente (en adelante Consejo). Esta transformación orgánica ocurrió después de que las municipalidades aprobaran las “Bases” de la nueva Constitución que habían establecido los delegatarios el 30 de noviembre de 1885.⁶ El documento contenía los puntos centrales de la reforma que llevaría a cabo el Consejo, algo así como el “proyecto de reforma de Constitución” (*Diario Oficial*, n.º 6530). De manera que la legitimidad del Consejo, que se instauró como vocero de la nación (Samper, 1886b), provenía del hecho de que 605 municipalidades, de 619, aprobaron las “Bases”. Así lo relató Martínez Silva, el 30 de septiembre de 1886: “[h]echo el escrutinio definitivo por la Corte Suprema y comunicado al Consejo de Delegatarios, este cuerpo pudo ya sin escrúpulo alguno considerarse investido de las facultades necesarias para proceder a la expedición de la Constitución” (1934 [1886], p. 33).

Luego de esto, el Consejo discutió y aprobó⁷ una Constitución diametralmente opuesta a la de Rionegro: “[I]os acontecimientos que acaban de cumplirse no han dado por resultado la simple reforma de las instituciones, sino un cambio de ellas, de tal modo fundamental, que fuera de ciertas generalidades, comunes á todos los sistemas de Gobierno, *lo que existe, á partir del memorable 5 de Agosto último, apenas da idea de lo que existió conforme al Código de Rionegro*” (*La Nación*, n.º 113). [Cursivas añadidas].

6 Antes de la aprobación de las “Bases”, el Consejo debatió los proyectos de Constitución presentados por los delegatarios Samper, Reyes y Ospina Camacho. Para una mayor ilustración sobre este punto recomiendo consultar el libro *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro*, escrito por Alejandro Valencia Villa (1992).

7 “Para ellos [los delegatarios] la nueva Constitución era un trabajo nacional y no la imposición hecha al país por un determinado círculo de opiniones e intereses. Creían que solo debían escribirla y darle forma material en un cuerpo de doctrina porque ya estaba en potencia” (Valencia, 1992, p. 129).

Premisas fundamentales de la Constitución de 1886

El 30 de septiembre de 1886, Carlos Martínez Silva afirmó que los cuatro rasgos dominantes de la Constitución de 1886 eran: restablecer la unidad nacional, reconstruir la relación entre el Estado y la Iglesia católica, establecer las libertades individuales prácticas y bien definidas, y robustecer el principio de autoridad (1934 [1886]). Este escrito se distancia de su postura con respecto a los dos primeros. Sin lugar a dudas, el paso del federalismo al centralismo representó una conquista para el proyecto de Núñez, y el restablecimiento de la relación entre el Estado y la Iglesia fue un elemento fundamental;⁸ sin embargo, estos dos temas no fueron materia de debate durante la política generalizada. Por ello, como afirmé previamente, considero que las bases fundamentales de la Constitución de 1886 fueron: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución; (ii) fortalecer el principio de autoridad del presidente; (iii) control de constitucionalidad en cabeza del presidente y (iv) restringir la libertad de prensa para garantizar el orden.

El orden y la paz, fines esenciales de la Constitución

Desde el discurso de Núñez puede entreverse cómo la Regeneración buscó atacar la anarquía que se le atribuía a la Constitución de 1863. En este punto, José María Samper, Miguel Antonio Caro, Carlos Martínez Silva y, en general, los miembros del Consejo apoyaban a Núñez. Así, el objetivo de este órgano fue establecer instituciones que garantizaran la materialización del orden. Para ello, la Constitución de 1886 se edificó en oposición a su predecesora del 63, puesto que, en palabras de Caro (1886a), esta provocó la nación:

[más] sistemáticamente anarquizada... Aquel código impío y absurdo, después de negar la suprema autoridad divina, pulverizó la soberanía

8 Sobre estos dos aspectos de la Constitución de 1886, recomiendo consultar a Barreto (2011).

nacional, creando tres soberanos absolutos, la nación, la providencia, el individuo. De aquí nacieron las disensiones civiles, y aquel estado social más deplorable que la tiranía y la revolución material, en que los signos de la legitimidad se borran, y se pierde el respeto a la autoridad.

Para Núñez (1881), pues, asegurar la paz debía ser uno de los fines de la Constitución: “[u]na Constitución que no asegura la paz, no llena el principal de sus fines naturales; y hé ahí un argumento que se ha hecho para solicitar la reforma del expresado Código [el del 63]” (p. 31). Esta idea fue compartida por los seguidores de la Regeneración; se debía establecer la paz para que la Carta Fundamental, entendida como proyecto político, fuera efectiva (*La Voz de Antioquia*, citado en *La Nación*, n.º 221).

La estrategia adoptada para lograr el orden y la paz tuvo los siguientes componentes: instaurar una república unitaria en oposición al federalismo, restringir los derechos para finalizar con las amplias libertades consagradas en la Constitución de Rionegro y fortalecer el principio de autoridad, representado específicamente en el jefe del poder ejecutivo. Sobre este último punto, José María Samper sostuvo: “[e]l presidente, por el objeto mismo de su institución, es el guardián permanente de todo el orden constitucional y legal, y su obra compleja ha de consistir en obedecer por su parte las leyes, dando así el primer ejemplo de moralidad pública, y en hacerlas cumplir exactamente por los colombianos en la totalidad de la Nación” (1886a, p. 264).

Por lo tanto, la Constitución fue entendida más como una herramienta para dirigir el Estado que como una Carta que garantizara derechos a los ciudadanos. Esta visión era diametralmente opuesta a la de los constituyentes del 63, que veían en la Carta Fundamental un documento de derechos. Sin embargo, para Núñez y sus seguidores, la historia había demostrado que con ella era imposible gobernar y que la anarquía se había convertido en una constante, debido a las escasas facultades del Gobierno central, situación ante la que los presidentes debían atribuirse potestades *ad hoc*. El 27 de mayo de 1886, Caro afirmó que bajo la Constitución de Rionegro, y ante alteraciones

del orden público, el presidente debía “romper el instrumento [la Constitución] o falsearlo” para restablecer el “principio de gobernación” (1886b, p. 135).

Para que el presidente cumpliera su labor dentro de los límites constitucionales y legales, en consonancia con el principio de legalidad, el Consejo estableció en la Constitución amplias facultades ordinarias y extraordinarias que le permitieran al jefe del ejecutivo maniobrar el Estado, desde el nivel municipal hasta el nacional, sin necesidad de atribuirse potestades *ad hoc*. Al respecto, el 30 de septiembre de 1886, Carlos Martínez Silva afirmó:

[d]emostrado que los gobiernos débiles son de suyo violentos, era necesario constituir un gobierno fuerte para hacerlo suave en su ejercicio. A este fin tienden todas las disposiciones relativas a la organización del poder ejecutivo, que dejará de ser un ente de razón, para convertirse en verdadera autoridad, con medios de acción adecuados a los altos deberes que se le imponen, con conciencia de su importancia política y por consiguiente de su responsabilidad moral (1934 [1886], p. 37).

Para el Consejo, entonces, la garantía de los derechos se derivaba del hecho de que bajo la Constitución de 1886, el primer mandatario no tendría necesidad de violar la Ley Fundamental para cumplir su deber: la búsqueda del orden (Caro, 1886b). En otras palabras, los ciudadanos tendrían la certeza que el presidente actuaría dentro de los límites del principio de legalidad. Sin embargo, las facultades conferidas fueron de tal magnitud que este recurso de garantía resultó ineficaz. Además, produjeron el efecto contrario: el amplio poder del ejecutivo fue usado como instrumento para vulnerar los derechos de la minoría política.

El fortalecimiento del principio de autoridad del presidente para lograr el orden en el Estado

La autoridad del presidente se articuló en la Constitución de 1886 de la siguiente manera: gobernaría por un período de seis años (art. 114), con la posibilidad de ser reelegido (art. 127); gozaría de facultades extraordinarias únicamente para los tiempos de guerra (art. 121) y no respondería por sus actuaciones (art. 122). El fortalecimiento fue de tal magnitud, que en el principio de división de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos no solo quedó por encima del legislativo y el judicial, sino que, adicionalmente, no se consagraron otros órganos para controlarlo.

El Consejo estableció el principio de división de poderes en los siguientes términos: “[t]odos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones” (Constitución 1886, art. 57). Así mismo estatuyó normas relativas a las facultades de cada uno y los casos en los cuales estos se relacionaban entre sí. De estas relaciones es posible concluir que, en efecto, el poder ejecutivo terminó imponiéndose sobre el legislativo y el judicial:

[1]o anterior se evidencia principalmente en que el presidente de la República, como mandatario, tenía la facultad de asumir funciones legislativas (arts. 76 y 121), no era sujeto de responsabilidad por sus actos (art. 122) y tenía la competencia de elegir los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Esto último, claramente, ponía en tela de juicio la independencia de la rama judicial. Con este diseño institucional del sistema de pesos y contrapesos, presidentes como Miguel Antonio Caro y Rafael Reyes tuvieron a su disposición el poder de gobernar sin límites la República (Maya, 2012, p. 121).

El temor a los abusos del Congreso fue la justificación, desde el punto de vista de Miguel Antonio Caro, para darle prevalencia al presidente. Al respecto, el 10 de septiembre de 1888, Caro, en su calidad de consejero de Estado, sostuvo:

[e]l constituyente, siguiendo de buen grado, por convicción profunda adquirida a través de tantos desastres, la avasalladora corriente de opinión antiparlamentaria que en todas partes se abre paso, *propúsose como uno de los fines más notorios de la regeneración nacional, conjurar los peligros de la omnipotencia parlamentaria, revistiendo al jefe del poder ejecutivo de la poderosa iniciativa, de la libérrima facultad de nombrar sus agentes, y de la de objetar, en condiciones favorables, proyectos inconvenientes.* [Cursivas añadidas].

Por esta razón, el Consejo designó al presidente como el poder que debía mantener el orden y propender por la paz en el Estado. Para empezar, el artículo 121⁹ le reconoció facultades legislativas extraordinarias en tiempo de guerra exterior o conmoción interior.¹⁰ De acuerdo con Caro, una de las debilidades de la Constitución de Rionegro era que no contemplaba un régimen diferente para períodos en los que el orden público estuviera alterado. En su opinión, en este escenario, el Gobierno central, impotente, solo tenía dos posibilidades: “el suicidio o la omnipotencia”.

Los argumentos de Caro no terminaban ahí. Aseguraba que las facultades extraordinarias en tiempo de guerra exterior o conmoción

9 “Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias”.

10 En el debate de aprobación del artículo 121 se incluyó la modificación propuesta por el delegatario Ospina Camacho “al exigir la audiencia previa del Consejo de Estado para su declaración, al cambiar el término invasión extranjera por guerra exterior y al señalar que el presidente de la República queda investido de las facultades que le confieran las leyes y no de las facultades que crea necesarias para contener la agresión o reprimir el alzamiento” (Valencia, 1992, p. 138).

interior conciliaban la libertad del individuo con el orden social. En primer lugar, porque protegían la libertad individual al establecer “las reglas a que [los ciudadanos] han de acomodar su conducta para quedar bajo el amparo de la autoridad”. En segundo lugar, permitía al Gobierno actuar para recuperar el orden alterado (Caro, 1886b). Así, las facultades legislativas extraordinarias en tiempo de guerra exterior o conmoción interior tuvieron gran importancia, por ser “una medida de mucha concentración de poder, característica básica del régimen presidencialista que instaura o restaura la Regeneración” (Valencia, 1992, p. 137).

Luego de la intervención de Caro, Samper afirmó críticamente que solo se estaba considerando “la cuestión desde un punto de vista; el de robustecer al Gobierno y revestirle de las facultades necesarias para reprimir toda insurrección; pero deja desamparados en tiempo de guerra los derechos de los ciudadanos, por la suspensión de las garantías individuales” (1886d). Y sí, así quedaron los derechos de los ciudadanos: sin amparo.

El artículo 122¹¹ fue muy debatido en el Consejo pues históricamente se había consagrado la responsabilidad de los funcionarios públicos. Las posiciones de Samper y Caro fueron opuestas en este punto. El artículo inicial que se discutió en el Consejo expresaba: “El presidente de la República no es justiciable por sus actos oficiales; son responsables los ministros” (Samper, 1886a, p. 283). Samper asimiló

11 “Artículo 122.- El Presidente de la República o el que en su lugar ejerza el Poder Ejecutivo, es responsable únicamente en los casos siguientes, que definirá la ley:

1. Por actos de violencia o coacción en elecciones;
2. Por actos que impidan la reunión constitucional de las Cámaras Legislativas, o estorben a éstas o a las demás Corporaciones o autoridades públicas que establece esta Constitución, el ejercicio de sus funciones; y,
3. Por delitos de alta traición.

En los dos primeros casos la pena no podrá ser otra que la de destitución, y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones el Presidente; la de inhabilitación para ejercer nuevamente la Presidencia.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento o remoción de Ministros, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable”.

esta propuesta al establecimiento de un rey constitucional, iniciativa inconcebible en una república. Finalmente, producto de una transacción, los constituyentes optaron por establecer que el presidente sería responsable por actos de violencia o coacción en elecciones, por impedir el ejercicio de las demás corporaciones y por los delitos de alta traición. Caro no estuvo de acuerdo con la tercera causal de responsabilidad. Para él “[l]a hipótesis de que el presidente de Colombia, bajo las nuevas instituciones, puede ser traidor a la patria, debe alejarse de la imaginación como ilícita, y no puede consignarse en la Constitución de la República” (Caro, 1886c).

En todo caso, para Caro, la irresponsabilidad presidencial no implicaba la inexistencia de mecanismos para limitar el poder del mandatario. Entendía que la primera restricción venía impuesta por la formalidad que debían cumplir los actos presidenciales, pues para que obligaran se requería la firma de los ministros. También existían los límites morales, ejercidos por la opinión pública mediante la oposición pacífica. Finalmente, el 12 de julio de 1886, Caro se refirió a la posibilidad última de recurrir a la revolución: “[a]gítense enhorabuena los pueblos, como los mares, cuando llega la hora de la tempestad”. Vale la pena aclarar que Caro, en verdad, nunca consideró que la revolución fuera un derecho constitucional del pueblo, pues ello implicaba la negación misma de la Ley Fundamental (1886c).

Finalmente, para fortalecer el principio de autoridad del presidente se permitió la reelección presidencial y se amplió su período. La reelección fue consagrada en el artículo 127 en los siguientes términos:

El ciudadano que haya sido elegido Presidente de la República no podrá ser reelegido para el período inmediato, si hubiere ejercido la Presidencia dentro de los dieciocho meses inmediatamente precedentes a la nueva elección.

El ciudadano que hubiere sido llamado a ejercer la Presidencia y la hubiere ejercido dentro de los seis últimos meses precedentes al día de la elección del nuevo Presidente, tampoco podrá ser elegido para este empleo.

Frente a este tema hubo posiciones contrapuestas en el Consejo. En un primer momento se aprobó la prohibición de la reelección inmediata.¹² Samper consideró que bastaba con ampliar el período presidencial (*La Nación*, n.º 89), pero una vez más Caro expuso su punto de vista, y fue este el que se adoptó: “[s]i la reelección franca es mala en muchos casos, en todo caso es peor la imposición de un sucesor indigno, la continuación de un hombre en el poder por medio de un instrumento buscado *ad hoc*” (Caro, 1886d).

Samper, en todo caso, justificó su propuesta de ampliar el período presidencial de dos a seis años, aludiendo a la imposibilidad que tuvieron los presidentes de gobernar durante la vigencia de la Constitución de 1863. Además, se refirió a la historia colombiana y al derecho comparado: Francia, Argentina y Chile habían consagrado períodos de más de cuatro años. En sus propias palabras: “[e]ra de todo punto imposible, para presidentes de dos años, hacer el bien de la República... Así los seis años adoptados en Colombia están justificados por numerosos ejemplos, aun de Colombia misma” (Samper, 1886a, p. 242).

En síntesis, en 1886 se fortaleció el principio de autoridad del presidente encargándolo de propender al orden y la paz de la república. Para ello, el Consejo le confirió facultades que le permitieran manejar el Estado, de manera que no tuviera que atribuirse facultades *ad hoc*. De este modo se buscó garantizar que el mandatario actuara dentro del imperio de la ley.

Hasta aquí se enumeraron las facultades establecidas para robustecer el principio de autoridad del presidente. En seguida, me referiré al control constitucional consagrado, mecanismo que también redundó en fortalecer al presidente.

El control constitucional en cabeza del ejecutivo

Como lo anuncié, en el Consejo existieron dos ideas en tensión: la preocupación por consagrar un mecanismo judicial para proteger los

12 Artículo 125 del proyecto: “El individuo que haya ejercido la presidencia, por cualquier motivo, no podrá ser elegido presidente para el subsiguiente período”.

derechos de los ciudadanos de posibles arbitrariedades por parte de los poderes públicos, y el temor de alterar la opinión predominante, que defendía la necesidad de fortalecer el principio de autoridad en cabeza del ejecutivo, para acabar con la anarquía. Finalmente, el debate se inclinó por la segunda. El testimonio de Samper sobre este asunto es el siguiente:

[I]argamente se discutió en varias sesiones del Consejo Constituyente un punto de suma importancia: el de la conveniencia o inconveniencia de dejar a los jueces y tribunales la facultad, en asuntos que se rozasen con los derechos civiles y las garantías sociales, de aplicar en su fallos, en primer lugar, la Constitución, y en segundo la ley, en caso de hallarse en contradicción o discordancia de la una con la otra, o ambas o una u otra con los decretos reglamentarios; todo sin perjuicio de que después de dictados los fallos se consultase cada punto con la Corte Suprema, a fin de que esta fijase la respectiva regla de jurisprudencia (1886a, p. 98).

De acuerdo con los artículos 86¹³, 88¹⁴ y 90¹⁵ aprobados, el control constitucional tuvo las siguientes características: “abstracto, restrin-

13 “El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta Artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de cincuenta y uno a doscientos Artículos, y hasta de quince días, cuando los Artículos sean más de doscientos.

Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes a aquél en que el Congreso haya cerrado sus sesiones” (Constitución de 1886, art. 86).

14 “El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara” (Constitución de 1886, art. 88).

15 “Exceptúase de lo dispuesto en el Artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto” (Constitución de 1886, art. 90).

gido a los proyectos de ley, sólo podía ser activado por el presidente de la República, y la competencia para decidir correspondía a la Corte Suprema de Justicia” (Maya, 2012, p. 121). Así las cosas, el Consejo reafirmó la noción del principio de división de poderes dominante y con ello fortaleció el poder presidencial.

El artículo *Reforma constitucional y excepción de inconstitucionalidad* expone dos razones para considerar que dicho mecanismo reforzó el poder del presidente:

[p]or un lado, como el Ejecutivo era el único órgano competente para activar el control, se corría el riesgo de que no se hiciera, tal y como sucedió. Desde 1886 hasta 1909, el Ejecutivo contó con la mayoría en el Congreso y, de acuerdo con la Gaceta Judicial de estos años, no hubo un sólo caso en el cual el Presidente objetara un proyecto de ley por inconstitucionalidad. Por otro lado, la función del juez se convertía en subsidiaria de la voluntad del Ejecutivo, lo cual implicaba que, aun cuando un juez reconociera la inconstitucionalidad de una ley, debía aplicarla (Maya, 2012, p. 121).

En consonancia con esta comprensión del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos, la Corte Suprema de Justicia sostuvo:

[a]l poder judicial no le está atribuida la interpretación general auténtica de la Constitución o de las leyes sustantivas, ni le es permitido dejar de observar éstas porque las juzgue contrarias a la Constitución... No está establecido en la República ningún tribunal o autoridad que tenga la facultad de declarar que una ley deja de ser obligatoria por ser contraria a un precepto constitucional (1889, p. 403).

Debido a que la supremacía constitucional es el tema central de este texto, voy a profundizar en los debates que hubo en el Consejo sobre este punto. Miguel Antonio Caro, en su calidad de consejero de Estado, presentó un informe el 10 de junio de 1889 en el que calificó

de ineficiente el control constitucional de la Constitución de 1863: “[e]n Colombia no existió otro recurso que el denuncia de las leyes de los Estados lesivas de los derechos garantizados por la Constitución, las cuales estaban sujetas a suspensión por la Corte y a anulación por el Senado. Recurso tardío y muchas veces ineficaz, particularmente en materias tales como la de expropiación” (1890a, p. 370).

En la cita previa, Caro se refirió al art. 72¹⁶ de la Constitución de Rionegro que consagró “un control de constitucionalidad difuso” (Malagón, 2012, p. 119). Este consistió en lo siguiente: la Corte Suprema tenía la facultad de suspender las disposiciones contrarias a la Constitución federal o a las leyes nacionales, previa solicitud del procurador o de un ciudadano. La última palabra sobre la validez o nulidad de los actos suspendidos correspondió al Senado de Plenipotenciarios. Malagón afirma que: “[e]xisten tres causas principales por las cuales se realizan la mayoría de solicitudes de inconstitucionalidad de las disposiciones emanadas de las asambleas legislativas de los Estados soberanos; estas causas son producto principalmente de las violaciones que sufren los artículos 8°, 14° y 17° de la Constitución federal” (2012, p. 120).

Es decir, la ineficacia del control constitucional de la Constitución de 1886, reseñada por Caro, es la expresión de su propia postura.¹⁷ Desde esta, propuso la adopción de un control concreto de constitucionalidad ante el Consejo en los siguientes términos:

Artículo 21.- La potestad reglamentaria no constituye derecho contra las leyes ni las leyes contra la Constitución. En consecuencia, los tribunales que hayan de actuar en asuntos contencioso-administrativos prestarán defensa a los particulares agraviados por providencias de la administración; y la autoridad judicial protegerá a las personas contra los abusos de cualquiera de los poderes públicos.

16 “Corresponde a la Corte Suprema suspender, por unanimidad de votos, a pedido del Procurador General o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las Asambleas de los Estados, en cuanto sean contrarias a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando, en todo caso, cuenta al Senado para que éste decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos”.

17 Recomendando consultar la obra de Malagón (2012). En esta, el autor retoma casos en los que se aplicó este control constitucional.

En pocas palabras, propuso adoptar el control judicial de las leyes por medio de la Excepción. En la exposición de motivos, presentada el 15 de mayo de 1886, afirmó:

[s]i el soberano dicta una ley inconstitucional, esta ley sancionada y promulgada debe ser obedecida mientras no haya, como no lo hay, un poder superior que tenga la facultad de anularla. No puede dejarse al ciudadano la facultad de desobedecer una ley por cuanto la juzga contraria a la Constitución. Tal principio sería anárquico. Pero sí debe tener el derecho de exigir que no se cumpla en su daño, y los tribunales no deben aplicarla cuando lesiona derechos civiles garantizados por la Constitución (Caro, 1886e).

Como puede verse, Caro entendía que su propuesta conciliaba el principio de autoridad y los derechos de los ciudadanos, “pues no se anulaba la ley sino que dejaba de aplicarse para el caso concreto” (Maya, 2012, p. 126). Si bien el artículo fue aprobado en la sesión del 15 de mayo de 1886 (*Diario Oficial*, n.º 6989), cuando se retomó la discusión sobre este fue transformado de tal manera que nada tenía que ver con el control constitucional y el principio de supremacía de la Constitución. Esta es la historia del artículo 21.

Samper propuso incluir un nuevo artículo al finalizar el Título 3º “De los derechos y garantías sociales” de la Constitución, en los siguientes términos:

[c]uando hubiere discordia entre la Constitución y las leyes o los decretos o actos reglamentarios, los jueces y entidades públicas que deban decidir algún punto, aplicarán en primer lugar la Constitución y en segundo la ley.

Las leyes que hubieren sido declaradas exequibles por la Corte Suprema antes de obtener la sanción ejecutiva serán aplicadas sin confrontarlas con la Constitución (1886c).

Esta propuesta tuvo el apoyo del delegatario Rubio Frade y de Caro. En el *Diario Oficial* n.º 6757, que recoge esta discusión, se afirma que el segundo inciso fue negado. Sin embargo, el primer inciso tampoco fue aprobado.¹⁸ El delegatario Ospina propuso una versión final del artículo 21 que no consagraba un mecanismo de control constitucional, ni la supremacía de la Constitución y así fue aprobado:

Artículo 21.- [e]n caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional en detrimento de alguna persona, el mandato superior no exime de responsabilidad al agente que lo ejecuta.

Los militares en servicio quedan exceptuados de esta disposición; la responsabilidad respecto de estos recaerá únicamente en el superior que da la orden (Constitución de 1886).

La información del *Diario Oficial* no me permite determinar la causa de este cambio. En todo caso, vale la pena recordar que la propuesta de Caro, del 15 de mayo, fue combatida, entre otros, por el ministro de Hacienda, Antonio Roldán, “quien calificó de anárquica la doctrina en él contenida” (*La Nación*, n.º 182). Además, Caro proponía paralelamente la objeción por inconstitucionalidad a los proyectos de ley como una facultad del presidente; la decisión final correspondería a la Corte Suprema, en caso de insistencia por parte del legislador. La facultad de objeción efectivamente se consagró, y quizá esa sea

18 Parecería, en todo caso, que Miguel Antonio Caro tenía una visión de supremacía de la Constitución. Lo anterior se puede concluir de su propuesta ante el Consejo Nacional de Delegatarios y por el siguiente hecho: el 7 de septiembre de 1886, Caro solicitó declarar insubsistentes los artículos 302 y 303 del reglamento provisional de la Cámara de Representantes por considerarlos contrarios a la Constitución. Sobre el primero afirmó que no estaba en “consonancia con la Constitución de la República...”, y sobre el segundo dijo: “[c]omo la Constitución determina los dos únicos casos en que se requiere tal mayoría [de dos tercios de los votos], a saber, el de insistencia del Congreso respecto de leyes objetadas por el Gobierno, y el de aprobación de reformas constitucionales, es patente que la mencionada disposición es inconstitucional” (Caro, 1886f). [Cursivas añadidas]. Discurso sobre la votación secreta publicado en el *Diario Oficial*, n.º 6805, del 22 de septiembre de 1886.

una razón por la que los constituyentes de 1885 estimaron innecesario adoptar la Excepción. Con la objeción por inconstitucionalidad del presidente y el pronunciamiento de la Corte, decía Caro:

[n]o habrá posibilidad moral de que se expidan leyes inconstitucionales; y sí puede ofrecer inconvenientes dejar a los jueces la facultad de aplicar, aunque en casos particulares siempre, la Constitución contra las leyes, sobre todo tratándose de aquellas que lleven el pase de la Corte Suprema. Un tribunal inferior no puede revisar lo que aprobó el tribunal supremo (1886e).

Una vez más la anarquía, entendida como desorden e inseguridad jurídica, tuvo un papel principal. Fue el sustento para rechazar el control constitucional discutido: por un lado, existía el temor de que los tribunales tuvieran diferentes criterios jurídicos y crearan caos en la rama judicial; por el otro, la interferencia del juez al cuestionar la validez de una norma ponía en riesgo el poder del legislativo y la comprensión predominante del principio de división de poderes. Esto significa que la oposición tuvo que ver con la posibilidad de reconfigurar el sistema de frenos y contrapesos, si le concedía a los jueces un papel activo frente al ejecutivo y al legislativo.

Así pues, de las proposiciones de Caro y Samper, concluyo que para ellos la Constitución tenía un valor adicional, que la diferenciaba de las otras normas del sistema jurídico. Sus propuestas coincidían en que la competencia para resolver las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad correspondía a la Corte Suprema, lo que significaba que la discusión debía trascender del ámbito puramente político al jurídico.

Como se evidencia, la tensión entre la protección judicial a los derechos de los ciudadanos y el principio de autoridad del presidente se resolvió a favor de la segunda. En todo caso, como medida para proteger los derechos de los individuos, los constituyentes optaron, a “modo de transacción o conciliación entre los opuestos pareceres”

(Samper, 1886a, p. 98), por incorporar el Título III de la Constitución¹⁹ como preliminar del Código Civil, que tenía una aplicación preferente frente a los otros códigos.²⁰

Aunque la estrategia adoptada rebajó a nivel de ley los derechos constitucionales de los individuos, Samper relata así lo que ocurrió en el Consejo:

[c]reyose por muchos... que para evitar conflictos entre la Constitución y las leyes civiles, bastaría tener siempre a la vista de los jueces este Título III, como obligado encabezamiento del Código Civil; con la circunstancia de no ser alterable este título, sino por acto reformatorio de la Constitución...

En nuestro sentir, todo juez o funcionario que juzga, debe, en caso de conflicto entre la Constitución y una ley, o entre la ley y un decreto reglamentario, aplicar de preferencia la disposición constitucional, en segundo lugar la legal, y, en tercero, la reglamentaria; a menos que la ley haya sido objetada por el poder ejecutivo como inconstitucional, y declarada exequible por la Corte Suprema, previa instancia de ambas cámaras (Art. 90). En este caso, la ley prevalece, aunque no parezca constitucional al Gobierno, por cuanto los altos poderes legislativo y judicial están acordes en la inteligencia dada a la Constitución (1886b, pp. 98-99). [Cursivas añadidas].

Así, aunque la tensión fue resuelta a favor de fortalecer el poder presidencial, existió un mecanismo que pretendió reconocer un lugar especial a los derechos constitucionales. Sin embargo, como se desarrolla en los siguientes capítulos, fue insuficiente: los derechos de la minoría política fueron violados sistemáticamente por los gobiernos. Además, contrario a la afirmación de Caro sobre la imposibilidad moral de expedir leyes inconstitucionales, el Congreso aprobó, y los

19 Artículo 52.- “Las disposiciones del presente Título se incorporarán en el Código Civil como Título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformatorio de la Constitución”.

20 El Código Civil de la Unión, Ley 84 de 1873, disponía en el artículo 10°: “El orden en que deben observarse los Códigos nacionales, cuando ocurran entre ellos incompatibilidades o contradicciones, será el siguiente: [...] 2. Los sustantivos a saber: el Código Civil, el de Comercio, y el Penal”.

presidentes sancionaron, varias leyes que fueron un instrumento para vulnerar los derechos de liberales y conservadores históricos.

Hemos visto hasta acá que no existió una solución *a priori* para la tensión entre la protección judicial de los derechos y el fortalecimiento del principio de autoridad del presidente. La respuesta institucional surgió en un escenario político y social concreto en el que, en todo caso, es evidente la existencia de una noción del principio de supremacía constitucional. Caro y Samper consideraron que el valor de la Constitución era diferente al de las otras normas del sistema jurídico. Esta discusión se presentó, nuevamente, en el Consejo Nacional Legislativo, cuando en 1887 promulgó dos leyes: la Ley 57 y la Ley 153. La primera estableció la primacía de la Constitución; la segunda, en cambio, reconoció una amplia presunción de constitucionalidad de las leyes (véase capítulo 3). Por esta razón, el período 1886-1910 fue caracterizado por Carlos Restrepo Piedrahita como el único en la historia constitucional de Colombia en el que imperó la supremacía de la ley (1978, pp. 43-44).

La restricción a la libertad de prensa como un mecanismo para garantizar el orden

En el Consejo Nacional Constituyente se consideró que una de las causas de la anarquía, durante la vigencia de la Constitución de 1863, había sido el reconocimiento de libertades absolutas. La libertad de prensa no fue la excepción:

[u]no de los defectos capitales de la Constitución de 1863 consistía en el desequilibrio de las garantías que otorgaba a los derechos individuales y a las libertades públicas; desequilibrio proveniente de un absolutismo de doctrina que de hecho anulaba todas aquellas garantías y libertades, con excepción de una: la de la expresión del pensamiento, sin limitación alguna (Samper, 1886a, p. 81).

De manera que la libertad de prensa representaba tal peligro que justificó su limitación, pues “con una palabra o una plumada se podía atentar contra la honra de las personas, la dignidad de las familias, la paz pública y el respeto debido a las autoridades” (Samper, 1886a, p. 81). Esta libertad constituía una amenaza en dos sentidos: para los derechos de otras personas y para el orden social, pues era un catalizador de las revoluciones y, por tanto, de la anarquía (Samper, 1886c). Al respecto Caro afirmó: “[l]a serie de las revoluciones ha sido incontable, y la prensa su principal promotor” (1890b, p. 58).

Por estas razones, Núñez, en el discurso de instalación del Consejo, expresó que la prensa debía “ser antorcha y no tea, cordial y no tósigo; debe ser mensajera de verdad, y no de error ni calumnia; porque la herida que se hace a la honra y al sosiego es con frecuencia la más grave de todas” (1885).

De ahí que el Consejo decidió limitarla en la Constitución de 1886 de dos maneras: se declaró que la prensa era libre en tiempos de paz pero responsable (art. 42) y se reconoció como una facultad del ejecutivo “prevenir y reprimir los abusos de la prensa”, mientras el legislativo se reunía y aprobaba la ley correspondiente (art. K –transitorio).

La responsabilidad en el ejercicio de la libertad de prensa traía aparejada la posibilidad de represión legal, cuando representara una amenaza para la sociedad. En la Constitución se fijaron las causales generales de dicha responsabilidad y correspondió al Congreso establecer los casos puntuales para restringir este derecho (Samper, 1886a, p. 83). Las tres limitaciones fueron: la honra de las personas, el orden público y la tranquilidad pública. El propósito de la última era evitar la promoción del desorden y el trastorno a la paz pública. Desde el punto de vista de Samper, era importante que el legislador, en cumplimiento de su deber, fuera medurado y prudente, para evitar que “so pretexto de mantener la tranquilidad pública, se quieran cercenar sin necesidad ni justicia los legítimos fueros de la libertad de la prensa” (1886a, p. 84). Sin embargo, la historia no fue así: no hubo ni prudencia ni medida por parte del legislador al regular esta libertad (véanse capítulos 3 y 4).

La segunda disposición fue el artículo constitucional transitorio K, que Samper calificó como la “más grave de todas las disposiciones transitorias” (1886a, p. 471). Su principal argumento fue que el presidente ya tenía las facultades necesarias para mantener la paz, de manera que esta disposición lo convertía en un dictador:

[s]e observó por los adversarios del art. K, que una de las más preciosas y necesarias libertades era la de la prensa, sin la cual ni el Gobierno mismo podía contar con el apoyo de la opinión, ni librarse de incurrir en muchas faltas, ni ponerse a cubierto de injustas imputaciones verbales; que estando restablecido el orden público, no había razón para mantener un régimen excepcional respecto de la prensa; que aun cuando era muy reciente la revolución de 1885, *el Gobierno, con la nueva Constitución, iba a quedar armado de toda la autoridad y fuerza necesarias para defenderse, sin necesidad de someter la imprenta a un régimen arbitrario*; que era seguro, y se tenía evidencia moral de ello, que el Consejo Legislativo no expediría ley alguna sobre imprenta, en cuyo caso duraría la dictadura del Gobierno hasta fines de 1888, cuando el primer congreso constitucional hubiera expedido la ley sobre la materia; que *si se quería mantener aquella dictadura, a despecho del régimen constitucional, era necesario suavizarla siquiera un tanto, suprimiendo la palabra prevenir, que dejaba en libertad al Gobierno para prohibir las publicaciones que no le agradasen, o para establecer la censura previa y cuantas precauciones, aun desiguales e injustas, le pareciesen preventivas*; que asimismo, el artículo transitorio no debía dar facultad absoluta de castigar cuanto se reputase abusos de la prensa, sino que debía limitarse el castigo a los abusos definidos en el art. 42 de la Constitución que es permanente; que era muy irregular la atribución que se daba al Gobierno de ejercer una función judicial, cual lo es la de reprimir los abusos de la prensa, represión que entrañaba condena y castigo; que si se quería hacer simpático el nuevo régimen constitucional, era necesario sostenerlo con la legalidad y la benevolencia, y no con el rigor de la arbitrariedad y de la dictadura; y que *la reforma constitucional era una obra de reparación y de justicia, y no de reacción absolutista o antirrepublicana* (Samper, 1886a, pp. 471-472). [Cursivas añadidas].

La anterior exposición de los motivos en contra del artículo K está basada en la comprensión de la libertad de prensa como “la más grande y eficaz de todas las garantías con que puede contar una sociedad civilizada... Contra todas estas y otras verdades peca el Art. K. El tiempo hará apreciar sus consecuencias” (Samper, 1886a, p. 473). En efecto, el tiempo cumplió su tarea, Samper no se equivocó: la minoría política fue silenciada, desterrada y expropiada.

Como dije al comienzo, el propósito de este capítulo era identificar las premisas fundamentales de la Constitución de 1886, que tuvieron como punto de partida la ruptura con su predecesora del 63, convertida en paradigma de la anarquía. De ahí, el papel central del orden y la paz como fines de la Constitución, el propósito de robustecer el principio de autoridad del presidente y la idea de limitar la libertad de prensa. Con las facultades constitucionales reconocidas al ejecutivo, este contaba, contrario a lo ocurrido bajo la Constitución de 1863, con el poder suficiente para propender por el orden y la paz. En consonancia, el 30 de septiembre de 1886, Martínez Silva sostuvo:

[p]robablemente no se volverán a ver aquí los días de aquellos en que el presidente de la República para hacer algo bueno tenía que apelar a los medios más indignos, quedándole en cambio franco y expedito el camino de la corrupción y de la violencia para realizar la inequidad. Demostrado que los gobiernos débiles son de suyo violentos, era necesario constituir un gobierno fuerte para hacerlo suave en su ejercicio. A este fin tienden todas las disposiciones relativas a la organización del poder ejecutivo, que dejará de ser un ente de razón, para convertirse en verdadera autoridad, con medios de acción adecuados a los altos deberes que se le imponen, con conciencia de su importancia política y por consiguiente de su responsabilidad moral (1934 [1886], p. 37).

Para Miguel Antonio Caro, la Constitución de 1886 representó la salvación. Así lo afirmó el 4 de junio de 1887:

[e]n esta Constitución halláis consagrados principios salvadores: la Patria reintegrada, las relaciones entre las dos potestades instituidas para el bien de la sociedad, cordialmente reanudadas: restablecido con su índole propia y honrando el ejército, que es garantía del orden y fuerza de todos; fundado el imperio de la justicia, que es refugio de los débiles; las libertades omnímodas, calamidad grande, reprimidas... Vos proclamasteis estos principios en la memorable exposición de noviembre de 1885; *las municipalidades de la República los aprobaron como expresión genuina del pensamiento de la Nación*; y el cuerpo constituyente les dio forma legal y definitiva([1887], 1920, p. 41). [Cursivas añadidas].

Si para Martínez Silva y Caro, la Carta de 1886 fue la materialización de un triunfo institucional, para la oposición política fue objetivo de constante crítica. En el siguiente capítulo me refiero al escenario de política generalizada y al papel de la prensa como el único medio que tuvo la minoría política para expresar sus desacuerdos con las premisas fundamentales del régimen constitucional establecido. Mostraré que, a pesar de las actuaciones del Gobierno para restringir su ejercicio, los periódicos desempeñaron un papel fundamental en la generación de la política generalizada.

CAPÍTULO 3

LA PRENSA: MEDIO DE LA OPOSICIÓN

*“Y una cosa escriben los vencedores
y otra los vencidos,
una los liberales y otra los conservadores”.
El Relator, n.º 315*

De acuerdo con la historia de los lenguajes políticos, las formaciones y transformaciones discursivas de los actores están inmersas en un contexto determinado (Palti, 2005a). Así, luego de definir las premisas fundamentales sobre las que se estableció la Constitución de 1886,¹ en este capítulo analizaré el escenario en el que surgió la política generalizada, es decir, el cuestionamiento a la validez y legitimidad de dichas premisas, expresadas en la Constitución. Esto me permitirá demostrar que la prensa fue el medio usado por la oposición para criticar la Constitución de 1886 y al Gobierno, e identificar los primeros cuestionamientos al régimen constitucional y legal establecido.

En el primer capítulo expliqué la corriente historiográfica de la historia de los lenguajes políticos con base en tres conceptos: contexto, contingencia y política generalizada. En este capítulo me refiero específicamente a los dos primeros, mediante la reconstrucción de la esfera pública entre 1886 y 1892, para lo cual menciono hechos concretos como destierros y cierre de periódicos, normas proferidas por los poderes legislativo y ejecutivo, y me concentro en los debates que

1 En el capítulo 2 sostuve que las premisas fundamentales de la Constitución de 1886 fueron: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución, (ii) el fortalecimiento del principio de autoridad del presidente, (iii) el control constitucional en cabeza del ejecutivo y (iv) la restricción a la libertad de prensa como un mecanismo para garantizar el orden.

se dieron en los periódicos y en los partidos políticos en torno a la relevancia de la libertad de prensa y las elecciones en una república. Lo anterior está vinculado con el modelo de presidencialismo establecido en la Constitución, denominado por los liberales y los conservadores históricos como “monárquico” (*El Relator*, n.º 315).

La selección del período analizado en este capítulo obedece a tres razones. Primera: en 1886 entró en vigencia la nueva Constitución. Segunda: 1886 y 1887 fueron años en los que se discutió nuevamente la supremacía constitucional. Tercera: el año 1892 está marcado por la primera coalición entre liberales y conservadores históricos para reformar el régimen constitucional y legal instituido por el Partido Nacional sobre tres coincidencias: la necesidad de derogar la Ley 61 de 1888 —“ley de los caballos”—, restablecer la libertad de prensa y las garantías electorales, y consagrar la supremacía de la Constitución, motivaciones que son un reflejo de las fisuras reveladas por el régimen constitucional y legal. Además, 1892 marca el comienzo de la política generalizada (véase capítulo 4). En resumen, el recorrido por estos siete años de la historia me permite mostrar por qué, debido a las características del régimen constitucional y legal instituido, la prensa se convirtió en el medio más importante para criticarlo.

Este capítulo está organizado así: comienzo refiriéndome a la Constitución de 1886 y a la minoría política. A continuación, identifico el rol que jugó la libertad de prensa tanto para el Gobierno como para la oposición, y retomo tres momentos en los que se discutió el tema de la supremacía constitucional. Para finalizar, describo el escenario institucional en el que surgió el cuestionamiento a la Constitución de 1886.

La Constitución de 1886 y la minoría política

La Constitución de 1886 fue publicada en el *Diario Oficial* el 7 de agosto de 1886 (n.ºs 6758-6759). Esta fue la máxima conquista del proyecto político del Partido Nacional y de la Regeneración. A pesar de marcar el fin de la tan criticada Constitución del 63, mantuvo con esta un elemento común: ambas fueron concebidas por el partido vencedor, es decir, el que había ganado la guerra. En la primera

fue el Liberal, y en la segunda el Nacional (véase capítulo 2), situación que abrió el camino a las críticas. Así lo expresó *El Relator*: “la que debía ser obra de la Nación fué *sólo lo de siempre*: la obra de unos pocos, preocupados más de asegurarse y perpetuarse en el mando que de responder á las exigencias de la felicidad pública” (n.º 495). [Cursivas añadidas].

Los constituyentes de 1885 tuvieron como propósito establecer un régimen constitucional opuesto al de 1863, porque esperaban pasar de la anarquía al orden. Para los seguidores del Partido Nacional el propósito se cumplió; no así para los liberales. Por ejemplo, en 1887, *El Espectador* afirmó que no quedaba nada del régimen liberal, porque la Constitución de 1886 había instituido una república marcadamente conservadora:

[u]nitaria hasta la exageración, regida por gobierno tan fuerte como irresponsable, y sostenida por ejército permanente numerosísimo... el sufragio no existe sino como promesa de remoto y equívoco cumplimiento; el jefe de la Nación será durante algunos años el elegido de sus elegidos, no del pueblo; la libertad individual ha sido recortada hasta llegar á ser aceptable para el señor Caro, y la teoría del gobierno electivo popular empieza á ser reemplazada por la de las misiones providenciales (n.º 27).

El Correo de Antioquia, periódico que apoyaba la Regeneración, se refirió en los siguientes términos al nuevo régimen: “[a] aquella inquietud constante de los espíritus, á aquella agitación fébril, á aquel modo de ser positivamente revolucionario, se han sucedido la calma y una pasión marcada en favor del orden y el bienestar” (citado en *La Nación*, n.º 101).

En todo caso, aunque *El Correo de Antioquia*, *La Nación* (n.º 208) y *El Correo Nacional* (n.ºs 39 y 218) hayan defendido la Constitución de 1886 y reconocido la existencia de la calma y el orden bajo su vigencia, había otra versión de lo sucedido. A pesar de que Núñez (1885) planteó ante el Consejo Nacional de Delegatarios que el cambio constitucional

terminaría con la discordia y la anarquía características del régimen anterior, la historia haría evidente la continuidad del enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición. Entre 1886 y 1909, la discordia entre el partido político mayoritario y la minoría —representada por los liberales y los conservadores históricos— fue el pan de cada día (Maya, 2012). Vale la pena anotar que la confrontación fue *principalmente* una batalla retórica que tuvo a la prensa como escenario.² Los actores principales de esta contienda fueron los tres partidos políticos del momento: Nacional, Liberal y Conservador Histórico. Así lo entendió *El Espectador*: “[q]ueremos atacar á la Regeneración en su vida pública, en sus instituciones, en sus doctrinas” (n.º 39); se trató de “un verdadero combate con la Regeneración” (n.º 47). Para *El Sagitario*, la “pluma y la palabra” fueron las armas (citado en *El Relator*, n.º 318).

Conformado por conservadores y liberales independientes, el Partido Nacional fue el mayoritario. La coalición la lideró Rafael Núñez, quien buscó el apoyo de los conservadores en 1885, luego de que los liberales se rebelaran contra su mandato e iniciaran guerras en diferentes estados federados. Entre los miembros más representativos del Partido Conservador estuvieron Miguel Antonio Caro, Carlos Holguín y Felipe Angulo. Los del Partido Liberal fueron José María Samper, José María Campo Serrano y Felipe Paúl. También se cuentan en las filas del Partido Nacional a los constituyentes de 1885: José Domingo Ospina Camacho, Miguel A. Vives, Benigno Barreto, Carlos Calderón, Juan de Dios Ulloa, Rafael Reyes, Antonio B. Cuervo, José Laborde, José Santos, Ramón Rueda M., Roberto Sarmiento, Acisclo Molano, Simón de Herrera, Francisco Mendoza Pérez, José María Rubio Frade, Jesús Casas Rojas, Luis M. Robles, Guillermo Quintero Calderón y Antonio Carreño (Camargo, 1987).

Liberales y conservadores históricos constituyeron la minoría política: “un partido [que] está... fuera del poder, aunque sea el más numeroso del país” (*El Relator*, n.º 394). Los líderes liberales fueron: Aquileo Parra, Nicolás Esguerra, Santiago Pérez, Fidel Cano, Miguel

2 Afirmando que la confrontación fue principalmente retórica, sin desconocer que durante el período estudiado hubo dos guerras: la de 1895 y la Guerra de los Mil Días (1899-1903).

Samper, Foción Soto, Rafael Uribe Uribe, Benjamín Herrera, Luis A. Robles y Felipe Pérez, entre otros. El Partido Conservador Histórico surgió de una facción que se independizó del Partido Nacional, después de que este último decidiera apoyar a Miguel Antonio Caro como candidato vicepresidencial para las elecciones de 1892. Estuvo liderado en un principio por Marceliano Vélez, y junto a él militaron Carlos E. Restrepo, Joaquín Pérez, Carlos Martínez Silva, José Vicente Concha, Augusto N. Samper, Juan Bautista Pombo, Jorge Roa, Eduardo Posada, Ignacio S. Hoyos y otros más.

Entre 1886 y 1891, el Partido Liberal lideró la oposición y se dedicó a criticar la Regeneración y la Constitución de 1886; los conservadores históricos tomaron fuerza en el escenario de cuestionamiento a las premisas fundamentales de la Constitución solo a finales de 1891. Por esta razón, los liberales tienen un mayor protagonismo en número de fuentes que los conservadores históricos, quienes aparecen ya al final.

El marco institucional en el que se dio la contienda retórica fue el paso del Consejo Nacional Constituyente al Consejo Nacional Legislativo,³ situación que se tradujo en que los liberales no tuvieron ni siquiera la posibilidad de postularse para tener representación en el Congreso, cuyas primeras elecciones populares se dieron en 1888.⁴ El primer período constitucional del presidente empezó el 7 de agosto de 1886, cargo para el que el Consejo Nacional Constituyente, confor-

3 Artículo transitorio C. “Tan luego como sea sancionada la presente Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios asumirá funciones legislativas y las que por la misma Constitución corresponden al Congreso, y separadamente al Senado y á la Cámara de Representantes. Entre estas funciones ejercerá inmediatamente la que le atribuye el Artículo 77” (Constitución de 1886).

4 Artículo transitorio B. “El primer Congreso constitucional se reunirá el día 20 de julio de 1888” (Constitución de 1886). De acuerdo con Samper, el año para la reunión del primer congreso debía ser 1888, “[n]o el de 1889, porque esto hubiera prolongado por un modo inaceptable para los pueblos la situación transitoria, y alejado con exceso justa y necesaria representación de los ciudadanos electores. No el de 1887 porque materialmente habría faltado tiempo, en un año, para preparar y expedir una buena ley de elecciones —enteramente nueva como ley nacional—, para ejecutar todas las operaciones preparatorias del funcionamiento del sufragio, y para que se hubiesen instalado las asambleas departamentales que habían de elegir senadores” (Samper, 1886a, p. 463).

mado por miembros del Partido Nacional, eligió el 8 de diciembre de 1885 a Rafael Núñez y como vicepresidente a Eliseo Payán (Samper, 1886e). En esta elección tampoco participó el Partido Liberal, y el Partido Nacional aseguró su continuidad en el poder. Solo hasta 1892 hubo elecciones populares para la Presidencia de la República.

En 1895, *El Derecho*, periódico liberal, al referirse a la importancia de que el Gobierno reconociera la existencia política de los liberales, resaltó: “[e]l Consejo Nacional, fruto nó de la paz sino de la victoria, se convirtió en constituyente, y el constituyente se hizo en seguida Legislativo. Las primeras bases, pues, así como su desarrollo, salieron todas de la misma hornaza” (n.º 9).

En síntesis, con el Consejo Nacional Constituyente y los primeros arreglos institucionales establecidos, el Partido Nacional se aseguró de anular la voz de los liberales, negándoles la oportunidad de tener representación en el Gobierno central y en el Congreso. Adicionalmente, el Gobierno había desterrado a un grupo de liberales en 1887 y suspendido la publicación de varios de sus periódicos. Para 1888, año en que debían llevarse a cabo las primeras elecciones de congresistas, la situación no era mejor. La Ley Electoral número 7 de ese año y la falta de garantías electorales dejaron inerte a la minoría política. En este contexto, la prensa fue convirtiéndose en el canal para criticar las premisas fundamentales de la Constitución y oponerse a los gobiernos. A continuación, me refiero a la postura en torno a la libertad de prensa defendida por cada uno de los bandos en contienda.

La “escasa” libertad de prensa como escenario de la confrontación retórica

A pesar de las restricciones impuestas en los artículos constitucionales 42⁵ y K,⁶ los desacuerdos con las instituciones vigentes y el Gobierno

5 Artículo 42.- “La prensa es libre en tiempo de paz; pero responsable, con arreglo a las leyes, cuando atente a la honra de las personas, al orden social o a la tranquilidad pública. Ninguna empresa editorial de periódicos podrá, sin permiso del Gobierno, recibir subvención de otros Gobiernos ni de compañías extranjeras” (Constitución de 1886).

6 Artículo transitorio K. “Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa” (Constitución de 1886).

se expresaron en los periódicos. En el diario vivir, los esfuerzos gubernamentales para limitar este derecho —multas a los directores de los periódicos, cierre de las imprentas y destierros— fueron ineficaces. La prensa se convirtió en el espacio que aprovecharon los liberales para involucrarse en los asuntos públicos, es decir, los que le concernían al ciudadano según la comprensión de la época (*El Espectador*, n.º 22). El Gobierno estaba consciente de que el Partido Liberal se haría sentir mediante el único canal que le quedaba: la prensa (*La Nación*, n.º 432). Por ello, después de asegurarse de bloquear la participación democrática de los rojos en los órganos del Estado, intentó numerosas veces cerrar los periódicos para anular por completo su voz. Así lo relató *El Espectador*:

[u]no a uno fueron cayendo bajo el bastón-garrote del Ministro Angulo cuantos periódicos se atrevían á no pensar en todo como el Gobierno; y á poco la República no tuvo en materias políticas otras voces que las obligadas —por complicidad ó por salario— a cantar las excelencias del régimen regenerador.

La prensa periódica vino, por ministerio del injusto privilegio, á manos de los vencedores en la última contienda armada, quienes casi constantemente, y tal vez sin más que una excepción, la emplearon para insultar y calumniar á los vencidos y para aplaudir humildemente todos los actos de los gobernantes, siquiera hiriesen la dignidad nacional, violasen la Constitución y las leyes, atentasen contra los más preciosos derechos de los ciudadanos ó amenazasen la vida de la República. Ni una protesta contra lo arbitrario, ni un acento de indignación contra lo escandaloso, ni una muestra de conmiseración para las víctimas del poder, ni una alerta contra la visible proximidad del absolutismo (n.º 31).

Desde los periódicos, unos atacaban al régimen y otros lo defendían. Sin embargo, existió una diferencia en el lenguaje usado por los dos bandos. Mientras el Partido Liberal se autodenominó opositor, el Gobierno lo tildó de enemigo del orden y agitador de la paz, buscando justificar las medidas para someterlo al régimen (*La Nación*, n.ºs 203, 231, 291, 295, 393).

La posición del Gobierno sobre la libertad de prensa

Desde el punto de vista del Gobierno, la búsqueda del orden y la paz, su principal deber, justificó la restricción a la libertad de prensa:

[e]l Gobierno cree que es deber suyo, para guardar el orden social moralizar la prensa, y si no lo consigue, castigar al menos en alguna forma, la inmoralidad desvergonzada. Ha querido emplear los medios suaves propios de una sociedad civilizada y culta. Si resulta ahora que en el seno de la nuestra hay verdaderos salvajes que creen que para herir al adversario y ganar unas pesetas todos los medios son lícitos, hasta los más repugnantes y odiosos, hay que apelar á remedios de otro orden. Y el Gobierno está resuelto á llegar en este camino hasta donde llegue el mal. A medida que éste aumente se irá tratando también de que los medios de represión sean eficaces (*La Nación*, n.º 432).

En 1889, el presidente Carlos Holguín calificó como absurdas las libertades absolutas que, en su opinión, se traducían en libertinaje y licencia desenfrenada (*La Nación*, n.º 342). En consecuencia, la libertad absoluta de imprenta, reconocida en la Constitución de 1863, se tornó inadmisibile pues promovía el “BOTAFUEGO revolucionario” (*La Nación*, n.º 249). En este mismo sentido, *El Telegrama* expresó que la regulación establecida en el régimen constitucional de Rionegro contribuía a “mantener y difundir la inquietud y la zozobra en el país, y á estancar los gérmenes de riqueza y bienestar que éste encierra en su fecundo suelo” (n.º 45). Desde la perspectiva del Gobierno, para lograr los fines esenciales de la Constitución, el orden y la paz, era necesario limitar el ejercicio de esta libertad. Una vez más el orden se sobrepuso a la garantía de los derechos, en este caso, al de la libertad de prensa.

Rafael Núñez (presidente titular en dos períodos: 1886-1892⁷ y 1892-1898), Miguel Antonio Caro (vicepresidente, 1892-1898), Felipe Angulo (ministro de Guerra, 1886-1892) y Carlos Holguín (vicepre-

7 Durante el primer período, Núñez se ausentó de la capital de la República; por esta razón, el ejecutivo fue asumido por el vicepresidente, Eliseo Payán, en 1886 y durante algunos meses en 1887. Entre 1892 y 1898 también estuvo ausente en repetidas ocasiones, por ello el vicepresidente, Miguel Antonio Caro, lo reemplazó.

sidente, 1888-1892), recurrieron al artículo K en consonancia con lo previsto en el Consejo Nacional Constituyente. Este artículo transitorio fue usado como un mecanismo para fortalecer el poder ejecutivo, acallar la voz de la oposición e impedirle que perturbara el orden público. Varios periódicos fueron cerrados, y desterrados quienes expresaron su crítica a la Regeneración y a las disposiciones normativas.

Entre los periódicos clausurados se cuentan: *El Renacimiento*, *El Semanario*, *La Prensa*, *El Liberal* y *El Vigilante*. También se acusó de subversivos a algunos de sus directores. Tal fue el caso de Nicolás Pontón, redactor de *El Recopilador* (*El Espectador*, n.º 18). Además, en febrero de 1888, Carlos Holguín, en su condición de ministro de Guerra, decretó la censura previa. En adelante, únicamente se permitiría la publicación y circulación de periódicos y hojas sueltas avaladas con anticipación por el Ministerio de Guerra (*El Espectador*, n.º 47).

Desde la perspectiva oficial era necesario restringir esta libertad para impedir la anarquía. Para el Gobierno, además, esta limitación cumplía una función civilizadora: nada menos que imponer el orden y mantener el crédito de las instituciones vigentes (Angulo, 1887, citado en *El Espectador*, n.º 28). Por esto, el 6 de mayo de 1886, el vicepresidente Felipe Angulo le expresó al gobernador de Cundinamarca que, para cumplir los fines de la Regeneración, había que reprimir la libertad de imprenta:

[a]l obrar de este modo, el Gobierno ejecutivo cumple un gran deber de patriotismo. A sus ojos merece respeto y protección la prensa elevada, decorosa y reflexiva. Ni puede el Gobierno aprisionar las inteligencias, ni anhela tampoco realizar el milagro de suprimir las oposiciones constitucionales. Pero sí tiene la obligación inevitable de velar por la conservación del orden, y de exigir, á todo trance, de los ciudadanos, respeto y obediencia al nuevo régimen legal. Por eso, pues, está decidido á castigar con severidad los desmanes de la prensa inconsciente y revolucionaria...

La misión de los mandatarios hoy es más grave que nunca. Estamos creando una situación y hay que darle estabilidad. En esa obra, señor

Gobernador, nada tenemos que temer del espíritu de rebelión, aún no extinguido por desgracia (Angulo, 1887, citado en *El Espectador*, n.º 7).

La importancia de controlar la prensa radicaba en suprimir el espacio para que los liberales no tuvieran la posibilidad de alterar el estado de paz logrado por la Regeneración, estado que resultaba amenazado al cuestionar la obligatoriedad de las instituciones de la República (*El Relator*, n.º 350). Sobre este último aspecto, Caro sostuvo: “[l]a autoridad se ha restablecido á costa de grandes sacrificios, y existe amplia libertad, toda la libertad compatible con la conservación de la tranquilidad pública y el orden social” (1890b, p. 58). Así, en sus términos, la regulación de la libertad de prensa era compatible con los objetivos de la Regeneración: “[b]ajo estas autorizadas y saludables inspiraciones, dictóse la Constitución de 1886; por manera que no puede ser constitucional, ni conforme con el espíritu de la Regeneración, sistema ninguno que no permita apagar la tea incendiaria ni suprimir la venta de venenos, cuando éstos y aquéllas sean de rúbrica periodística” (Caro, 1890b, p. 91).

Es evidente que, para el Gobierno, las normas que le permitían apagar la “tea incendiaria” eran el mecanismo para salvaguardar los fines de la Constitución, aun cuando ello significara “declarar guerra á muerte á la libertad de imprenta” (*La Nación*, n.º 295). Esta fue la justificación para defender el Decreto 151 de 1888: “[l]a restricción de la libertad, de cualquiera libertad, desde el momento en que se torne en abuso y violación de lo que debe ser respetado, no es negación ni ofensa, es afirmación y defensa, es la verdadera, positiva y única garantía del derecho” (*La Nación*, n.º 260).

Por ello, Caro alegó, contrario a lo que afirmaban los liberales, que el Decreto 151 de 1888 se ajustaba a los términos de los artículos 42 y K de la Constitución (Caro, 1888, citado en *La Nación*, n.º 310).

Como las limitaciones impuestas en el Decreto 151 de 1888 resultaron ineficaces para moderar a los liberales, puesto que estos criticaban a diario las instituciones y el Gobierno, el 29 de noviembre de 1889 se expidió el Decreto 910, aún más restrictivo. En la parte motiva, las medidas se justificaron como una “consecuencia necesaria del abuso llevado á términos increíbles por los que se han dado á la ingrata tarea

de ofender á la sociedad y al Gobierno” (*La Nación*, n.º 432). Esta reglamentación dispuso cerrar los periódicos e imponer multas. Si los sancionados se rehusaban a cancelar el valor de la multa debían ser encarcelados (un día por cada dos pesos de multa).

Importancia de la libertad de prensa para los liberales (1886-1888)

Los liberales entendieron su lucha contra el Partido Nacional y el régimen instituido como un deber republicano, encaminado a rechazar las medidas inconstitucionales y la arbitrariedad del poder ejecutivo (*El Espectador*, n.º 47). De acuerdo con *El Espectador*, una libertad con dichas restricciones y sujeta a la voluntad del presidente no podía considerarse como tal: “[e]sta libertad así restringida casi no es libertad... si al menos la responsabilidad de los escritores hubiera sido reglada yá por las leyes y no se extendiera á otros casos que á los señalados en la disposición constitucional, algún respiradero tuviera en Colombia la opinión pública y menos dolorosa fuera la tarea del escritor” (n.º 1).

Con base en el artículo transitorio K, el Gobierno expidió tres decretos sobre imprenta: el 635 de 1886, el 151 de 1888 y el 910 de 1889. Allí se establecieron limitaciones que desbordaban las contempladas en el artículo 42. Por esta razón, la crítica a la regulación constitucional se centró sobre todo en el artículo transitorio K.⁸ Se cuestionó la facultad otorgada al presidente de prevenir y reprimir los abusos de la prensa, porque en ejercicio de ella consagró instituciones contrarias “al carácter nacional” y al “grado de adelanto político alcanzado por el pueblo colombiano” (*El Espectador*, n.º 19). Además, se fortaleció aún más el poder ejecutivo (*El Espectador*, n.ºs 95 y 96) y se institucionalizó su arbitrariedad. El temor expuesto por Samper se materializó: fueron días en los que reinó el “rigor de la arbitrariedad y la dictadura” (véanse pp. 66 y 67). De acuerdo con *El Espectador*, el artículo K dejaba “abierta de par en par la puerta de la arbitrariedad, para que el Gobierno entrase por ella hasta donde fuese su gusto... El ramo de imprenta ha sido adscrito de

8 “Mientras no se expida la ley de imprenta, el Gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de la prensa” (Constitución de 1886, art. K).

hecho al despacho de las cosas militares, y el señor Ministro de Guerra acaba de declarar que la prensa opositora (inconsciente y revolucionaria, dice él) debe ser tratada como enemigo en armas" (n.º 28).

Los liberales rechazaron los decretos expedidos con base en las facultades extraordinarias (*El Relator*, n.º 350). Tanto en *El Relator* como en *El Espectador* manifestaron que el artículo K se había convertido en un mecanismo más del Gobierno para reprimirlos y anularlos (*El Espectador*, n.º 1). Por ello, *El Relator* sostuvo que "[d]arle pues al Gobierno la facultad de reglamentarla, es darle el poder de desarmar á su adversario, de vencerlo con ventaja, de reducirlo al silencio" (n.º 267). En todo caso, ante los impedimentos para participar en los órganos colegiados, la prensa se convirtió en el medio más importante para la oposición.

Los rojos vislumbraron el despotismo en las limitaciones reglamentarias impuestas a esta libertad. Además, algunas de las restricciones a este derecho se dieron por fuera de la legalidad. Así lo denunció *El Espectador*: el cierre de *La Prensa* fue ordenado sin cumplir los requisitos legales establecidos en el Decreto 151 de 1888 y el redactor de *El Correo Liberal* fue desterrado sin fundamento legal (n.ºs 51 y 52). En este escenario, la prensa estaba aprisionada, hecho que fue entendido como una "síntesis exactísima de todas las obras del despotismo; y cuando no esto, síntoma casi infalible de que las libertades públicas desaparecerán pronto y por completo" (*El Espectador*, n.º 49).

Como parte de la crítica a la regulación constitucional, también se afirmó que el artículo K era una concesión de atribuciones extraordinarias del poder legislativo al ejecutivo. *El Espectador* (n.º 46) y el senador santandereano Guillermo Uribe (1888, citado en *El Espectador*, n.ºs 97 y 98, pp. 399-400) denunciaron la omisión legislativa de expedir una ley que regulara la libertad de prensa. Este reclamo se relaciona con dos asuntos constitucionales principales: la inconstitucionalidad de los decretos y la desconfiguración del principio de división de poderes. Lo primero, derivaba de la limitación del ejercicio de este derecho por fuera de las causas establecidas en el artículo 42 constitucional. Lo segundo, del hecho de que, según la Constitución, era el legislador quien debía regular este asunto y no el ejecutivo (*El Espectador*, n.º 48). Además, como lo denunció José María Samper (véase capítulo 2), el presidente ya contaba con las

facultades necesarias para instaurar el orden y la paz. De manera que las transitorias y extraordinarias lo convertían en un dictador.

En 1887, *El Espectador* denunció el traslado de las funciones del Consejo Nacional Legislativo al presidente: “[e]l Consejo prolonga voluntariamente el período de las facultades discrecionales otorgadas al Presidente de la República, en vez de considerar como ultraje á su soberana autoridad, como usurpación del poder legislativo, los decretos y órdenes que contra la Prensa dicta el Supremo Gobierno; y es lo peor que no se alcanza á ver el fin de tan extraña situación” (n.º 28).

En efecto, solo hasta 1898, el Congreso expidió una ley sobre prensa (véase capítulo 4). Sin embargo, para Miguel Antonio Caro este asunto no resultaba contrario a la Constitución ni al principio de división de poderes, ya que el artículo K no imponía un deber al Congreso, sino que reconocía una facultad al ejecutivo (1890b). Por ello, para algunos senadores la expedición de una ley de imprenta era inoportuna. Así lo expuso en 1888 el senador nacionalista Leonardo Canal (1888), para quien una de las razones de la inconveniencia de legislar sobre este tema era la imperiosa necesidad de conservar la paz pública (citado en *El Espectador*, n.ºs 97 y 98).

A pesar de las restricciones reglamentarias impuestas con fundamento en el artículo K de la Constitución, los periódicos de la época fueron el escenario del combate retórico. Precisamente, uno de los aspectos discutidos fue la relevancia de la libertad de prensa. Este debate tuvo dos ejes: resaltar la importancia de este derecho en una república y criticar la regulación establecida en la Constitución, en los decretos reglamentarios y en la Ley 61 de 1888 —“ley de los caballos”.

Como puede verse, para los liberales, la libertad de prensa era un pilar fundamental de la República. En consecuencia, su garantía no debía depender del color político del periodista (*El Relator*, n.º 267). De ahí que esta haya sido considerada una “condición indispensable de la vida política, civil y económica de las sociedades modernas” (*El Espectador*, n.º 19), para garantizarle al ciudadano, como individuo, el derecho de incidir en el Estado (*El Espectador*, n.º 1). En este contexto, la censura se entendió como una imposición autoritaria de los gobiernos a los pueblos (*El Espectador*, n.º 27).

En concreto, la prensa jugaba un rol indispensable para la vida política, civil y económica de las sociedades *modernas*. No solo era el medio de expresión de las parcialidades políticas (*El Espectador*, n.º 1), sino un espacio para materializar el derecho del pueblo a participar en los asuntos públicos del Estado (*El Espectador*, n.º 22; *El Relator*, n.º 366), en los actos del Gobierno y su fuente de autoridad, considerados como temas de discusión universal (*El Relator*, n.º 267). Lo anterior se tradujo en una relación entre la garantía de expresarse públicamente mediante la prensa y la noción de modernidad y civilización. Dicha relación se justificó en el hecho de que los periódicos fueron un medio para discutir los asuntos públicos:

[l]os periódicos políticos cada uno á la defensa de sus respectivas causas; establecen tesis y las pruebas, propagan sus doctrinas, atacan ó defienden, comparan y censuran; tienen por principal objetivo las instituciones y la administración pública... Están en su derecho, y es justo confesar que *á esas discusiones de la prensa política debe el mundo adelantos que ha hecho en materia de gobierno, de derechos y de garantías* (*El Ferrocarril*, s. f.).

Así pues, la anulación de la libertad de prensa por el Partido Nacional permitió a los liberales resaltar las bondades de la Constitución de 1863. Bajo su vigencia, los conservadores habían gozado de este derecho. Al respecto, *El Espectador* expresó:

[d]ebe tenerse en cuenta que durante la dominación liberal, toda medida represiva de la Prensa cesaba al propio tiempo que las situaciones de guerra, como se vió en 1877, época en que, hallándose todavía en armas los vencedores, ya tenían los vencidos periódicos de oposición donde atacaban al Gobierno y á sus partidarios, no con mera energía sino con verdadera insolencia (n.º 34).

Durante la Regeneración, la situación fue muy distinta: la prensa cayó bajo el poder del Gobierno, que la usó para acallar la posibilidad de que los liberales cuestionaran el régimen establecido. Ante tales

circunstancias se delató que “[l]as nuevas instituciones han sido declaradas [por el Gobierno] exentas de examen, é infalibles” (*El Espectador*, n.º 28). Sin embargo, la intención del Gobierno, materializada en los decretos que limitaban el ejercicio de la libertad de prensa, fue solo eso: una intención. Como lo demuestro en el desarrollo de este capítulo, pero sobre todo en el capítulo 4, a pesar de los esfuerzos normativos para acallar la voz de los liberales, los periódicos fueron el lugar de la política generalizada.

La clara conciencia del Gobierno sobre la ineficacia de las limitaciones impuestas lo llevó a disponer mayores restricciones. Sin embargo, no lograba silenciarla. Para los liberales, la imposición del orden a costa del irrespeto de las libertades, no era orden. De ahí que solicitaran reiteradamente la garantía del ejercicio de este derecho.

Así pues, los liberales le ganaron una primera batalla a la Regeneración: su derecho a pronunciarse en los periódicos, que para ellos era una potestad propia de la República y ajena a la voluntad de los mandatarios de turno. Con esta primera victoria, años más tarde, junto a los conservadores históricos, lograron poner punto final a este período de la historia colombiana. En este contexto, la supremacía constitucional jugó un papel central en el debate.

Entre la supremacía de la Constitución y la amplia presunción de constitucionalidad de la ley

El principio de supremacía constitucional se debatió desde finales de 1886 hasta 1888. De acuerdo con las fuentes consultadas, hubo tres momentos en los que se agitó el debate: en noviembre de 1886, cuando Miguel Antonio Caro defendió el diseño constitucional del 86 y reafirmó la inocuidad de una figura que garantizara la aplicación preferente de la Constitución, y los otros dos en el Consejo Nacional Legislativo, bajo los gobiernos de Eliseo Payán y Rafael Núñez, respectivamente.

El primero revela una comprensión del principio de supremacía constitucional como límite a las competencias de los poderes constituidos, en este caso del Congreso. Los hechos fueron estos: el 2 de noviembre de 1886, Jaime Córdoba, gobernador de Cundinamarca,

escribió a Miguel Antonio Caro sobre la inconstitucionalidad del proyecto de ley “en virtud del cual el Gobierno de la República [reasumía] la administración del Colegio San Bartolomé de Bogotá” (*El Telegrama*, n.º 24). Para Córdoba, este proyecto le arrebató a Cundinamarca el derecho de administrar el Colegio (Ley 5 del 5 de marzo de 1865); por tanto, violaba el artículo 188 de la Constitución.⁹ Aunque Córdoba le pidió al Gobierno que lo objetara por inconstitucional, fue sancionado como la Ley 38 de 1886.

El 12 de noviembre de 1886, Miguel Antonio Caro le respondió a Córdoba con los siguientes argumentos. Uno, que el autor de esa iniciativa legislativa había sido el Gobierno. Dos, que durante el segundo debate en el Consejo Nacional Legislativo, tanto él como el ministro de Instrucción Pública habían expuesto la constitucionalidad del proyecto y nadie se opuso. Tres, que el Consejo lo aprobó unánimemente.¹⁰ Por último, le recordó al gobernador de Cundinamarca que en el Consejo Nacional Constituyente de 1885 se había discutido la posibilidad de introducir la Excepción para corregir inconstitucionalidades en casos concretos, pero que por temor a la anarquía se había desechado (véase capítulo 2). Oigamos a Caro (1886g):

[t]ambién se discutió... [en el Consejo Nacional Constituyente] si los jueces deben aplicar la Constitución de preferencia á la ley, cuando á su juicio haya oposición entre una y otra. Este principio norteamericano, aunque justo en teoría, pareció peligroso en la práctica; el señor Ministro de Hacienda lo combatió en dos discursos calificándolo de anárquico; y FUE NEGADO.

9 “Los bienes, derechos, valores y acciones que por leyes, o por decretos del Gobierno nacional, o por cualquier otro título pertenecieron a los extinguidos Estados soberanos, se adjudican a los respectivos Departamentos y les pertenecerán mientras éstos tengan existencia legal” (Constitución de 1886, art. 188).

10 En palabras de Caro: “El Artículo primero contiene la disposición que se ha censurado como inconstitucional. Y los Consejeros que votaron negativamente á la ley, advirtieron que su negativa se refería al Artículo 2º.

Así que no hay temeridad en afirmar que la ley, en la parte censurada, fué aprobada por todos los votos del Consejo” (1886g, p. 110, citado en *El Telegrama*, n.º 28).

Empero, para premunir la Constitución contra la arbitrariedad del legislador, y para lograr que los jueces pudiesen aplicarla en la parte civil, no en la política, sin confrontarla con las leyes, adoptáronse ciertas cautelas, propias y exclusivas [sic] de la Nueva Constitución de Colombia, á saber:

1ª Si el Gobierno objeta una ley por inconstitucional, y el Congreso insiste, el punto de derecho constitucional se somete á la decisión de la Corte Suprema.

2ª El título constitucional de derechos civiles y garantías sociales (al cual no pertenece el asendereado Artículo 188) se declara incorporado como preliminar en el Código Civil, y preferentemente aplicable por los jueces (citado en *El Telegrama*, n.º 28).

La respuesta de Caro confirma la postura que predominó en el Consejo Nacional Constituyente: era muy peligroso abrir la puerta para que los jueces aplicaran directamente la Constitución en casos de conflicto entre esta y las leyes. Como puede verse, la anarquía seguía siendo el peligro a evitar; y el orden, el fin principal de la Constitución. Caro no se detuvo ahí, resaltó que los métodos adoptados eran suficientes para salvaguardar la Ley Fundamental.

El segundo momento se dio el 15 de abril de 1887, bajo la presidencia de Payán. El Consejo Nacional Legislativo expidió la Ley 57 y en el artículo 5º consagró la supremacía de la Constitución en los siguientes términos: “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla” (*Diario Oficial*, n.º 7019). El legislador y su manera de hacerse sentir, la ley, reconocían la primacía de la Constitución y el deber de aplicarla en casos concretos. Con base en esta disposición se admitía, pues, la indeseada intromisión del poder judicial en los actos del ejecutivo y legislativo; y con ello, la modificación de la noción predominante del principio de división de poderes en el Consejo Nacional Constituyente de 1885.

Si el Consejo Nacional Constituyente rechazó la propuesta de Caro referente a la Excepción, vale la pena preguntarse por qué tan poco tiempo después, como Consejo Nacional Legislativo y bajo la presidencia de Eliseo Payán, aprobó semejante institución.

Para responder a esta pregunta acudí a los documentos del Fondo Legislativo del Congreso, al Archivo General de la Nación y al *Diario Oficial* de 1887. Sin embargo, la información resultó insuficiente para determinar las razones que llevaron al Consejo a expedir este artículo. El *Diario Oficial*, n.º 7096, que recoge el tercer debate del proyecto de ley “sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación nacional”, sancionado como la Ley 57 de 1887, afirma que el honorable delegatario Rubio Frade lo puso a consideración del Consejo: “este fue aprobado y firmado en seguida, para remitirlo, con el mensaje de estilo y todos sus antecedentes, á la sanción del Gobierno”, pero omite mencionar cuántos votos hubo a favor y cuántos en contra. Tampoco hace referencia a la forma de votación, es decir, si fue en bloque o artículo por artículo (Maya, 2009).

Lo que nos queda de la historia legislativa contenida en el *Diario Oficial* es que, durante la expedición de esta ley, era presidente de la Nación Eliseo Payán, y Juan de Dios Ulloa presidente del Consejo Nacional Legislativo. Además, Miguel Antonio Caro —quien propuso la Excepción en 1885 y luego declaró que era suficiente el control constitucional consagrado en el artículo 90 de la Constitución de 1886— estuvo presente en los debates que llevaron a aprobarla.

Como la bibliografía consultada no respondió a la pregunta planteada, una posible hipótesis es que dentro del Consejo Legislativo hubo defensores de la consagración del control judicial de constitucionalidad. Propongo que Rubio Frade y Felipe Paúl pudieron ser decisivos en este debate, con base en los siguientes hechos. Frade apoyó en 1885, ante el Consejo Nacional Constituyente, la institucionalización de la supremacía de la Constitución. Y Paúl fue miembro del Partido Liberal Independiente¹¹ antes de pasarse a las filas del Partido Nacional, y en 1894 solicitó ante la Cámara de Representantes que se le reconociera a la Corte Suprema la función del control constitucional de las leyes (*Anales de la Cámara de Representantes*, n.º 6, p. 46, citado en Maya, 2009), por lo que es posible identificar en la ideología de

11 Para mayor información sobre la filiación política de los constituyentes sugiero consultar los resultados del Programa Centenario de la Constitución (1985). Disponible en: <http://www.lablaa.org/blavirtual/publicacionesbanrep/boletin/bolet4/bol5/investi.html>

Paúl la importancia de la garantía judicial del respeto de los derechos individuales frente a los poderes del legislador y del ejecutivo.

El 5 de julio de 1887, pocos meses después de expedida la Ley 57 del mismo año, el periódico del Partido Nacional, *La Nación*, publicó por primera vez el artículo “Leyes Inconstitucionales”, en el que sintetizó su postura sobre el tema (n.º 182), y nuevamente en mayo y septiembre de 1888 (n.ºs 267 y 300), por lo que podría afirmarse que en él no solo estaba contenida la respuesta del Partido Nacional a los ataques liberales sobre este tema sino al control judicial de constitucionalidad consagrado en el artículo 5º de la ley mencionada. El texto comienza con el reconocimiento de la Constitución como “la expresión más alta del derecho positivo”, razón que justificaba la existencia de mecanismos de control para evitar posibles abusos del Congreso:

[n]uestra actual Constitución ha sido altamente previsora en este asunto. El Presidente de la República puede objetar los proyectos de ley por inconvenientes y por inconstitucionales. El Congreso no puede insistir en ningún caso, sino por dos tercios de votos. Si el proyecto fuere objetado por inconstitucional, y el Congreso insiste en él, pasa á la Corte Suprema para que decida la naturaleza del contenido. En otros términos, en caso de divergencia de opinión entre los dos Poderes colegisladores, el más alto cuerpo en la jerarquía judicial decide la cuestión.

No han podido llevarse más lejos las precauciones del Constituyente para evitar la expedición de leyes contrarias á la Constitución (*La Nación*, n.º 182).

Como puede verse, la postura predominante del Partido Nacional estaba marcada por la idea de que las leyes son constitucionales luego de ser aprobadas por el Congreso y sancionadas por el presidente. De ahí que las leyes promulgadas debían ser obedecidas pues “[t]oda ley expedida con las formalidades necesarias se presume constitucional, y es absolutamente legítima. Ningún juicio privado puede invalidarla” (*La Nación*, n.º 182).

En efecto, el artículo 5° de la Ley 57 de 1887 contradecía la postura del Partido Nacional, pues alteraba la visión predominante del principio de división expuesta en el Consejo Nacional Constituyente de 1885, posición que fue reafirmada en *La Nación*:

[s]ólo el que dicta la ley puede interpretarla con fuerza obligatoria. Sólo el legislador tiene facultad de derogar y transformar leyes. Si se establece una autoridad distinta del legislador, que pueda interpretar la Constitución y en tal virtud anular una ley, aquella autoridad estará revestida de superiores facultades legislativas.

De estas consideraciones resulta que el peligro de ponerse en vigor una ley que pueda ser intrínsecamente inconstitucional no puede corregirse sino por una contradicción de principio, más peligrosa. La autoridad encargada de revisar la constitucionalidad de las leyes podría también errar; y sería una inconsecuencia superar inapelables las decisiones de esta autoridad, al mismo tiempo que se declarasen falibles las resoluciones de los dos poderes colegisladores (n.º 182).

En pocas palabras, si con el diseño de la Constitución de 1886 la Corte Suprema terciaba entre el Congreso y el presidente, introducir la posibilidad de que los demás jueces de la República, en virtud de la Excepción, inaplicaran leyes en casos concretos equivalía a institucionalizar la anarquía. El Partido Nacional no ignoraba que el único escenario donde el poder judicial podía ser activo era aquel en el que, como en Estados Unidos, los jueces dejaban de aplicar leyes contrarias a la Constitución en asuntos específicos, pero dichas leyes mantenían su fuerza obligatoria general: “[d]e esta situación resulta que el sistema americano es conciliatorio. El juez que aplica la Constitución contra la ley, ejerce la facultad de la interpretación judicial: deja de aplicar la ley en un caso particular sin atacar su validez. ‘Se obedece, pero no se cumple’” (*La Nación*, n.º 182).

Lo anterior explica que la vigencia del artículo 5° de la Ley 57 de 1887 hubiera sido tan corta: inició en abril de 1887 y finalizó en agosto del mismo año.

Llegamos así al tercer momento. Núñez reasumió la Presidencia y como respuesta al artículo 5° de la Ley 57, sancionada por Eliseo Payán,

el Consejo Nacional Legislativo aprobó la Ley 153 de 1887 (*Diario Oficial*, n.os 7151 y 7152), que en su artículo 6° estableció una presunción amplia de constitucionalidad de las leyes en los siguientes términos: “[u]na disposición expresa de ley posterior á la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria á la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante, sino oscura ó deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe”.

La amplia presunción de constitucionalidad de las leyes establecida concuerda con el planteamiento del artículo “Leyes Inconstitucionales” publicado en *La Nación*, y con la noción predominante del principio de división de poderes. Adicionalmente, el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 mantenía vigente el robustecido principio de autoridad del presidente. En pocas palabras, la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes se ajustaba “del todo... [a] la doctrina expuesta por *La Nación*” (*La Nación*, n.º 267).

En mi opinión, la presencia de Miguel Antonio Caro fue determinante para que se estableciera esta disposición que contrarrestaba la supremacía constitucional consagrada en el artículo 5° de la Ley 57. Mi posición se corrobora si tenemos en cuenta que durante la expedición de esta ley, Miguel Antonio Caro presidió el Consejo Nacional de Delegatarios y que la Ley 153 surgió con el objetivo de adicionar la Ley 57. Veamos la historia de la expedición de esta norma. José F. Insignares presentó para primer debate el proyecto que establecía los delitos contra la paz y la seguridad exterior del Estado (*Diario Oficial*, n.º 7096). En el proyecto original no figuraba el artículo 6°; este apareció en el texto que presentó para segundo debate la Comisión de Revisión, conformada por Insignares y Caro (*Diario Oficial*, n.os 7123 y 7124).

Con base en este recuento, es probable que Caro haya sido el autor de este artículo. En primer lugar, porque la norma solo apareció después de que él e Insignares conformaron la Comisión de Revisión. En segundo lugar, porque aunque Caro había propuesto en el Consejo Nacional de 1885 la Excepción, en su ideología estaban mucho más asentados los postulados que defendían tanto el presidencialismo “monárquico” como el temor a la anarquía derivada de la interpretación judicial de la Constitución. Finalmente, desde su punto de

vista, la defensa de la Constitución ante posibles arbitrariedades del legislador se lograba con las “cautelos, propias y exclusivas [sic]” de la Constitución. En sus palabras:

[a]doptadas estas sólidas garantías,¹² toda ley aprobada por el Congreso, con las debidas formalidades, y sancionada por el Gobierno, *es legítima y constitucional, aunque no lo parezca al juicio privado* [al de los ciudadanos], *y todas las autoridades de la República deben acatarla como tal, cumplirla y hacerla obedecer*. En esto consiste el imperio de la legalidad. *Otra cosa sería volver á la anarquía* (Caro, 1887, citado en *El Telegrama*, n.º 28). [Cursivas añadidas].

En síntesis, la consagración de la presunción amplia de constitucionalidad de las leyes resultaba más acorde con su ideología.

Como he mostrado, entre 1886 y 1888 hubo tres momentos en los que se debatió sobre la supremacía constitucional. Sin embargo, la última palabra se dio a favor de la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes: el temor a la anarquía, la preferencia del principio de división de poderes adoptado y la promesa de Caro sobre la imposibilidad moral de que se expidieran leyes inconstitucionales se sobrepusieron a la supremacía de la Constitución. En todo caso, desde el punto de vista de los vencidos, Caro incumplió su promesa: las leyes 40 y 61 de 1888 fueron calificadas como violatorias de la Constitución. Este reclamo nos muestra que los derrotados tenían razones para defender una posición específica de la Constitución en el sistema de fuentes: convertirla en el parámetro de validez de las normas de inferior jerarquía. A continuación desarrollo lo relativo a la inconstitucionalidad de las leyes mencionadas.

12 Como se mencionó previamente, estas son: en primer lugar, la facultad del presidente de objetar por inconstitucionalidad, y en aquellos casos en que el Congreso insista “el punto de derecho constitucional se somete á la decisión de la Corte Suprema”. En segundo lugar, la incorporación del título de derechos civiles y garantías sociales como preliminar en el Código Civil garantizaba que los jueces debían aplicarlo preferentemente.

La Ley 40 de 1888,¹³ que destituyó a Payán de su cargo como vicepresidente, fue calificada como inconstitucional por los liberales:

[u]na de las más escandalosas violaciones... [a] la ley fundamental... se trata de un magistrado destituido arbitrariamente, arrojado por fuerza del pedestal donde la Ley lo había puesto... Se trata de la Constitución violada en medio del día por los mismos que ayer no más la dictaron y por los que tienen en los labios el juramento de fidelidad y de respeto que le hicieron al encargarse de cumplirla; se trata de la justicia suplantada por la conveniencia, del derecho sustituido por la fuerza, de la República reemplazada por la Dictadura...

El suplente nato del Señor Núñez *no podía, pues, ser despojado... sino en alguno de los casos previstos en la Constitución y por los medios en ella indicados*. Si corriendo el período para el que fue [sic] nombrado, se caía en la cuenta de que el nuevo empleo era inoficioso ó perjudicial, y caro además, no quedaba otro recurso legítimo que promover, con riesgo de vulnerar derechos adquiridos, la reforma regular de las instituciones, ó aguardar pacientemente el fin de los seis años de prebenda prometidos al Marte de la Regeneración (*El Espectador*, n.º 62). [Cursivas añadidas].

Desde el punto de vista de la mayoría de los miembros¹⁴ del Consejo Nacional Legislativo no había violación de la Constitución, puesto que no existía una disposición constitucional que especificara las causales de faltas absolutas del vicepresidente. Así lo expresaron los delegatarios José F. Insignares y Antonio Roldán (1888): “el Consejo Nacional [Constituyente] no quiso definir las faltas absolutas del Vicepresidente, pudiendo ser una de ellas su separación del puesto por un acto como

13 El proyecto de ley fue presentado por: Carlos Holguín, ministro de Gobierno; Vicente Restrepo, ministro de Relaciones Exteriores; Felipe F. Paúl, ministro de Hacienda; Felipe Angulo, ministro de Guerra; Jesús Casas Rojas, ministro de Instrucción Pública; Carlos Martínez Silva, ministro del Tesoro, y Rafael Reyes, ministro de Fomento (*Diario Oficial*, n.º 7368). La ley fue publicada el 4 de mayo de 1888 en el *Diario Oficial*, n.º 7370.

14 La ley fue aprobada por quince votos contra dos (*Diario Oficial*, n.º 7378).

el que hoy [2 de mayo de 1888] se discute aquí. No habiendo disposición de derecho positivo que cohíba ó limite una facultad de derecho natural, ésta puede ser ejercida por quien la posee”.

Aun así, hubo una voz disidente de esta argumentación que respaldó la postura del Partido Liberal: el delegatario Miguel Montoya, quien formaba parte del Consejo Nacional Legislativo. Montoya votó negativamente en los tres debates que se dieron al proyecto de ley “por el que se revoca un nombramiento” (el del señor general Eliseo Payán como vicepresidente de la República), por considerarlo violatorio de los artículos 26,¹⁵ 52,¹⁶ 122,¹⁷ 133,¹⁸ 174¹⁹ y 209²⁰ de la Constitución del 86. El argumento expuesto por Montoya tiene que ver con la violación del principio de legalidad: Payán fue juzgado y destituido por ser un “inconveniente, un obstáculo” para los intereses del Gobierno

15 “Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia criminal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable” (Constitución de 1886, art. 26).

16 “Las disposiciones del presente Título [De los derechos civiles y las garantías sociales] se incorporarán en el Código Civil como Título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformatorio de la Constitución” (Constitución de 1886, art. 52).

17 “En los dos primeros casos la pena no podrá ser otra que la de destitución, y, si hubiere cesado en el ejercicio de sus funciones el Presidente; la de inhabilitación para ejercer nuevamente la Presidencia.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento o remoción de Ministros, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo, quien por el mismo hecho se constituye responsable” (Constitución de 1886, art. 122).

18 “El Consejo de Estado se compondrá de siete individuos, a saber: el Vicepresidente de la República, que lo preside, y seis Vocales nombrados con arreglo a esta Constitución.

Los Ministros del Despacho tienen voz y no voto en el Consejo” (Constitución de 1886, art. 133).

19 “Los Electores votarán para Presidente y Vicepresidente de la República” (Constitución de 1886, art. 174).

20 “Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos en ambas Cámaras” (Constitución de 1886, art. 209).

(Montoya, 1888, citado en *La Nación*, n.º 268). Luego de sustentar la inconstitucionalidad del proyecto de ley, Montoya presentó su renuncia al Consejo Nacional Legislativo:

[y]o caigo en este debate con la Constitución en la mano, Constitución que se rompe hoy y Dios quiera quede rota con sólo este acto y no sigan otros más atentatorios. Yo, siempre amigo del orden y la paz de la Nación, como ciudadano particular defenderé esa Constitución que en los puestos públicos he jurado una vez defender.

Me separo hoy del puesto de Delegatario primer suplente, y, además, del empleo oneroso de Consejero Municipal que hasta ahora ejerzo, y me separo porque, como empleado, quizá me tocaría faltar á esa Constitución; y yo, como que la respeto y la amo, la cumpliré donde quiera que me halle colocado pública ó privadamente (Montoya, 1888, citado en *La Nación*, n.º 268).

La destitución de Payán refleja el rechazo por parte de Núñez y el Partido Nacional a su gobierno. Tal y como lo relató Montoya previamente, Payán se convirtió en un obstáculo, un inconveniente para la Regeneración: “[e]l Sr. General Payán se apartó del camino político trazado por el Jefe de la Regeneración y aceptado por el Partido Nacional, é hizo, por lo mismo, imposible su permanencia en un puesto que lo colocaba en capacidad de perturbar la marcha tranquila del país” (Montoya, 1888, citado en *La Nación*, n.º 268).

Durante su gobierno, Payán reconoció que los liberales eran sujetos de derecho y no enemigos del régimen al menos en tres actos normativos, que lo convirtieron en una amenaza a los ojos de la Regeneración (*El Espectador*, n.º 38). El Decreto 779 del 19 de diciembre de 1887²¹ sobre libertad de prensa produjo sentimientos de gratitud en los liberales, quienes “fueron a felicitarle” el 20 de diciembre (*El Espectador*, n.º 33). *El Espectador* afirmó que con dicho decreto la prensa recuperaba su palabra y su libertad (n.º 31). Los periódicos publicados bajo

21 Con la vigencia de este perdió observancia el Decreto 635 del 5 de noviembre de 1887, sancionado bajo la presidencia de Campo Serrano.

la vigencia de este decreto fueron calificados de virulentos por Miguel Antonio Caro (1890b).

El segundo fue la sanción de la Ley 57 de 1887, especialmente el artículo 5° (véase p. 90), y el tercero, el Decreto de Indulto expedido el 1° de enero de 1888, que permitía el retorno de los liberales que habían sido desterrados en septiembre de 1887. Desde el punto de vista de Núñez, quien ordenó el destierro, el Partido Liberal estaba organizando una conspiración en su contra (*La Nación*, n.º 201). Esta es la historia:

[e]n septiembre del año que acaba de pasar [1887], salieron de la República, camino del destierro, los doctores Aquileo Parra, Carlos Martín, Modesto Garcés, Lino Ruiz y Juan Manuel Rudas; los Generales Ezequiel Hurtado y Daniel Aldana, y los señores Luis Bernal, Abraham Acevedo, Reinaldo Vásquez, Benjamín Núñez, Rafael Quijano Mosquera y Vicente Aldana, algunos otros ciudadanos se vieron á punto de tomar el mismo camino; otros fueron reducidos á prisión; muchos estuvieron sujetos largos días á odioso espionaje, y el entusiasta señor Soto, condenado á la proscripción y ya en vía para la Costa, se libró de tan dura suerte porque el sepulcro le abrió misericordiosamente sus puertas, á tiempo que la Patria iba á cerrar tras él las suyas.

Y esa cruelísima pena del destierro... *fue impuesta sin intervención de juez ó tribunal alguno, sin mandato ni siquiera permiso de ninguna ley, y violando á ojos vistas la Constitución nacional (El Espectador, n.º 32). [Cursivas añadidas].*

El calificativo de inconstitucionalidad de las proscripciones decretadas por el presidente Núñez tiene dos justificaciones. La primera, que dicha decisión haya sido tomada sin la intervención de un mandato judicial; la segunda, la violación del artículo 28 de la Constitución,²²

22 “Aun en tiempo de guerra, nadie podrá ser penado *ex-post facto*, sino con arreglo a ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose en pena correspondiente.

pues en tiempo de paz procedía *únicamente* la aprehensión y detención, no el destierro (*El Espectador*, n.º 33).

El 23 de septiembre de 1888, Juan Manuel Rudas, Lino Ruiz, Modesto Garcés, Vicente Aldana y Reinaldo Vásquez, quienes formaron parte del grupo de personas desterradas, expusieron que no estaban dispuestos a guardar silencio ante la dictadura de Núñez. Fue así como la protesta a viva voz contra el régimen establecido se tornó para los liberales en un deber con la República (Rudas y Ruiz, 1888).

La actuación de Payán causó gran alborozo dentro del Partido Liberal (*El Espectador*, n.ºs 41 y 46), pues entendió que con su forma de gobierno restablecía los derechos constitucionales a los rojos. *El Espectador* tildó la reacción de los liberales como innecesaria: “[e]l magistrado que cumple la ley, paga apenas lo que debe al pueblo que lo ha honrado con encomendarle su guarda” (n.º 35).

El 23 de mayo de 1888, el Consejo Nacional Legislativo expidió la Ley 61 de ese año (*Diario Oficial*, n.º 7399) y con ella el campo cedido a los liberales desapareció: esta ley concedió al Gobierno facultades extraordinarias *adicionales* a las conferidas en la Constitución de 1886. Desde el punto de vista de los liberales, esto resultaba a todas luces excesivo ya que la Constitución de 1886 había consagrado un presidencialismo “monárquico”. En *El Espectador* y en *El Relator* se mencionó que esta ley, en especial, y las facultades omnímodas del presidente, en general, sustituían la Constitución.

El Espectador la denominó “ley de los caballos”,²³ aludiendo al motivo con el que fue dictada: en Palmira, el 7 de mayo de 1888 aparecieron unos caballos degollados y una Comisión del Consejo Nacional Constituyente, conformada por Antonio Roldán y Jorge Roa, “opinó que el hecho era gravísimo y trascendental, que indudablemente

Esta disposición no impide que aun en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas, de orden del Gobierno y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública” (Constitución de 1886, art. 28).

23 En palabras de *El Espectador*: “acto que, si hay justicia y lógica, será conocido en la historia con el nombre de ‘ley de los caballos’” (*El Espectador*, n.º 71). Puedo decir, entonces, que hubo justicia y lógica. Esta expresión ha permanecido vigente a lo largo de los años hasta nuestros días.

tenía por causa el odio de los liberales a la Constitución” y que la respuesta debía ser una ley. Para este periódico liberal, la Ley 61 era inconstitucional:

[t]al es la Ley 61: *un acto inconstitucional que autoriza al presidente de la República para privar a los vencidos de todo derecho y de toda garantía...*

La Ley 61 faculta al poder ejecutivo para prevenir y reprimir, sin formalidad alguna, los delitos y culpas contra el Estado, valiéndose para ello del confinamiento, la expulsión del territorio, la prisión y la pérdida de los derechos políticos por el tiempo que crea necesario; para prevenir y reprimir de igual suerte las conspiraciones contra el orden público y los atentados contra la propiedad pública o privada, que envuelvan, a juicio del señor presidente, amenaza o perturbación del orden o mira de infundir terror entre los ciudadanos...

Ese completo olvido de la Constitución nacional, regenerador es, esencialmente regenerador: el primer bocado del nacionalismo fue la ley fundamental que regía á tiempo que él tuvo dientes, y de entonces para acá apenas deja pasar día sin echarse al colete algún trozo constitucional. ¿Los confinamientos, destie- rros y prisiones que autoriza la “ley de los caballos”, serán cosa nueva, y por nueva, sorprendente? Menos: el Consejo no ha hecho sino medio legalizar lo que el presidente practica de continuo, y abrirle campo para que en lo sucesivo pueda hacer de los ciudadanos liberales lo que mejor le cuadre, contando siquiera con el beneplácito de la ley, ya que le falte el de la Constitución.

*La Ley 61 regirá únicamente hasta que el Congreso expida una sobre alta poli- cía nacional, lo que acaso tardará poco; pero si su vigencia puede ser corta, su memoria será perdurable*²⁴ (*El Espectador*, n° 71). [Cursivas añadidas].

En esta edición *El Espectador* señaló, con su postura crítica, un punto fundamental del derecho constitucional de la época: la vigencia de la Ley 61 representó la sustitución de la Constitución, pues aunque estu-

24 Fidel Cano no se equivocó: la historia recuerda con escozor esta norma. *El Espectador* en sus 125 años hizo alusión a esta ley.

viera escrita no era practicada por la preeminencia de las facultades omnímodas del presidente sobre la Carta del 86. En este mismo sentido se expresó *El Relator*: “[t]enemos, pues, una Constitución escrita, pero no tenemos una Constitución practicada” (n.º 516). Además, bajo su vigencia, la expedición de una ley de prensa era baldía, ya que las facultades extraordinarias conferidas al presidente derogaban las garantías y la Constitución (Uribe, 1888, p. 400). Al respecto, en *El Relator* se señaló: “[n]o vive la segunda Constitución —la de 1886— primero porque la tienen atragantada las facultades extraordinarias, en pugna evidente con lo que ella misma establece; y segundo, porque... se ha dado en la manía de retocarla antes de estar concluida, y de retocarla al gusto ajeno” (n.º 364).

A pesar de que el joven caucano Gregorio Lenis Velasco comunicó al gobernador del Cauca su autoría en la muerte de los caballos, hecho que justificó la expedición de la Ley 61, no fue llevado a juicio (*El Relator*, n.º 404). Sin embargo, resulta de mayor importancia el hecho de que esta ley se mantuvo vigente por diez años, a pesar de las críticas formuladas en la prensa y de las iniciativas para suprimirla. En 1890 se tramitó ante el Senado un proyecto de ley para derogarla, pero solo obtuvo tres votos a favor (*El Relator*, n.º 477). El 12 de septiembre de 1892 se hizo un nuevo intento: el liberal Luis A. Robles defendió un proyecto cuyo objeto era derogar la “ley de los caballos”. Su iniciativa fue rechazada ese mismo día (*El Relator*, n.º 701). La Ley 61 estuvo en vigor hasta que la Ley 18 de 1898 la derogó (*Diario Oficial*, n.º 10.792).

Las palabras de Robles, obviamente, no tuvieron resonancia ante un Congreso conformado casi en su totalidad por miembros del Partido Nacional. Este liberal propuso una nueva comprensión del orden y de la garantía de derechos:

[h]ay algo, señores, peor que los tiranos, y es la tiranía como institución; es decir, como obra de las leyes... El orden público es cosa sagrada, señor Presidente, pero hay algo superior al orden público, de cierto modo entendido, y son los derechos de los ciudadanos. El orden no es bueno sino en cuanto es la garantía, la seguridad de tales derechos. Para asegurar

estos derechos es para lo que, en primer lugar, se han establecido los Gobiernos (Robles, 1892). [Cursivas añadidas].

Esta postura era diametralmente opuesta a la del Consejo Nacional Constituyente de 1885. Recordemos que este resolvió la tensión entre la garantía de derechos y el fortalecimiento del poder del presidente, a favor del segundo. Robles, por su parte, sostenía que debía encontrarse un equilibrio entre el principio de autoridad para propender por el orden y la garantía de derechos. El discurso de este senador liberal contiene esta idea: si bien el orden es necesario, el Gobierno no debía instituirlo mediante la violación de los derechos de los ciudadanos. Con el paso de los años, su idea cobró fuerza y se convirtió en uno de los ejes principales del debate durante la política generalizada: tanto el orden como los derechos debían garantizarse, sin que el primero se sobrepusiera al segundo, hasta ahogarlo.

En su discurso, Robles también subrayó que el principio de división de poderes, el derecho de reunión, la prensa libre y la responsabilidad de los mandatarios eran mecanismos indispensables para evitar los abusos del poder ejecutivo. Y, a renglón seguido, sostuvo que ninguno de ellos tenía aplicación bajo la vigencia del régimen constitucional de 1886. Su conclusión no fue una novedad: la minoría política estaba inerte ante el poder de los presidentes de turno: “*la división de los poderes* ha casi desaparecido con *la subordinación del judicial al ejecutivo* y *la limitación de las facultades del Congreso*; el derecho de reunión se mira como cosa monstruosa: la libertad de la prensa está en manos del Gobierno, y la irresponsabilidad se ha erigido principio constitucional” (Robles, 1892). [Cursivas añadidas].

Después de este recuento de la postura crítica asumida por los liberales —los vencidos, frente a las vulneraciones de la Constitución—, los vencedores presentaron una iniciativa para consagrar la supremacía constitucional. Se trató del artículo 5° de la Ley 57 de 1887, que consagró el control judicial de constitucionalidad. ¿Cómo interpretarla? Aunque prefirieron fortalecer el principio de autoridad y relegar el papel del poder judicial en el principio de división de poderes,

el Partido Nacional no era monolítico en este punto. Adicionalmente, el senador Jorge Holguín acusó de inconstitucional la Ley 70 de 1888 y el proyecto de ley “que permite conceder auxilios del Tesoro nacional á consecuencia de calamidades públicas” (*Diario Oficial*, n.º 7571). Dicha consideración obedeció a que la Ley y el proyecto contradecían los artículos 81,²⁵ 88²⁶ y 97²⁷ de la Constitución, relativos a la mayoría requerida para aprobarlo.

Holguín defendió la supremacía de la Constitución al afirmar que para reformarla debía respetarse el artículo 209, so pena de violar el orden constitucional establecido. Desde su punto de vista, si bien el artículo 6º de la Ley 153 de 1887 cuadraba con los principios modernos, la Constitución —expresión de la voluntad nacional— se posicionaba por encima de los mandatos legislativos. En sus palabras:

[e]sta doctrina [la del artículo 6º de la Ley 153 de 1887], conforme sin duda con los principios modernos de legislación, responde a la

25 “Ningún acto legislativo será ley sin los requisitos siguientes:

1. *Haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos;*

2. Haber obtenido, la sanción del Gobierno” (Constitución de 1886, art. 81). [Cursivas añadidas].

26 “El Presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara” (Constitución de 1886, art. 88).

27 “En los juicios que se sigan ante el Senado, se observarán estas reglas:

1. Siempre que una acusación sea públicamente admitida, el acusado queda de hecho suspenso de su empleo;

2. Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de funciones, o a indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la de destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero se le seguirá juicio criminal al reo ante la Corte Suprema, si los hechos le constituyen responsable de infracción que merezca otra pena;

3. Si la acusación se refiere a delitos comunes, el Senado se limitará a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa, y en caso afirmativo pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema;

4. El Senado podrá cometer la instrucción de los procesos a una Diputación de su seno, reservándose el juicio y sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, *por los dos tercios*, a lo menos, de los votos de los Senadores que concurran al acto” (Constitución de 1886, art. 97). [Cursivas añadidas].

necesidad que existe de que en asuntos de interpretación, *la autoridad inferior ceda á la autoridad superior; pero es lo cierto que en este caso, la autoridad del Cuerpo Legislativo tiene una extensión mayor que la que la misma Constitución le reconoce.*

Ciertamente para regular el ejercicio de los poderes públicos era necesario contraponer al criterio particular, el criterio del legislador que en todo caso tiene la convicción de sus actos. Si en alguna parte ha de residir el poder de declarar inconstitucional el contenido de una ley, mejor es que resida en el único Cuerpo que representa la Nación entera y que teniendo la facultad de reformar sus propios actos, expresa la voluntad del Poder Supremo del Estado (Holguín, 1888, citado en el *Diario Oficial*, n.º 7571). [Cursivas añadidas].

Hasta este punto, Holguín justificó la existencia de la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes (artículo 6º, Ley 153 de 1887). El argumento expuesto alude a que el Congreso debe ser competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, por ser la rama del poder público que representa a la nación. En seguida sostiene que aunque el legislativo sea el representante por excelencia del pueblo, sus actuaciones también debían ajustarse a los preceptos constitucionales. En palabras de Holguín (1888):

[m]ás como la Constitución es la voluntad aceptada de la Nación, que está por encima de toda otra voluntad, *la ley inconstitucional si es de obligatorio cumplimiento, atenta contra los principios generales de respeto á la autoridad y es en consecuencia obligatoria su derogación ó improbación. Toda ley debe, pues, estar de acuerdo con la Constitución y si no lo está, el legislador traspassa los límites de su poder* (citado en el *Diario Oficial*, n.º 7571). [Cursivas añadidas].

Lo que he expuesto demuestra la comprensión de la Constitución como la norma suprema del sistema jurídico, y más que eso, la Constitución como un límite a los poderes constituidos. Dicha limitación proviene del hecho de que la Ley Fundamental es la máxima

expresión del poder constituyente, por lo cual, los demás poderes constituidos, sin excepción alguna, deben ajustar a ella sus actos. La idea de la Constitución como límite de los poderes públicos tomó relevancia entre los liberales y conservadores históricos, y fue otro de los puntos de coincidencia de sus plataformas políticas.

En síntesis, la discusión entre el fortalecimiento del principio de autoridad del presidente y la garantía de derechos no se agotó en el Consejo Nacional Constituyente. En el desarrollo de esta sección señalé dos temas que se convirtieron en argumentos para cuestionar la validez y legitimidad del régimen constitucional y legal vigente durante la Regeneración: (i) la búsqueda de un equilibrio entre el orden y la garantía de derechos, y (ii) la comprensión de la Constitución como un límite a las prerrogativas de los poderes constituidos. Estos fueron clave durante la política generalizada (véase capítulo 4), dada su utilización como razones para poner en entredicho una de las premisas fundamentales de la Constitución: la referente al orden y la paz como sus únicos fines. Si bien el orden y la paz mantuvieron su importancia, se comprendió la necesidad de establecer como propósitos esenciales de la Ley Fundamental del Estado la garantía de derechos y la limitación del poder legislativo y ejecutivo.

Escenario institucional: elecciones, partidos políticos y propuestas de reforma constitucional

En 1888, el Consejo Nacional Legislativo expidió la Ley 7ª sobre elecciones. Esta fue sistemáticamente criticada por los liberales y se convirtió en otra de las banderas de lucha contra la Regeneración. En cumplimiento de lo establecido en la Constitución, las primeras elecciones para Congreso se llevaron a cabo en 1888 y las presidenciales en 1892. A pesar de la participación de los liberales en la elección de los legisladores y del presidente para el período 1892-1898, su condición de sujeto anulado en el juego democrático no cambió.

Ante este escenario, *El Relator* sostuvo que los partidos políticos tenían varias alternativas para incidir en una república: la prensa, las urnas y el derecho de reunión (n.º 401). La prensa estaba restringida,

las elecciones legislativas y presidenciales fueron calificadas por los liberales como una burla y la Constitución prohibía “las juntas políticas populares de carácter permanente”. En ese contexto era válido preguntarse: “¿Qué medios de acción prácticos le quedan [al Partido Liberal], pues, para proponer y discutir, modificaciones políticas, cuáles para contraer el debate a *puntos concretos*?” (*El Relator*, n.º 401). Desde el punto de vista de los rojos, la respuesta a la pregunta planteada fue: “ninguno”. Había tres opciones: el sometimiento, la oposición pacífica mediante la prensa o la revolución armada. La primera fue descartada; para ellos la oposición al régimen instaurado por la Regeneración era un deber republicano. En consecuencia, eligieron la segunda opción y en este período hicieron reiterados llamados de atención a los gobiernos, en los que manifestaron sus críticas a las instituciones vigentes. Ante la ineficacia de esta estrategia decidieron iniciar dos guerras —1895 y 1899— (véase capítulo 4). Es decir, antes de tomar los fusiles, los liberales ejercieron su derecho al sufragio. A continuación relato lo que ocurrió.

Las primeras elecciones legislativas y el malestar social: inermes en la República

En 1888 se llevaron a cabo las primeras elecciones de miembros del Congreso de la República. Aunque los liberales participaron, no lograron una sola silla en dicha corporación. Luego de las elecciones, *El Espectador* y *El Relator* denunciaron la falta de garantías para la minoría política y mencionaron la inexistencia del derecho de sufragio: fue negada la inscripción de ciudadanos que cumplían los requisitos legales y algunas personas votaron más de una vez, reveló *El Espectador* (n.ºs 59, 60, 64, 65, 66, 68 y 72), al tiempo que señaló “[b]ajo un régimen tal como el que la Regeneración ha logrado establecer en Colombia, no puede ningún partido opositorista, sean cuales fueren su número, su importancia y sus recursos, recobrar el poder por medio del sufragio, ni siquiera obtener por ese mismo camino reformas inmediatas en las instituciones vigentes” (n.º 56);

además, se condenó a prisión a líderes del Partido Liberal, entre ellos, César Conto y Felipe Pérez, informó *El Relator* (n.º 395).

En pocas palabras, los vencidos estaban indefensos frente al poder de la mayoría política: el Partido Nacional. La Ley 7ª de 1888²⁸ dejaba el sufragio en manos del Gobierno, y aún si los liberales lograran una mayoría en el Congreso su campo de acción en la República sería limitado. En la época, esta situación fue descrita por *El Espectador* en los siguientes términos: “el Poder ejecutivo supera excesivamente á los otros [poderes públicos] en cuanto á influencia y autoridad” (n.º 56). En estas condiciones, la restringida libertad de prensa fue el único medio para luchar por la reforma de las instituciones vigentes.

Los liberales usaron esta falta de garantías electorales para reclamar que el sufragio era una condición necesaria para la existencia de la República y la garantía de alternancia en los puestos públicos. Respecto a la primera, era la forma para que los ciudadanos expresaran su voluntad política y delegaran el derecho de gobernarse a sí mismos, de ahí que burlarse del sufragio era “burlarse del ciudadano y de la Nación” (*El Relator*, n.º 394). En cuanto a la segunda, resultaba fundamental para garantizar la participación pacífica de los diferentes sectores políticos en el Estado; de lo contrario “los partidos vencidos al fin se cansan de sufrir la imprudente ó la dura ley del vencedor y apelan á las armas, para buscar la redención ó el desahogo que no pueden darles las urnas, cerradas para ellos” (*El Relator*, n.º 372).

La versión del Gobierno era diferente: defendía la calma con la que se habían llevado a cabo las elecciones para elegir a los congresistas. Así lo sostuvo el presidente Rafael Núñez, el 20 de julio de 1888, en el mensaje de instalación del Congreso Constitucional: “[c]on la instalación del primer Congreso Constitucional, *elegido libre y tranquilamente* en cumplimiento y de acuerdo con las instituciones políticas que se ha dado recientemente el país, queda cerrada la primera época de nues-

28 Fernando Mayorga García analiza, de manera detallada, el proceso previo a la Ley 7ª de 1888. Por lo anterior, sugiero consultar su libro *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012). Vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*, particularmente el capítulo La construcción de la organización electoral de la Nueva República Unitaria.

tra vida pública —la época de transición y de peligros inmediatos—” (Núñez, 1888a, p. 2). [Cursivas añadidas].

El Partido Nacional consideró que cumplía su propósito: ausencia de conflictos y establecimiento del *deseado* orden. Contrario a esta versión, los liberales afirmaron:

[a]unque los colombianos quisiéramos que así fuera, nos parece absurda la creencia del señor Director de *El Trabajo* [la Regeneración logró establecer el orden], mientras en Colombia, como al presente ocurre, la Constitución y las leyes no sean de todos y para todos; los derechos y garantías individuales no sean para todos; la libertad de prensa no sea para todos, y el derecho de sufragio, —base angular de la verdadera República— no sea de todos y para todos (*El Relator*, n.º 380).

En otras palabras, de acuerdo con la reconstrucción del lenguaje político de estos años (1886-1892), el reclamo por parte de los liberales a la Regeneración tenía que ver con la noción de república, organización en donde la prensa, el derecho al sufragio, la garantía de derechos en general y la supremacía de la Constitución eran piedras angulares. A continuación rescato un elemento adicional a la lista enunciada.

En 1889 tomó fuerza la necesidad de detener la práctica de usar las constituciones como armas contra los vencidos y pasar, luego de la lucha armada, a una Carta liberal o conservadora:

¿Hasta cuándo viajará el país por el camino del descrédito y de las lágrimas, de las instituciones de 1843 á las de 1863, y al contrario?...

Sólo tres años tiene la Constitución actual de una vigencia equívoca y ha recibido ya rudos golpes en su integridad. El sufragio no se vió amparado por ella en el día de su primera prueba; su Vicepresidente está depuesto y confinado y no le ha sido posible, á pesar de la paz irrevocable, deshacerse del cordón umbilical que le dio vida: la dictadura.

[...]

Empero, si no se ha de seguir viviendo como hasta aquí, hay que ver si los tiempos aconsejan más nobles labores y si es posible salir de la república liberal y de la república conservadora como dos combatientes á muerte (El Relator, n.º 335). [Cursivas añadidas].

Luego de las primeras elecciones legislativas se anunció la existencia de un malestar social atribuido a la imposibilidad de lograr una participación democrática pacífica, y al irrespeto, por parte del Partido Nacional, a la Constitución y las leyes. Además, la falta de alternancia en el poder, un presidente irresponsable y provisto de facultades omnímodas y la ausencia de libertad de prensa justificó que los liberales consideraran inapropiado usar el término “república” para referirse a Colombia.

Los conservadores históricos pasan a la oposición

En 1892 se amplió el bando de la oposición al aparecer un nuevo partido político: el Conservador Histórico. Hasta 1891, los conservadores no se habían opuesto ampliamente al Gobierno. El punto de quiebre surgió antes de las primeras elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en 1892. El debate se originó al tratar de determinar quién sería el candidato a vicepresidente por parte del Partido Nacional. En un primer momento se dijo que Marceliano Vélez acompañaría a Núñez, pero este finalmente se abstuvo de tomar tal decisión por considerarlo un crítico de la Regeneración. Así las cosas, los dos candidatos del Partido Nacional fueron Núñez y Caro. De la carta en la que Núñez comunicó a Vélez su decisión resalto el siguiente aparte:

[e]l lenguaje reciente de ciertos periódicos, juntas y cartas de los que sostienen su candidatura, me indican claramente el desacuerdo de ellos conmigo, y que es deber mío de decoro manifestar que mi nombre no puede ya figurar al lado del de usted... *Sucede además, como es notorio, que el radicalismo se prepara para reconquistar el poder perdido, de acuerdo, según se palpa, con los partidarios de usted, y la seguridad de*

la causa á que he consagrado tantos esfuerzos, puede imponerme en adelante obligaciones severas é incompatibles con la neutralidad que he observado escrupulosamente desde que salió á la luz otro nombre distinguido (Núñez, 1891, p. 366). [Cursivas añadidas].

En el comunicado de Núñez hay dos elementos importantes que destacar: la lucha contra los liberales es un imperativo de su programa político y solo podían llegar al poder las personas que estuvieran de acuerdo con su Gobierno. Eso implicaba que la oposición debía anularse.

El 17 de septiembre de 1891, Vélez respondió a Núñez en los siguientes términos:

[s]i porque la correspondencia, el periodismo y el lenguaje de algunas juntas electorales censuran algunos actos lesivos de los derechos políticos; si porque un partido vencido, sin alianza de ningún género con facciones del vencedor, intente hacer uso de derechos que le concede la Constitución vigente, usted legitima las agresiones hechas al sufragio, da su aprobación implícita a lo que se ha hecho con los bienes nacionales, especialmente en el actual debate electoral, ve con indiferencia vulnerar los principios y las prácticas DEL GRAN PARTIDO CONSERVADOR HISTÓRICO, y piensa cumplir *obligaciones severas e incompatibles con la neutralidad que, dice, ha observado*, tiene sin duda, razón para creer y decir que nuestros dos nombres no pueden ya, por decoro, figurar unidos en la lucha electoral que agita al país (citado en Restrepo, 1972a, pp. 134-135). [Cursivas añadidas].

Hubo al menos dos reacciones por parte de los liberales frente a la determinación de Núñez. La primera se refirió a los bandos en juego en las elecciones, “de un lado el Presidente titular, el Gobierno nacional y los departamentales, todo el tren de empleados y el Ejército; y del otro, todos los ciudadanos, liberales y conservadores, que aspiren á la verdad en las decisiones del sufragio y á la libertad en las manifestaciones de la opinión” (*El Relator*, n.º 572). En efecto, eso fue lo que ocurrió: los liberales no postularon candidatos propios y le dieron su

apoyo a Marceliano Vélez y a Joaquín Ortiz, quienes representaban al Partido Conservador Histórico. El Partido Nacional fue a las elecciones con el apoyo de la maquinaria estatal.

La segunda fue la crítica a las candidaturas de Núñez y Caro. *El Espectador* calificó a Núñez como enemigo de la legalidad, debido, entre otras cosas, a la destitución de Payán como vicepresidente; y a Caro como adversario de la República y defensor de una presidencia “monárquica” (n.º 109). Para este periódico liberal, Núñez y Caro contradecían los dos puntos sobre los cuales existía un “perfecto acuerdo” nacional desde 1810: “1º Colombia debe ser República; 2º la República aquí, sea cual fuere la forma en que se adopte, ha de ser esencialmente legal” (*El Espectador*, n.º 395).

La plataforma política de liberales y conservadores históricos coincide: un primer momento de unión

En 1891, los liberales y los conservadores históricos empezaron a evaluar la necesidad de unirse para hacer oposición al Gobierno. Al principio, los liberales invitaron a los conservadores históricos a ejercer activamente la oposición (*El Espectador*, n.º 125; *El Relator*, n.º 575). En ese momento no se trataba de buscar la supremacía de uno sobre otro, sino de recuperar la República, para lo cual ambos bandos debían ceder en todos aquellos puntos que no estuvieran directamente relacionados con el objetivo de “restablecer la verdad en la República” (*El Relator*, n.º 580).

Luego vino el reconocimiento de aspiraciones comunes. En noviembre de 1891 aún no se aceptaba que los liberales apoyaran la candidatura de Vélez a la Presidencia. Todo lo contrario: el Centro Liberal Nacional²⁹ emitió un comunicado en el que sostuvo:

[n]egamos en absoluto que el Partido Liberal haya tenido acuerdo alguno con los partidarios de la candidatura del señor General Vélez,

29 Conformado por Aquileo Parra, Salvador Camacho Roldán, Luis A. Robles y José C. Borda, secretario del Centro.

en materias eleccionarias. *Sin convenio de ninguna clase, casi sin relaciones personales, ha habido, sí, entre esas dos fracciones del pueblo colombiano una aspiración común a ver la realización prometida de esas prácticas más puras en el manejo de los negocios públicos y en el funcionamiento de las instituciones republicanas...*

Queremos la paz y el orden, los primeros bienes sociales; pero el orden consiste en la obediencia dada a las leyes por todos; por los ciudadanos y por la autoridad pública (1891). [Cursivas añadidas].

Este comunicado parece evidenciar dos hechos centrales. Por un lado, la coincidencia, sin que mediara acuerdo explícito, entre liberales y conservadores históricos de modificar las instituciones vigentes y reemplazarlas por unas más republicanas. Por otro lado, el reconocimiento de parte de los dos partidos de la oposición de la importancia de lograr el orden y la paz, puesto que son bienes sociales. Vale la pena notar la diferencia entre esta postura y la del Constituyente de 1885 respecto al orden y la paz: mientras el Constituyente de 1885 los planteó como fines esenciales de la Constitución, seis años más tarde los dos partidos de la oposición los presentan como bienes sociales. La idea de aunar al orden y la paz el respeto de los derechos empezó así a cobrar fuerza.

Una primera muestra de la coalición política se dio el 1° de enero de 1892, cuando el Centro Liberal Nacional emitió un comunicado en el que declaró su respaldo a Marceliano Vélez y José Joaquín Ortiz como candidatos a las elecciones presidenciales, argumentando que la condición para dar el apoyo liberal a los candidatos conservadores históricos era el trámite ante el Congreso de las siguientes reformas:

- 1.- Derogación de la ley de facultades extraordinarias [“ley de los caballos”];
- 2.- Expedición de una ley de imprenta que coloque á ésta bajo una jurisdicción distinta de la del Poder Ejecutivo, y que no sea más restrictiva de su ejercicio de lo que la Constitución quiere que sea;

3.- Renunciación absoluta á la nunca antes oída doctrina, elevada á la categoría de legal, de que “una disposición expresa de ley posterior á la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución”; y

4.- Adopción de un sistema electoral que sustraiga el derecho de sufragio de la acción directa del Poder Ejecutivo, y dé á las minorías proporcional representación en los Cuerpos legislativos, y vigilancia efectiva de los actos electorales (Centro Liberal Nacional, 1892, p. 226).

Como se deduce de la cita previa, el apoyo liberal a los conservadores históricos estaba condicionado al respaldo de estos a la reforma de las instituciones vigentes: sopesar el poder de la rama ejecutiva, garantizar el derecho a la libertad de prensa y al sufragio libre y la derogación de la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes (art. 6° de la Ley 153 de 1887). Por ello, el Partido Liberal afirmó la necesidad, bajo el eventual gobierno de Vélez, de:

[g]estionar la reforma de la actual Constitución, principalmente en lo relativo á la alternabilidad del personal Ejecutivo, á la responsabilidad del encargado de ejercerlo y á la rehabilitación del Poder Legislativo, cuya autoridad, en el juego de nuestras instituciones actuales, no es ciertamente la que corresponde al más augusto y verdadero representante de la soberanía nacional, pues ha sido poco menos que anulada por la preponderancia dada á la del Ejecutivo (*El Espectador*, n.º 152).

Efectivamente, las solicitudes de los liberales hicieron parte integral del programa de Marceliano Vélez (1891):

[e]l país, en su gran mayoría, quiere *gobierno republicano* en el que la seguridad personal *no esté a merced de leyes de facultades extraordinarias*³⁰

30 Núñez defendió la necesidad de las facultades extraordinarias: “En Colombia los gobiernos tienden naturalmente más a la debilidad que a la fiereza, salvo en casos de rebelión. Cuando los grupos opositores dejan de ser revolucionarios, podrán, sin

en tiempo de paz; en el que el poder judicial, protector de la honra, la libertad y la propiedad de los asociados, sea real y verdaderamente independiente, sin que sus miembros tengan sobre sí la amenaza de una disimulada destitución; en el que no se abata el carácter nacional removiendo a empleados dignos que no se prestan a ser agentes eleccionarios; *en el que los principios fundamentales de la Constitución no puedan ser anulados por la simple mayoría de un Congreso a virtud del absurdo principio de constitucionalidad de las leyes*; en el que la provisión de los puestos públicos se haga consultando el mérito y las capacidades, y no el favor, la intriga o intereses eleccionarios; *en el que el sufragio sea libre y punto, como que es la primera de las garantías de un pueblo libre*; en el que la hacienda pública sea severa, económica y correctamente administrada, empleando sus rendimientos sólo en bien de los asociados que la forman con sus contribuciones; y gobierno, en fin, *en el que la prensa, libertad necesaria en las sociedades modernas y colaborador útil de los buenos gobiernos, no esté a merced de la arbitrariedad ejecutiva, debiendo a sus abusos reprimirse y castigarse como los de las demás libertades, por un poder imparcial y guardando fórmulas protectoras de la justicia* (citado en Restrepo, 1972a, pp. 146-147). [Cursivas añadidas].

Como evidencia la cita anterior, este primer momento de coalición entre liberales y conservadores históricos tuvo un único fundamento: la reforma pacífica de las instituciones vigentes. Este mismo objetivo motivó la conformación de la Unión Republicana años más tarde. En síntesis, liberales y conservadores históricos fueron juntos a la lucha electoral con el objetivo de institucionalizar la Constitución como la norma suprema del sistema jurídico, derogar la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes consagrada en el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 y sopesar el poder conferido en la Constitución de 1886 al presidente. Para lograr este último propósito, plantearon la necesidad

peligro de la paz, olvidarse de las facultades extraordinarias. No se llegará a la pacificación verdadera de este país... sin gobierno muy vigoroso que haga del todo imposible las subversiones del orden. Hay que prevenir hasta la más simple escaramuza, de manera que el olor de sangre humana no vuelva a despertar los adormecidos malos instintos, como sucede en las jaulas de las fieras" (1949, pp. 196-197).

de derogar la Ley 61 de 1888 —“ley de los caballos”—, establecer la responsabilidad constitucional del primer mandatario, promulgar una ley electoral y una de libertad de prensa. Este conjunto de aspiraciones y estrategias devela que las premisas fundamentales de la Constitución habían mostrado sus fisuras, con lo que se dio inicio al período de política generalizada.

CAPÍTULO 4

POLÍTICA GENERALIZADA Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886

*“¡Gran maestro es el dolor!
Aleccionada Colombia por la guerra de los tres años que
acababa de asolar al país, devastándolo, trastornándolo
y corrompiéndolo todo, se recogió en sí misma
y se puso a meditar sobre las ruinas”.*

Carlos E. Restrepo (1972a, [1903], p. 252)

La primera elección popular de presidente, luego de la entrada en vigencia de la Constitución de 1886, fue en 1892 y representó un punto de ruptura en la historia: la primera coalición entre rojos y azules, mediada por la coincidencia en la necesidad de reformar las instituciones vigentes. En consecuencia, entre 1892 y 1909, los liberales no estuvieron solos en la lucha contra el régimen constitucional y legal, y los conservadores históricos, a partir de 1892, tuvieron un papel activo de oposición. Al respecto, *El Correo Nacional* afirmó: “[e]l Partido Conservador no abjura de la Constitución de 1886, pues mal podría renegar de lo que es sangre de su sangre y vida de su vida; lo que rechaza, lo que repudia vigorosamente, lo que ni acepta ni puede aceptar, es un sistema de administración que de seguro llevará al país a la catástrofe” (n.º 2069).

La oposición de liberales y conservadores históricos fue de tal magnitud que desde su punto de vista solo había dos posibilidades: reformar la Constitución o afrontar la catástrofe de la República, y eligieron la primera. Entramos aquí en un *contexto de* “‘política generalizada’, en que las premisas básicas del orden existente [la Constitución] se convierten en materia de controversia” (Palti, 2005a, pp. 55-56). Así,

durante este período, el tema central de la deliberación pública fue el cuestionamiento a la validez y la legitimidad de las premisas fundamentales¹ sobre las cuales el Partido Nacional sentó su proyecto político. En consecuencia, el régimen constitucional reveló sus fisuras y fue modificado con el Acto Legislativo 03 de 1910.

Si bien la política generalizada es el concepto central en este período, la contingencia y el contexto mantienen su relevancia. La contingencia se manifiesta al demostrar que la consagración de mecanismos judiciales de control constitucional no fue una respuesta *a priori* ni una inferencia lógica de la supremacía constitucional, sino que requirió de la transformación del discurso político predominante, instituido y defendido por el Partido Nacional en la Constitución de 1886. También se dio un cambio en la postura de Carlos Martínez Silva, quien en un primer momento, como miembro del Partido Nacional, atacó el control judicial de constitucionalidad por temor a la anarquía, pero luego, debido al contexto político y social experimentado bajo la vigencia de la Constitución de 1886, se dio cuenta de la necesidad de reformar el diseño establecido en 1886, para encontrar un equilibrio entre el poder del presidente y la garantía de los derechos a los ciudadanos.

Entre 1892 y 1909, el escenario para la minoría política no se modificó, puesto que los mecanismos para su participación continuaban vetados: la Ley Electoral dejaba las elecciones en manos del Gobierno, que se apropió de los cargos de importancia, impidió la inscripción de votantes y omitió los reclamos de los ciudadanos no inscritos, entre otros hechos (*El Espectador*, n.º 297). Adicionalmente, la libertad de prensa continuaba restringida; sin embargo, a pesar de las limitaciones, desde sus páginas la oposición criticó las instituciones vigentes, propuso reformas, dio a conocer los lineamientos a sus seguidores y se gestó la coincidencia de liberales y conservadores históricos alrededor de tres necesidades: terminar con la práctica histórica de “las constitu-

1 En el capítulo 2 sostuve que las premisas fundamentales de la Constitución de 1886 fueron: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución; (ii) fortalecer el principio de autoridad del presidente; (iii) control de constitucionalidad en cabeza del presidente y (iv) restringir la libertad de prensa para garantizar el orden.

ciones reformables sólo a balazos”; contrarrestar el presidencialismo “monárquico” y la supremacía de la ley respecto de la Constitución, así como garantizar la libertad de prensa; y, finalmente, acabar con la costumbre de usar las leyes fundamentales como mecanismo de opresión y persecución a los vencidos en la guerra. Estas tres necesidades y las soluciones alcanzadas constituyen los ejes del debate público durante la política generalizada.

La delimitación del período analizado —1892 y 1909— obedece a las siguientes razones. El punto de partida lo marca la coalición entre liberales y conservadores históricos en las elecciones presidenciales de 1892. Desde ese momento, la reforma a las instituciones se posicionó como objetivo de los dos partidos políticos que se encontraban por fuera del poder (Liberal y Conservador Histórico); en consecuencia, se consolidó un discurso que cuestionaba, todo el tiempo, los principios fundamentales de la Constitución de 1886 y se afianzaron propuestas concretas para responder a las tres necesidades por ellos identificadas. El punto final lo determina el llamado a la Asamblea Nacional Constituyente de 1910, escenario en el que la Unión Republicana materializó el objetivo planteado desde 1892 por los liberales y los conservadores históricos: un presidencialismo fuerte, garantías a la libertad de prensa y supremacía de la Constitución a través de la Acción y la Excepción. Con ello se rompió la comprensión tradicional de las constituciones como “arcas santas reformables sólo a balazos” y se terminó con la posibilidad de usar las leyes fundamentales como instrumento de opresión y persecución a los vencidos en la guerra.

Con el recorrido por estos años retomo la transformación de la noción predominante del principio de división de poderes y el sistema de frenos y contrapesos. Así mismo, muestro que la tensión entre la necesidad de establecer el orden y la garantía de derechos fue resuelta al encontrar un equilibrio entre los dos polos (orden – garantía de derechos), tal y como lo planteó Robles ante el Congreso en 1892 (véase p. 102), y llego al momento en el que se aceptó introducir el control judicial de constitucionalidad, es decir, se tornaron “posibles y relevantes aquellas afirmaciones en un principio interdictas o simplemente ininteligibles” (Palti, 2005a, p. 38).

Si bien he demostrado que el debate sobre la inconstitucionalidad de las leyes estuvo presente a lo largo del período estudiado, la posibilidad de darle al poder judicial la facultad de evaluar la constitucionalidad de una norma había sido rechazada por temor a la anarquía, y por la clara preferencia de posicionar al legislador y al ejecutivo sobre el juez. Por lo tanto, una vez más, los conceptos analíticos de mi trabajo —anarquía y orden, presidencialismo “monárquico” y supremacía constitucional— retornan en este capítulo.

El desarrollo es el siguiente: en primer lugar, me refiero al propósito de romper con la práctica de las constituciones como “arcas santas reformables sólo a balazos”. En segundo lugar, abordo los acuerdos que alcanzaron liberales y conservadores históricos para reformar la Constitución de 1886. Finalmente, identifico el lenguaje con el que se discutió, de nuevo, la supremacía constitucional.

No más arcas santas reformadas solo a balazos

Liberales y conservadores históricos coincidieron, en 1892, en el objetivo de dar al traste con la constante en la historia colombiana de que las constituciones fueran “arcas santas reformables sólo a balazos”² y, en contrario, lograr hacer de la Constitución la expresión del clamor nacional, no una norma de partido fundada sobre las cenizas de la guerra. Las constituciones de 1858, 1863 y 1886 fueron la máxima expresión del proyecto político del partido vencedor (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario*, n.ºs 2 y 7; *El Nuevo Tiempo*, n.ºs 259 y 700; *El Espectador*, n.ºs 552 y 619) y eso las convertía en “instrumento de persecución á los vencidos” (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario*, n.º 2). En otras palabras, las cartas constitucionales estuvieron apoyadas por los fusiles, y la historia parecía indicar

2 Expresión usada por Marceliano Vélez ante el Senado de 1904. Sus palabras fueron las siguientes: “Los partidos convierten las constituciones en arcas santas, y ya no se acostumbra reformarlas sino a balazos; la terquedad de los partidos no permite las enmiendas indicadas por la opinión; las revoluciones las derogan: ejemplos, la Constitución de 1858 y la de 1863” (Anales del Senado, n.º 23, octubre 17 de 1904, citado en Restrepo, 1972a, pp. 157-158).

que serían reformadas por medio de estos. La Constitución de 1886 no fue la excepción, pues, como vimos, fue dictada solo por representantes del Partido Nacional. Por ello, Carlos E. Restrepo, conservador histórico, planteó, el 23 de noviembre de 1903, la necesidad de “una convención verdaderamente nacional, en que estén representados todos los partidos y sus diferentes matices, para ver de formar una Constitución que contenga los puntos de doctrina republicana en que todos convenimos en Colombia, para que ella nos sirva de bandera común a la que todos amemos y defendamos” (1972a, [1903], p. 259).

Y el hecho histórico con el que querían romper conservadores históricos y liberales, claramente, eran las constituciones como botín de guerra. *El Espectador* se refirió así a este asunto:

[c]ada cual de nuestras últimas constituciones ha sido obra exclusiva del partido á quien la victoria final en una guerra ha hecho árbitro de la situación respectiva, así dictadas esas Constituciones han venido á contener, con el carácter de depósito sobrado, mucho más de lo que una obra de tal género debe encerrar...

Trátase no de hacer una obra de partido, para que los Municipios la acepten después como obra nacional, sino, por el contrario, de hacer á petición de los Municipios y con el concurso de todos los partidos, *una obra que por estas condiciones pueda estimarse, y sea en efecto, obra nacional* (n.º 552). [Cursivas añadidas].

En 1888, Rafael Rocha Gutiérrez afirmó que esta constante en la historia constitucional se había convertido en un círculo vicioso. Para este liberal, los partidos políticos habían llevado al Estado, mediante un continuo enfrentamiento, de un extremo a otro: del centralismo al federalismo, de las amplias libertades a la restricción de derechos. En sus palabras:

[l]a influencia exclusiva del Partido Liberal llevó el país al federalismo exagerado en 1863, y la influencia exclusiva del Partido Conservador lo lleva, de nuevo, al centralismo exagerado de 1886. Vuelve la República

á su primera estructura constitucional, reagravada con otros errores por los hábitos de violencia que las guerras civiles producen; y volverá á salir de ella, seguramente también por la fuerza, para reincidir en el extremo opuesto (citado en *El Relator*, n.º 841).

Si bien esta exposición es ilustrativa de la historia de las constituciones, Rocha se equivocó al afirmar que las instituciones de la Regeneración serían cambiadas por la fuerza y que reincidirían en el extremo opuesto. A pesar de que el Acto Legislativo 03 de 1910 estuvo precedido por dos guerras civiles, esta reforma fue una conquista de la solidaridad entre liberales y conservadores históricos para establecer, mediante las vías democráticas, instituciones que respondieran a la voluntad nacional, lo cual la muestra como un “pacto de paz”, que puso fin al círculo vicioso de constituciones a la medida del partido vencedor que luego las usaba como instrumento de opresión y persecución (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 2).

Bajo esta comprensión de la historia constitucional, compartida por rojos y azules, se entiende su coalición en las elecciones presidenciales de 1892. Sin embargo, esta no fue suficiente para derrotar al Partido Nacional: Núñez y Caro fueron elegidos como presidente y vicepresidente, respectivamente, para el período 1892-1898. En todo caso, el distanciamiento entre Marceliano Vélez, líder de los conservadores históricos, y el Partido Nacional no tuvo marcha atrás.

Como puede verse, desde 1892, los rojos no eran los únicos en la oposición. Aunque el acercamiento entre liberales y conservadores históricos debió esperar hasta el 26 de noviembre de 1903, momento en el que empezaron a reunirse formalmente en la Junta Patriótica de Antioquia (*El Espectador*, n.º 542), ya desde 1892 era evidente la coincidencia de sus ideales políticos: la Constitución del 86 debía reformarse por las vías democráticas y la modificación a las instituciones existentes debía ser el resultado del acuerdo entre los dos partidos. Solo bajo estas condiciones se garantizaría que la Constitución

fuera nacional dejando atrás los vicios que históricamente la habían ensombrecido.

La reforma de la Constitución por las vías democráticas: entre el sufragio y el sonido del clarín revolucionario

A pesar de la derrota en las elecciones presidenciales, conservadores históricos y liberales eran conscientes de la necesidad de dejar de lado, por un tiempo, sus diferencias partidarias porque estaba en juego la existencia de la República. Sin embargo, el Gobierno se resistía a reconocer el derecho de la minoría política a tener voz y voto, de modo que, por un lado, buscó acallarla por medio de los decretos que regularon la prensa; por el otro, las elecciones siguieron siendo un fraude. Ante la constante decepción de los liberales por no encontrar en las elecciones ni en la prensa la posibilidad de crear un ambiente propicio para llevar a oídos de los gobernantes sus propuestas, se fueron a la guerra, como ya he mencionado, en dos ocasiones: en 1895 y en 1899.

La represión de los periódicos seguía ejerciéndose en virtud del artículo K de la Constitución, en manos del presidente. De hecho, en 1893, el Gobierno consideró que aún existían hechos que justificaban su restricción a la libertad de prensa: los liberales eran una secta enemiga del orden, que buscaba a través de esta libertad una revolución para retomar el poder. Para confirmarlo están las palabras de Carlos Holguín (1893):

¿Y qué adelantaremos con sancionar en nuestras leyes el sinnúmero de libertades absolutas que reconocía la Constitución de 1858, ó la de Rionegro, que no hizo más que copiarlas? Sencillamente esto: que los enemigos del orden se apoderasen de ellas para hacer otra revolución, con la esperanza de que reducido el Gobierno otra vez á la impotencia, volviese á caer en sus manos...

Y esta es la historia eterna que nos repite todos los días la prensa de la secta; ellos son los republicanos, y nosotros los monarquistas; ellos los amantes del pueblo, y nosotros los verdugos...

Siendo esto así, no queda otro recurso que seguir por donde vamos y conservar en su fuerza y vigor todas las leyes que existen, mediante las cuales es posible la defensa de la sociedad, y carecerán de efecto práctico las voces destempladas que se alzan con el objeto de subvertir el orden y de hacer impopulares las instituciones y el Gobierno. ¿A quién podrán convencer de que no hay paz, orden, libertad y seguridad hoy en Colombia? Ante la severa lógica de los hechos encallan todos los sofismas y las argucias de la logomaquia (citado en *El Correo Nacional*, n.º 819).

Al respecto, en enero de 1896, *El Derecho* sostuvo:

[h]ace ya dos lustros que el Partido Liberal viene pidiendo en vano alguna reforma en las disposiciones con que los Delegatarios de 1886 quisieron afirmar *la perpetua esclavitud de los vencidos en la guerra anterior*. Como una de las medidas que se reputaron más eficaces en ese intento, *se consignó en la Constitución el artículo K, cuyo desarrollo é interpretación se dejó al capricho ó al humor del mandatario*; y no ha sido posible hasta hoy que se fijen reglas precisas é invariables para el ejercicio del derecho de expresar el pensamiento por la imprenta, incluido entre los derechos civiles y garantías sociales, conforme al Título III del Código fundamental de 1886 (n.º 20). [Cursivas añadidas].

Bajo estas circunstancias, la suspensión de los periódicos y la imposición de multas, justificadas en decretos reglamentarios, fueron una constante. En 1893 se cerraron *El Esfuerzo*, de Medellín, y el *Avisador*, de Honda (*El Relator*, n.º 795). Solo hasta 1896, el Congreso expidió una ley sobre la prensa (Ley 157 del 12 de diciembre); sin embargo, esta también dejó en manos del ejecutivo la administración de justicia de los delitos cometidos a través de los periódicos,³ lo que dio pie para la clausura, en 1904, de *La Patria* y *El Mosquetero*.

3 El ordinal 13 del artículo 32 de la Ley 157 de 1896 fue el sustento de la multa impuesta en 1897 al periódico *El Constitucional* por las referencias calificadas de “calum-

Dos años después esta fue derogada por la Ley 51 de 1898. Las reacciones a esta nueva regulación fueron divergentes: mientras que para *El Espectador* no representaba un progreso político, para *El Correo Nacional* era una muestra de avances en el tratamiento a esta libertad: por primera vez desde 1886, el poder judicial fue competente para conocer de los delitos de prensa, como lo expresó, el 18 de enero de 1899: “entró el país, después de *diez años en que sólo habían reinado Decretos Ejecutivos más ó menos arbitrarios y peligrosos*, al régimen de la legalidad... El grande avance dado por la ley de que nos ocupamos, estriba meramente en el hecho de que al Poder Judicial se atribuye exclusivamente todo lo relacionado con la calificación de los delitos de prensa” (n.º 2374). [Cursivas añadidas].

El “avance” al que se refirió *El Correo Nacional* solo duró un par de años: primero la prensa fue suspendida durante la Guerra de los Mil Días y luego vino el Decreto 84 del 26 de enero de 1902 que estableció multas de cinco a diez mil pesos en aquellos casos en que el Gobierno considerara una extralimitación en el ejercicio del derecho a la libertad de prensa, el cierre del establecimiento en caso de reincidencia y la competencia de los gobernadores para censurarla, previa aprobación del Ministerio de Gobierno. Después, la Ley 7ª de 1903 declaró la vigencia de la Ley 51 de 1898, hecho que fue recibido como una buena nueva, al considerar que “la Prensa colombiana acaba de entrar en un período de relativa holgura, y que si su actual situación se consolida [...] no toda esperanza de salud para la República se habrá perdido” (*El Espectador*, n.º 506). El 22 de diciembre de 1903, mediante el Decreto 1175 que restableció la vigencia del Decreto 84 del 26 de enero de 1902, la prensa fue restringida nuevamente porque el Gobierno consideró que “las medidas adoptadas hasta ahora en materia de Prensa han sido ineficaces contra el mal uso que algunos periodistas hacen de las garantías que se les han concedido”. En este escenario normativo, la minoría política tuvo que luchar para mante-

nias o injuriosas” a Miguel Antonio Caro, quien actuaba como presidente y candidato presidencial (Martínez, 1973, p. 23).

ner los periódicos, su único mecanismo de expresión, a pesar de los esfuerzos del Gobierno para silenciarla.

Respecto a la segunda alternativa, la guerra, los acontecimientos terminaron mostrándola como la única opción. Sin derecho a votar, la minoría seguía impotente ante el poder del presidente. Si bien liberales y conservadores históricos desde 1892 coincidían en que la reforma de las instituciones debía llevarse a cabo por los medios republicanos y rechazaron la posibilidad de reincidir en la guerra (*El Contemporáneo*, n.º 3a), al final, los liberales optaron por ella.

Marceliano Vélez, dirigente de los conservadores históricos, y Santiago Pérez, director de los liberales, apoyaban, cada uno por su lado, la reforma de las instituciones por medios pacíficos. Así lo relató *El Espectador* en 1893:

El General Vélez expone en su Manifiesto, sin la menor vaguedad, y acaso más bien con lujo de pormenores, las reformas políticas que á su juicio es indispensable obtener para que haya en Colombia verdadero gobierno republicano, é indica como *los mejores caminos para llegar á esa meta los de la paz, y entre éstos el sufragio y el de la propaganda por medio de la prensa...* en cuanto á la manera de obtener el resultado que todos los buenos colombianos desean con vehemencia [la reforma de la Constitución de 1886], *la unidad de miras no puede ser más perfecta: la oposición republicana quiere rehuir la guerra; implantar en la Nación el sistema de las reivindicaciones pacíficas; pedir á la opinión pública que no se limite á denunciar y condenar los males políticos del país, sino que á fuerza de energía y perseverancia los extirpe; obtener que en adelante los sufragios hagan bien lo que los fusiles han hecho —mal casi siempre— hasta el presente día, y en último caso, adquirir como dato necesario, la completa certidumbre de que hay en la República quiénes rechazan y estorban implacablemente esa cristiana y civilizadora sustitución (n.º 270). [Cursivas añadidas].*

En 1892 se reunió una Convención Liberal,⁴ que discutió dos opciones para actuar frente al régimen instaurado por el Partido Nacional: la oposición pacífica y, de no lograr nada con esta, la guerra. Según Piñeres (1945, p. 10), por votación ganó la guerra; pero luego de que Santiago Pérez fue elegido presidente del partido, el acuerdo aprobado sobre la guerra pasó a un segundo plano, pues este canalizó el ánimo de la Convención para que adoptaran el camino de la oposición pacífica. Para 1893, los liberales habían decidido evitar las armas:

[e]l Partido Liberal tiene experiencia y sabe cuánta política encierra la evolución de lanzar al país en una contienda civil... Esa es ya historia antigua; hoy no podría perderse con una guerra inútil la depuración obtenida en la escuela de la adversidad. *No es el medio de acabar con un sistema pernicioso que arruina a una República, el de la fuerza; es más glorioso para el sistema contrario el triunfo pacífico de sus ideas, que tarde ó temprano se imponen.* No es á los jefes del opuesto bando á quienes se convence porque ellos ni quieren ni se dejan convencer; *es á la Nación, es á un pueblo entero que lenta pero seguramente acaba por convencerse de lo que en realidad le conviene.* Es el pueblo, sobre el cual cae el peso de las numerosas contribuciones; es el pueblo que directamente recibe el yugo y la opresión el que decide, pero no en las luchas fratricidas sino imponiéndose en la campaña electoral (*El Contemporáneo*, n.º 5).
[Cursivas añadidas].

La oposición pacífica de los liberales no trajo ningún cambio de actitud del Gobierno hacia ellos, por el contrario, este continuó con la táctica de anularlos, y el 14 de agosto de 1893, mediante decreto ejecutivo, determinó el destierro de Santiago Pérez. Sin embargo, él mantuvo su postura en contra de la guerra, como consta en carta del 23 de octubre de 1893: “indignación contra el Gobierno por sus atropellos de toda clase también hay mucha; pero posibilidad material de

4 A esta asistieron: Pablo Arosemena, Pedro A. Lara, Zoilo Cuéllar, Rafael Uribe Uribe, Juan E. Manrique, Eustacio de la Torre Narváez, Clímaco Iriarte, Carlos Enciso, Juan Félix de León, Inocencio Cucalón, José de Jesús Hernández, Isidro Barreto, Diego Mendoza, Modesto Garcés, Nepomuceno Álvarez y Tomás Abello (Piñeres, 1945).

resistencia armada no hay ni poca ni mucha; y FE EN LA GUERRA... NO HAY NINGUNA” (Pérez, 1893, citado en *El Nuevo Tiempo*, n.º 345).

No obstante, Núñez acusó a los liberales de estar haciendo preparativos para la revolución e implantó un régimen de terror y militarismo (*El Contemporáneo*, n.º 3b). En 1897, Carlos Martínez Silva reprochó esta actuación de Núñez y criticó la falta de apoyo por parte de los conservadores históricos a Pérez y al Partido Liberal:

[v]erdad es que a todos se nos hizo creer, por lo pronto, que se había descubierto una gran conspiración, de que era alma y nervio el señor Santiago Pérez; pero también lo es que las pruebas de ello no se publicaron nunca, y que no tardó en llegar a la conciencia de las mentes sensatas la convicción de que el señor Pérez no sólo no había entrado en planes revolucionarios, sino que había sido, dentro de su partido, apóstol incansable de la paz; y a pesar de esta convicción, todos nosotros, conservadores dinásticos, históricos, velistas, de todos matices y denominaciones, seguimos guardando silencio y aprobando implícitamente con él, el hecho gravísimo de ser arrojado violentamente de su patria un respetable ciudadano (1934 [1897], pp. 150-151).

Aunque el sufragio era el medio legítimo para lograr los fines políticos que la oposición se proponía, este era un canal vedado como lo prueban los hechos: prisión y destierro de líderes políticos, rechazo de las inscripciones en las listas electorales de los liberales aun cuando cumplieran los requisitos, y la inscripción de militares y partidarios del Gobierno sin el respeto de las exigencias legales (*El Espectador*, n.ºs 295, 311, 341, 352, 507, 512 y 685; *El Derecho*, n.ºs 23 y 51; *El Republicano*, n.º 35; *El Nuevo Tiempo*, n.º 268; *El Relator*, n.º 989). Ante la constante decepción de los liberales por no encontrar ni en la prensa ni en las elecciones la posibilidad de crear un ambiente propicio para llevar a cabo su objetivo, fueron a la guerra en dos ocasiones.

El 23 de enero de 1895, “[l]a revolución estalló en varias partes: en el Tolima, al mando de Rafael Camacho; en Boyacá, al de Pedro María Pinzón; en Santander, al de José María Ruiz; y en Cundinamarca, al

de Siervo Sarmiento” (Piñeres, 1945, p. 26). El Gobierno respondió rápidamente a la situación y terminó con el conflicto en menos de tres meses.

Dos años después, la oposición pacífica volvió a cobrar fuerza en el Partido Liberal. El 20 de agosto de 1897, en la Convención Nacional Eleccionaria, Aquileo Parra, en calidad de director del partido, afirmó que el respeto y la materialización de los derechos y libertades negadas desde 1886 debían buscarse por medios pacíficos. Al fin de cuentas, el objetivo del partido no era la búsqueda del poder, sino el restablecimiento de las instituciones republicanas que permitieran la participación de todas las agrupaciones políticas. En concreto, la reforma de la Constitución de 1886 debía llevarse a cabo respetando los mecanismos establecidos en esta (Parra, 1897).

En 1899 estalló un nuevo conflicto: la Guerra de los Mil Días. Durante los tres años que duró, los periódicos permanecieron cerrados. El 19 de enero de 1900, Carlos E. Restrepo relató así lo sucedido:

[e]l orden público fue turbado oficialmente el 19 de octubre pasado [de 1899]. La efervescencia en que estaba el país antes de la guerra, causada —a mi ver— por el error mayúsculo de todos los gobiernos colombianos, consistente en excluir de un modo sistemático, de toda función pública —principalmente en el poder legislativo— a los que no opinan literalmente como ellos, y que quedan comprendidos bajo las comunes denominaciones de *enemigos del Gobierno*, *anarquistas*, etc... esto, digo, hacía presagiar que la guerra, si llegaba a formalizarse, sería cruenta y prolongada, quizá como jamás se hubiera visto en Colombia (1972a [1900], p. 230).

Aunque los conservadores históricos no apoyaron la guerra, el 17 de agosto de 1899 declararon en la Junta de Delegados del Partido Conservador⁵ que el Gobierno no era representativo de sus ideales,

5 Esta Junta estuvo conformada por: “Marceliano Vélez, delegado por Antioquia, presidente. Augusto N. Samper, delegado por Bolívar. – José Joaquín Pérez, delegado por Boyacá. – Juan Bautista Pombo, delegado por el Cauca. – Jorge Roa, delegado por Cundinamarca. – Juan B. Pérez y Soto, delegado por el Magdalena. – Eduardo Posada,

por lo cual no existía una “*obligación moral de apoyarlo* y compartir con él la responsabilidad de sus actos” (Junta de Delegados, 1899, citada en Restrepo, 1972a, p. 152). Al final, Marceliano Vélez, líder de los históricos, optó por apoyar al Gobierno de Marroquín con el fin de restablecer el orden. De igual forma actuó Carlos E. Restrepo.

Si bien los liberales se debatieron entre el sufragio y el clarín revolucionario, que sonó en 1895 y 1899, la Constitución se reformó por la colaboración mutua de liberales y conservadores históricos, y por las vías democráticas, en 1910. Esta conjunción de circunstancias tuvo lugar porque rojos y azules coincidieron en que la causa del malestar social se explicaba por los gobiernos, las instituciones vigentes y por la tolerancia del pueblo a lo uno y a lo otro. Así lo expuso Martínez Silva:

[t]odos estos hechos [el destierro de Santiago Pérez y el cierre de periódicos] descubren una amarga verdad, que ha llegado a lo más hondo de nuestra alma, es a saber: que la raíz de la inseguridad, de que empiezan a quejarse ya algunos conservadores, desengañados, según suponemos, está más que en el gobierno, en el sistema político desarrollado a la sombra, al amparo y al calor de las instituciones vigentes; más que en este sistema, en el partido que lo sostiene y aplaude; y más que en este partido, en la Nación misma que lo tolera (1934 [1897], pp. 150-151).

Los acuerdos entre rojos y azules para reformar la Constitución de 1886

La Constitución de 1886 instituyó al presidente como jefe de la República, con amplias facultades ordinarias y extraordinarias, y sin tener que responder por sus actuaciones. Este desconocimiento del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos favoreció el posicionamiento del ejecutivo sobre las otras dos ramas del poder público. Si bien este diseño obedeció a la intención del

delegado por Panamá. – Ignacio S. Hoyos, delegado por Santander. – Agustín Uribe, delegado por el Tolima” (Restrepo, 1972a, p. 153).

Consejo Nacional Constituyente de 1885 de poner punto final a la anarquía, durante la política generalizada se cuestionaron la validez y la legitimidad del régimen constitucional de 1886, usado como una Carta para anular y perseguir a la minoría política. De ahí el deseo de liberales y conservadores históricos de terminar con la dicotomía vencidos-vencedores, opresores-oprimidos.

La búsqueda fue, entonces, por la consagración de instituciones para todos los ciudadanos, de tal manera que las prácticas absolutistas y monárquicas no tuvieran cabida en la República. De conformidad con esto, el movimiento llevado a cabo durante la política generalizada exigió la reforma de la Constitución de 1886, no su reemplazo. En 1904, una circular de la Junta Liberal afirmó:

[a] pesar que la Constitución fue usada para oprimir a los liberales nunca hemos solicitado... la total abrogación, sino apenas aquella reforma de las instituciones que las haga aceptables para todos y que dé por base á la paz pública el consentimiento de todos... Levantada la fábrica constitucional para habitación de un solo partido, dejando el otro á la intemperie, no queremos que se la demuela hasta sus cimientos... No se trata de retrotraernos al sistema del 63 (El Relator, n.º 1004). [Cursivas añadidas].

Por esto propongo que la Asamblea Constituyente de 1910 fue una transacción política entre liberales y conservadores históricos para dar respuesta a dos de las tres necesidades planteadas: romper con las arcas santas reformables a balazos y evitar que la Constitución fuese usada como herramienta de opresión y persecución. Sobre este punto, Marceliano Vélez expresó lo siguiente: “[p]ido derechos y garantía para todos los asociados; *pido para el liberalismo los mismos derechos que para mí*, y seré siempre conservador y adversario del liberalismo, porque no participo de la exageración de sus ideas” (Anales del Senado, n.º 23, citado en Restrepo, 1972a, p. 158). [Cursivas añadidas].

Para lograr el objetivo de restablecer la República, las discusiones entre rojos y azules sobre visiones partidistas particulares debían aplazarse. De acuerdo con Santiago Pérez:

[a]ctualmente [1983] no es patriótico, ni aun posible, contraponer las opiniones extremas, ni confrontar los intereses distintos, y mucho menos los opuestos. La común dolencia y el común peligro nos impone á los republicanos un sincero aplazamiento de las aspiraciones diferenciales; aplazamiento que, sin importar para los unos ni para los otros ninguna abjuración de principios, sí les facilitará á los ciudadanos el rescate de sus derechos, y sí tenderá á emancipar á los partidos de la anómala situación presente, en la cual no están gobernados, en realidad, ni los principios ni los hombres de ninguno de ellos (1893, citado en *El Espectador*, n.º 265).

En este mismo sentido *El Relator* sostuvo:

[e]ntre los republicanos, sean del uno, sean del otro partido, no hay, por ahora, acusaciones, ni absoluciones, ni condenaciones recíprocas. *Lo que hay es un racional aplazamiento de la discusión sobre los modos de ser en la República, en tanto que el ser mismo ó sea la República misma se reivindica.*

Cuando ya seamos libres en la patria, entonces será la oportunidad de que volvamos á discutir como adversarios en la doctrina ó á lidiar como conservadores ó liberales en el sufragio (n.º 803). [Cursivas añadidas].

Cuando Núñez declaró la muerte de la Constitución de 1863, afirmó que su propósito era terminar con la anarquía y establecer la paz y el orden; sin embargo, la historia vivida luego de expedida la Constitución de 1886 demostró lo contrario. El orden se había impuesto a costa de anular la oposición, situación a la que los liberales respondieron con dos guerras civiles y una batalla retórica a través de la prensa. En otras palabras, rojos y azules consideraron que la estrate-

gia adoptada en 1886, consistente en robustecer el principio de autoridad en cabeza del presidente y menoscabar los derechos de la minoría política para conseguir el orden, produjo el efecto contrario:

[t]odo orden, toda paz, no cimentados en el respeto de los legítimos derechos y aspiraciones de los ciudadanos *es un desorden constitucional, una guerra legal y crónica*. Tales son los decantados orden y paz científicos. *Una paz, un orden así impuestos por la fuerza de las armas, son la anarquía organizada maquiavélicamente...*

El orden público no es el *statu quo* de lo inerte: resulta del respeto recíproco de los derechos de todos, por el cumplimiento de los deberes políticos (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 32). [Cursivas añadidas].

El lenguaje que cuestionó las premisas fundamentales de la Constitución se ocupó de lo siguiente: las prácticas autocráticas, el modelo monárquico del presidencialismo, la noción del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos que anulaba al legislativo y al judicial, la Ley Electoral y la negación de la libertad de prensa. Me referí a los dos últimos en la sección previa.

Las facultades extraordinarias se asimilaron al establecimiento de una disimulada tiranía (*La República*, n.º 6, citado en Restrepo, 1972a, p. 208; *El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 5; *El Nuevo Tiempo*, n.º 261). Por esta razón, liberales y conservadores solicitaron que volvieran “a la caja de Pandora” (*El Derecho*, n.º 6). La autocracia, dictadura y omnipotencia del ejecutivo se atribuyeron a sus poderes ilimitados y a su irresponsabilidad constitucional (*El Contemporáneo*, n.º 12; *El Espectador*, n.ºs 327 y 395; *El Nuevo Tiempo*, n.º 584).

Rocha, por ejemplo, identificó la autocracia con la desconfiguración del principio de división de poderes: el ejecutivo había terminado absorbiendo los otros poderes (Rocha, 1888b). Para otros opositores del régimen, la autocracia provenía, además, de la duración del período presidencial —seis años— y de que en la Universidad

Nacional se enseñara el modelo actual de gobierno, monárquico a todas luces, como el mejor (*El Contemporáneo*, n.º 12). Así mismo, consideraron que la vigencia de los artículos transitorios, especialmente el artículo K, derogaba el derecho a la libertad de prensa (*El Relator*, n.ºs 906 y 912).

Una síntesis de la situación fue expuesta por *El Contemporáneo*:

[y] no nos espantemos. Estamos en lo más galano de las monarquías: se multa, se arresta y se deporta al periodista de oposición; se recoge al pueblo en manadas como dóciles corderos, y se le manda así, en masa, á las playas del mar; al desterrado no se le juzga, ni se le oye, ni se le vence en juicio, sino que en él se sacian los odios personales; se le aplica la ley marcial á un individuo que comete un delito cuya incumbencia es de los jueces ordinarios; se declara en sitio la capital, so pretexto de cualquier cosa, para cometer incalculables atropellos (n.º 14).

La manera de enfrentar este cúmulo de arbitrariedades fue abriéndose paso. Había que reformar la Constitución, pues las instituciones allí previstas también eran la causa del malestar social: “[g]rande ha sido la parte de los hombres, en los males causados á la Patria; pero la Constitución y las leyes no son inocentes” (*El Espectador*, n.ºs 608 y 609). Se llegó así al momento culmen de la política generalizada. Desde el punto de vista de los rojos y los azules, la Constitución de 1886 había revelado sus fisuras y *debía* reformarse (*El Espectador*, n.º 511; *El Contemporáneo*, n.º 7; *El Nuevo Tiempo*, n.º 534). El Manifiesto del Directorio Liberal de 1899 lo expresó en estos términos:

[l]os motivos de malestar social que han venido arruinando la Patria desde hace quince años, subsisten todavía, pues ellos dependen más de los sistemas que de los hombres, más de las instituciones que de los gobernantes, y por eso nos es doloroso anunciar á nuestros conciudadanos que ese malestar no desaparecerá mientras subsista el oprobioso régimen (*El Espectador*, n.º 461).

Si bien el consenso entre liberales y conservadores históricos se consolidó en 1896, desde 1891 estos últimos sostuvieron una postura crítica del régimen instituido por el Partido Nacional. En 1891, el periódico *La República* expresó:

[q]ueremos que la entrevista Regeneración sea un hecho. Que la Constitución de 1886 no sea tan sólo un *cuaderno más* y que sus disposiciones sean acatadas y cumplidas. Que se hagan reales las libertades y los derechos que ella concede; que no se atente contra la separación de los poderes públicos que instituye, que se hagan efectivas las responsabilidades que ella establece (n.º 6, citado en Restrepo, 1972a, p. 208). [Cursivas añadidas].

En el acuerdo alcanzado entre liberales y conservadores históricos se establecieron los aspectos de la Constitución de 1886 que deberían reformarse. En mayo de 1893, Santiago Pérez, director del Partido Liberal, planteó las solicitudes de su partido: (i) garantía de la libertad para expresar el pensamiento a través de la prensa, (ii) expedición de una ley electoral que permitiera el ejercicio libre del sufragio, (iii) supresión de los artículos transitorios y de las facultades extraordinarias, (iv) establecimiento de la responsabilidad de los funcionarios públicos, incluidos, por supuesto, los de la rama ejecutiva, (v) eliminación del Banco Nacional y terminación de la emisión de papel moneda, (vi) abolición del reclutamiento arbitrario, (vii) provisión inmediata para reintegrar dentro y fuera el crédito del país, (viii) abandono del sistema de renovar o resucitar antiguos monopolios fiscales, (ix) amnistía para aquellos que no fueron condenados por sus respectivos jueces ordinarios, y (x) descentralización administrativa y fiscal en la república unitaria.⁶

A pesar de la coalición entre liberales y conservadores históricos, previa a las elecciones presidenciales de 1892, el periódico conser-

6 Estos puntos fueron retomados en 1896 por *El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 19.

vador *El Correo Nacional*,⁷ dirigido por Martínez Silva, no recibió de buena manera la manifestación de Pérez. De hecho, lo criticó y le atribuyó el estado de alarma e intranquilidad en el que se encontraba el Estado (*El Correo Nacional*, n.º 781). También aprovechó para defender la Constitución y el Gobierno: “[h]oy por hoy, tenemos en Colombia una Constitución que se respeta y un Gobierno que se hace y que se hará respetar, y al cual acompañan las simpatías y confianza de la casi totalidad de la Nación” (*El Correo Nacional*, n.ºs 749, 781, 811, 815, 818 y 825).

La defensa monolítica del Gobierno y de la Constitución de 1886 por parte de Martínez Silva finalizó en 1896,⁸ como se desprende del *Manifiesto de los 21*,⁹ un documento emitido el 1º de enero de ese año donde la crítica del diseño institucional de 1886 tenía varios matices. Resaltaba, como conquistas del derecho público, la unidad nacional y el establecimiento del convenio Estado-Iglesia. Reconocía que la Carta del 86, reacción a la del 63, se había llevado “más allá de lo deseable

7 En 1893, este periódico publicó varios artículos criticando al Partido Liberal y la Constitución de 1863. Ver los n.ºs 801, 811, 815, 818, 819, 824 y 825.

8 La adopción de una postura crítica también se evidencia en el periódico conservador *Sufragio*, de Medellín. Este sostuvo: “[c]uando desde los balcones del palacio San Carlos, el doctor Núñez declaró que había muerto la Constitución de 1863, el Partido Conservador republicano creyó que tal declaratoria debía hacerse por los representantes de la Nación, y no por el Jefe del Poder Ejecutivo; pero imposible fue oponerse á su voluntad cuando los hechos cumplidos habían puesto en sus manos una suma de poder que nadie en el país sería capaz de contrarrestar. Callamos y esperamos.

Sujeto quedó el país á la voluntad de un hombre, y los republicanos juzgamos que aquéllo, aunque depresivo, sería transitorio, y que una representación nacional vendría á elaborar una Constitución también nacional. El Doctor Núñez ordenó á los Gobernadores, criaturas suyas, que nombraran comisionados para decretar dicha Constitución. Los conservadores republicanos de aquellos comisionados por los Gobernadores, que eran hechura del Presidente, no podían representar la opinión nacional; pero imposibilitados para contrarrestar un poder omnímodo creado en virtud de hechos cumplidos, callamos y esperamos” (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 6). [Cursivas añadidas].

9 Jaime Córdoba, Carlos Martínez Silva, Emilio Ruiz Barreto, Rafael Ortiz B., Juan C. Arbeláez, Rufino Gutiérrez, Gerardo Pulecio, Luis Martínez Silva, José Joaquín Pérez, Emilio Sáiz, Mariano Ospina Ch., Carlos Eduardo Coronado, Eduardo Posada, Mariano Ospina V., Bernardo Escobar, Guillermo Durana, Cipriano Cárdenas, Rafael Pombo, Rafael Tamayo, Joaquín Uribe B. y Jorge Roa.

y conveniente”. En opinión de Martínez Silva, para remediar la anarquía instalada con la Ley Fundamental de Rionegro se impuso un “sistema autoritario sin contrapeso ni correctivos bastantes, que amenaza yá seriamente, en sus desarrollos prácticos, ponerse en pugna con las tradiciones republicanas de la Nación” (*Manifiesto de los 21*, citado en *El Derecho*, n.º 29).

El último matiz del *Manifiesto de los 21* se articuló de la siguiente forma: señalaba la necesidad de que la paz se cimentara en “algo menos efímero que el poder de las bayonetas y el amaño corrupto de los intereses personales”, pero recuperaba el objetivo original por el que, en 1886, se robusteció el principio de autoridad en cabeza del presidente: implantar el orden sin socavar las libertades. En sus palabras:

[e]ra indispensable robustecer entre nosotros el principio de autoridad y enfrentar la anarquía, es un hecho que parece innegable aun para los más avanzados liberales. *Pero también es yá fuera de duda que las cortapisas y contrapesos que la Constitución de 1886 opuso al principio autoritario dominante en ella, han resultado en la práctica ineficaces y baldíos, sea por desarrollo lógico de los principios, sea porque los encargados de guardar el depósito constitucional hayan abusado de él, sea por ambas causas combinadas, como lo creemos nosotros* (*Manifiesto de los 21*, tomado de *El Derecho*, n.º 29).
[Cursivas añadidas].

El camino que recorrieron los conservadores históricos durante estos años muestra sus transformaciones discursivas: debían establecerse límites al principio de autoridad del ejecutivo, y como consecuencia de ello, tomó fuerza el cuestionamiento a la noción del principio de división de poderes y al sistema de frenos y contrapesos que predominó en el Consejo Constituyente de 1885. Así pues, en el *Manifiesto de los 21* propusieron las siguientes reformas: (i) consagrar la responsabilidad del presidente; (ii) garantizar la materialización del sufragio libre para evitar la revolución; (iii) restringir el uso de las facultades extraordinarias, que se habían convertido en ordinarias aún en tiempos de paz; (iv) establecer mecanismos para evitar que la

garantía de derechos dependiera del jefe del ejecutivo; y (v) la expedición de una ley de prensa. La primera, consagrar la responsabilidad del presidente, la encontraban necesaria porque, en la práctica:

[e]l sistema [dispuesto en el artículo 121 de la Constitución] ha resultado contradictorio y absurdo, primero, porque los encargados del Poder Ejecutivo han hecho á menudo caso omiso del precepto constitucional, dictando graves providencias sin el concurso del Ministro del Ramo; y segundo, porque los Presidentes también se han considerado en el derecho y en el deber de dirigir personalmente todos los asuntos del servicio público, considerando á sus Ministros, no yá siquiera como obligados consultores, únicos responsables, sino tan sólo como agentes de muy secundaria importancia, hasta el punto de que durante varios períodos, no cortos, diferentes Ministerios han sido desempeñados por los respectivos Subsecretarios, á los cuales no puede alcanzar la responsabilidad legal y moral que al verdadero Ministro corresponde (*Manifiesto de los 21*, tomado de *El Derecho*, n.º 29).

Como puede verse, años de prácticas gubernamentales autocráticas y monárquicas fraguaron el contexto propicio para mostrar la necesidad de instituir mecanismos que sopesaran el poder sin límites del presidente.

El 26 de agosto de 1897, el Directorio del Partido Conservador reiteró su postura en un documento titulado “Bases”¹⁰ (Valderrama *et al.*, 1897), en que solicitaron la derogatoria de la Ley 61 de 1888 (“ley de los caballos”), la adopción de instituciones que hicieran responsable al presidente, la prohibición de la reelección inmediata, la independencia de la rama judicial —sobre todo respecto del ejecutivo—, *la consagración de la supremacía constitucional a través del control concreto*,¹¹

10 Fue firmado por: Juan N. Valderrama (presidente), Manuel J. Uribe (vicepresidente), Jorge Holguín, Jaime Córdoba, Primitivo Crespo, Carlos Martínez Silva, Enrique Restrepo García, Carlos Cuervo Márquez, Carlos Calderón y Miguel Abadía Méndez (secretario).

11 Por la importancia de este tema en el documento, transcribo este punto: “[d]eclaración de que la Constitución prima en todo caso sobre la ley, correspondiendo

la libertad de imprenta y la reunión anual del Congreso, entre otras medidas.

En 1898, *El Correo Nacional* también se pronunció sobre la necesidad de reducir el período presidencial de seis a cuatro años; prohibir la reelección presidencial, ya que los amplios poderes conferidos hacían omnipotente al presidente; y derogar la “ley de los caballos”:

[n]osotros creemos que una de las causas principales de la constante ebullición política en que nuestro país ha vivido durante los últimos años ha sido la subsistencia de la ley de facultades extraordinarias [Ley 61 de 1888], porque ha desempeñado fatalmente el papel agitador de la sangrienta túnica de César; pues con más ó menos razón una gran parte de los colombianos se ha sentido humillada y amenazada por aquella ley (n.º 2167).

Fue así como se transformó la postura respecto de la tensión entre el principio de autoridad del presidente y la garantía de derechos: en 1886 se había resuelto a favor del primero, ahora se trataba de encontrar un mecanismo para hacer efectivo el respeto de los derechos. Lo ocurrido entre 1886 y 1896 (cierre de periódicos, destierros, gobiernos fundados en las facultades extraordinarias en tiempo de paz, fraudes electorales, etc.) mostró todos los riesgos de que las garantías constitucionales estuvieran en manos del poder ejecutivo.

En síntesis, las peticiones de Pérez y de los conservadores históricos coincidieron en la necesidad de garantizar la libertad de prensa, expedir una ley electoral,¹² establecer la responsabilidad presidencial, restringir el uso de facultades extraordinarias y derogar los artículos constitucionales transitorios. Resumiendo: la primera coalición se dio

a los jueces y magistrados decidir los casos particulares del conflicto, cuando las personas recurran a ellos, por creer lesionados sus derechos; sin que la sentencia o decisión judicial signifique la abrogación de la ley” (Valderrama *et al.*, 1897).

12 Fernando Mayorga (2013) presenta un estudio completo y riguroso sobre el impacto de la legislación electoral en el período estudiado, por ello sugiero consultar su obra *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2012): vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*.

en 1892. Luego, el conservador histórico Carlos Martínez Silva asumió una actitud de defensa del Gobierno y de la Constitución de 1886. Sin embargo, después de 1896 su postura cambió, y el discurso de los rojos y los azules coincidió:

[d]el seno del Partido Conservador Histórico se han levantado voces que piden la derogación de la ley de facultades extraordinarias, la libertad de la prensa, responsable conforme á la ley; la libertad del poder electoral, como garantía de pureza en el sufragio; la exclusión de los empleados públicos en los asuntos eleccionarios; la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Público; *la supremacía de la Constitución sobre la ley*; la reducción del ejército permanente; la supresión gradual del curso forzoso del papel-moneda; la libertad de las industrias; la fiscalización escrupulosa en el manejo de las rentas públicas; la descentralización administrativa, la responsabilidad del Jefe del Ejecutivo; la mejora en la instrucción pública primaria y secundaria y el arreglo de la deuda pública interior y exterior. *Ahora bien: nos equivocamos grandemente si estas no son otras tantas aspiraciones del Partido Liberal; de manera que, sin que haya mediado acuerdo, y sin que haya habido completa libertad en los debates públicos, el pensamiento nacional tiende á uniformarse en puntos capitales de doctrina y de administración.* Las voces de nuestros representantes no sonarán, pues, como voces de intereses banderizos en las Asambleas y en el Congreso, y de este modo se puede esperar que en estos asuntos capitales, á la influencia de la razón se junte la influencia del número (Circular del Comité Nacional, Bogotá, 6 de marzo de 1896,¹³ citada en *El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 1). [Cursivas añadidas].

Un año después, los liberales, en la Convención Nacional de 1897,¹⁴ propusieron una reforma con alternativas más puntuales que las propuestas por Pérez en 1893 (véase p. 135) y coincidentes con las

13 Aquileo Parra, Sergio Camargo, Nicolás Esguerra, Luis A. Robles, Diego Mendoza, Rafael Uribe Uribe.

14 Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/89147/brblaa176286.pdf>

expuestas en el *Manifiesto de los 21*: (i) ampliación de las garantías a los derechos individuales, (ii) descentralización política y administrativa, (iii) organización de un poder electoral independiente del ejecutivo, (iv) restablecimiento de la libertad absoluta de imprenta, (v) reducción del período presidencial a cuatro años, (vi) prohibición de la reelección inmediata y responsabilidad del presidente, (vii) supresión de las facultades extraordinarias (derogación de las leyes 153 del 87 y 61 del 88), (viii) instrucción pública primaria gratuita, (ix) inviolabilidad del poder judicial, (x) supresión de impuestos de exportación y de los monopolios, reducción de impuestos de la sal, (xi) supresión de la emisión de papel moneda y libertad para ejercer la industria bancaria, (xii) abolición de la pena de muerte y (xiii) erección de un nuevo departamento conformado por las siete provincias meridionales del Cauca.

En la reforma planteada por el Partido Liberal aparecen dos puntos ausentes en las propuestas de Pérez: uno, el llamado implícito al reconocimiento de la supremacía constitucional en el séptimo punto: “Supresión de toda facultad extraordinaria ó discrecional que menoscabe los derechos individuales de los ciudadanos, ó altere el régimen constitucional en algún sentido; y en consecuencia, *derogación de la Ley 153 de 1887, en cuanto hace prevalecer la Ley sobre la Constitución, y de la Ley 61 de 1888 en su totalidad*” [cursivas añadidas]; otro, el reconocimiento explícito de que, además de limitar el poder del ejecutivo, se debe garantizar la independencia del poder judicial. Así que la supremacía de la Constitución también fue uno de los temas discutidos durante la política generalizada.

La unificación en el lenguaje de conservadores históricos y liberales revela que la noción predominante en 1886 del principio de división de poderes, así como de la tensión entre fortalecer el principio de autoridad del presidente y garantizar los derechos, tomó un rumbo diferente. En otras palabras, el discurso dominante se transformó. Durante la política generalizada se buscó sopesar el robustecido principio de autoridad del ejecutivo e instituir un mecanismo para la protección de los derechos. La estrategia adoptada por los rojos y los

azules fue una nueva coalición que se tradujo en la formación de un partido político: la Unión Republicana.

La Unión Republicana se fundó el 13 de marzo de 1909 (Restrepo, 1972a, p. 409), aunque el acercamiento de rojos y azules comenzó en la Junta Patriótica de Antioquia, el 26 de noviembre de 1903, como quedó consignado en el *Manifiesto* que los allí reunidos¹⁵ presentaron al país:

[h]acemos presente que en la Junta Patriótica de Antioquia hay varios miembros de cada uno de los dos partidos políticos en que al presente se divide el pueblo colombiano, para que se vea que en efecto es el común anhelo [la reforma de la Constitución] por el bien de Colombia lo que nos ha reunido y puesto de acuerdo...

El pueblo colombiano siente la necesidad imperiosa de la concordia política, palpando al fin que los excesos de los partidos y las pasiones extremas de los sectarios han sido la causa principal que condujo a la República al estado de ruinas en que se encuentra.

En todo el territorio colombiano existe el anhelo de una reconstitución sobre bases verdaderamente nacionales, aspiración que si no se encauza pacífica y provechosamente puede traer graves males para la Patria (*El Espectador*, n.º 542).

En este documento, la coalición señaló que la reforma debía llevarse a cabo por los medios democráticos y pacíficos e identificó tres necesidades: los asuntos electorales en las distintas secciones del país, crear una ley electoral respetuosa del derecho de elegir y ser elegido y garantizar el respeto por los derechos de los ciudadanos.

Las reuniones entre miembros de los dos partidos en Medellín fueron frecuentes: hubo Junta de Conciliación¹⁶ el 8 y el 12 de marzo,

15 Marceliano Vélez, Jorge E. Delgado, Bonifacio Vélez, Tulio Ospina, Fidel Cano, Manuel A. Uribe S., Antonio José Montoya, Pedro Restrepo U., Carlos E. Restrepo, Alejandro García, Juan de D. Mejía y Samuel Velilla.

16 El presidente de este cuerpo fue Carlos E. Restrepo, el vicepresidente, Fidel Cano, y el secretario, Libardo López. Los otros integrantes fueron: Roberto Botero S.,

y el 5 de abril de 1904.¹⁷ En la reunión del 12 de marzo de 1904 se establecieron las “Bases de la Junta de Conciliación de Antioquia como programa común a los partidos políticos de Colombia y de reforma constitucional” (Restrepo, 1972a, p. 289). En este documento solicitaron la convocatoria de un Cuerpo Constituyente con representación de todos los partidos para llevar a cabo la expedición de una Constitución Nacional¹⁸ o la reforma de la de 1886. En cualquier caso, el propósito era el mismo: expedir una Ley Fundamental que expresara los puntos de doctrina republicana. Las bases esenciales de esta doctrina tocaban múltiples aspectos. En relación con los derechos, se les respetarían a los políticos y a todos los colombianos, se expediría una ley electoral que garantizara representación proporcional a las minorías y se procuraría la instrucción pública gratuita, especialmente la primaria. En cuanto a la organización del Estado, los poderes públicos serían independientes y la Corte Suprema de Justicia sería “árbitro e intérprete de la inteligencia y constitucionalidad de las leyes, a pedido del ministerio público o de los ciudadanos” (Restrepo, 1972a, p. 289); la reconstrucción de la nación debía mantener la unidad y soberanía nacionales, pero se descentralizarían funciones a los departamentos y municipios; se mantendrían la integridad territorial y el orden público; se organizarían los asuntos de la hacienda; y se buscaría la responsabilidad efectiva de todos los funcionarios. Finalmente, en el manejo de las relaciones internacionales deberían intervenir los distintos poderes del Estado.

Para reforzar los contrapesos al poder del presidente las demandas también fueron varias: derogar la “ley de los caballos”, expedir una ley de imprenta que garantizara su ejercicio libre y le quitara la com-

Jorge E. Delgado, César García, Antonio Mauro Giraldo, Antonio José Restrepo, Antonio José Gutiérrez, Justiniano Macía, Juan de Dios Mejía, Nicolás Mendoza, José Montoya, Marco A. Ocampo, Pedro Nel Ospina, Mariano Ospina V., Enrique Sanín, Bonifacio Vélez, Eduardo Zuleta y César Piedrahita.

17 Carlos E. Restrepo (1972a, pp. 304-323) desarrolla con detalle los inconvenientes que enfrentó el proceso que culminó con la coalición, acuerdo que solo se formalizó cinco años después de la primera Junta Patriótica de Antioquia.

18 De las fuentes consultadas, este es el único caso en el que se consideró la posibilidad de expedir una nueva Constitución.

petencia del ejecutivo para regularla, reducir el período presidencial, prohibir la reelección del presidente y establecer la responsabilidad presidencial.

En el discurso mencionaron un mecanismo adicional para hacer efectivo el respeto de las libertades de los ciudadanos: la supremacía constitucional y el control judicial de constitucionalidad de las leyes.

La supremacía constitucional: el debate continúa

Para los liberales y los conservadores históricos la Constitución del 86 había perdido su valor: los artículos transitorios —el K, por citar un ejemplo—, el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 y la “ley de los caballos” le restaban su valor normativo. En 1893, *El Relator* afirmó:

[t]oda ley es ahora constitucional, lo que equivale á dejar abiertas de par en par las puertas de la Constitución. Por esas puertas entra ó sale el Poder Ejecutivo libremente; pero lo que más asegura la inestabilidad [sic] constitucional es el hecho de que, por los artículos transitorios, la Constitución de 1886 se deroga á sí misma.

La Constitución de 1863 se declaró eterna, y la Constitución de 1886 se declaró mortal ó muerta desde su cuna...

Las reformas que la opinión pública solicita, y á la discusión de las cuales se invita á todos los partidos, si tienen un sentido íntimo fuera del que su letra revela, es seguramente el de pedir que cese la inestabilidad [sic] constitucional. El Gobierno, sin embargo, no lo comprende así (n.º 906).

En este mismo sentido, el 21 de julio de 1898, el conservador histórico José Vicente Concha, en su calidad de representante a la Cámara, sostuvo: “[l]a Constitución colombiana que tenéis en vuestras manos, y que en estos momentos consultáis a cada una de mis palabras, ha sido un *ídolo de irrisión, un rey de burlas* [...] *La Constitución de 1886 nunca ha regido en su plenitud*: de ella se han tomado apenas todas las facultades

ejecutivas, pero quitándoles los contrapesos que ella misma establece” (Concha, citado en Pérez, 1962, p. 115). [Cursivas añadidas].

En 1896, durante la política generalizada, *El Derecho* consideró que: “[l]a Constitución de 1886, base fundamental del sistema político que hoy nos domina, es —permítasenos la expresión—, la más inconstitucional de todas las leyes” (n.º 55).

Sin embargo, la última palabra a favor de la supremacía constitucional aún no se había dado. Desde un principio, los liberales reclamaron que se consagrara y que se estableciera el control judicial de constitucionalidad. En el Partido Conservador Histórico el asunto no estaba tan claro.

Los liberales estuvieron convencidos de la necesidad de consagrar la supremacía constitucional y el control judicial de constitucionalidad, al menos, desde 1892. Mi conclusión se fundamenta en la lista de peticiones a Marceliano Vélez (véase p. 112), los comunicados del Partido Liberal y la postura de Felipe Paúl ante el Congreso de 1894 (véase p. 90). Una razón adicional la encuentro en el hecho que, en 1896, Diego Mendoza apeló al artículo 5º de la Ley 57 de 1887 para defender ante el Gobierno de Núñez los derechos políticos que le habían sido negados a Santiago Pérez. Los hechos fueron los siguientes: Santiago Pérez, desterrado el 14 de agosto de 1893, fue elegido representante principal por el Distrito Electoral número 5º del departamento de Antioquia. El Gobierno consideró que Pérez estaba privado de sus derechos políticos, por lo que el ministro de Gobierno declaró la nulidad de los votos obtenidos. Mendoza planteó el problema jurídico en los siguientes términos: de acuerdo con los artículos 16¹⁹ y

19 Constitución de 1886, artículo 16: “La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha perdido la nacionalidad. También pierde la calidad de ciudadano quien se encuentre en uno de los siguientes casos, judicialmente declarados:

1. Haberse comprometido al servicio de una Nación enemiga de Colombia;
 2. Haber pertenecido a una facción alzada contra el Gobierno de una Nación amiga;
 3. Haber sido condenado a sufrir pena aflictiva;
 4. Haber sido destituido del ejercicio de funciones públicas, mediante juicio criminal o de responsabilidad;
 5. Haber ejecutado actos de violencia, falsedad o corrupción en elecciones.
- Los que hayan perdido la ciudadanía podrán solicitar rehabilitación del Senado”.

17²⁰ de la Constitución de 1886, los derechos políticos se pierden por sentencia judicial; en el destierro de Pérez, dictado con base en las facultades extraordinarias conferidas al presidente en virtud de la Ley 61 de 1888, no hubo un pronunciamiento de este tipo. Por lo tanto, había un conflicto de normas: las constitucionales y la anulación de los votos a favor de Pérez por mandato del ministro de Gobierno. Para Mendoza, el conflicto debía resolverse aplicando las normas constitucionales, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley 57 de 1887. Pero el Gobierno encontró en el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 la respuesta a Mendoza: “Una disposición expresa de ley posterior á la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria á la Constitución”.

El debate en torno a la constitucionalidad de las leyes no fue pacífico. En 1894, Carlos Martínez Silva, conservador histórico, se pronunció en contra de la primacía de la Constitución en la Cámara de Representantes. Felipe Paúl solicitó ante la Cámara que se consagrara la Excepción como un mecanismo judicial para evitar la vigencia de leyes inconstitucionales, tomando como ejemplo el sistema de Estados Unidos. Martínez Silva, lanza en ristre, le contestó que desde el punto de vista moral los congresistas no podían expedir leyes inconstitucionales, pues juraban respetar la Constitución y las leyes. Y aun cuando lo hicieran, los ciudadanos y los funcionarios debían cumplirlas para evitar la anarquía, de lo contrario se corría el riesgo de la arbitrariedad judicial: los jueces podían desatender la ley y “darse á interpretaciones constitucionales, muy ocasionadas á gravísimos errores” (Martínez, 1894). Además, sostuvo:

[e]n el año de 1888 —me parece— se presentó á esta Cámara un proyecto de Código de régimen político y municipal, y recuerdo que en él figuraba un artículo concebido poco más o menos así: “Las leyes

20 Constitución de 1886, artículo 17: “El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. Por notoria enajenación mental;
2. Por interdicción judicial;
3. Por beodez habitual;
4. Por causa criminal pendiente, desde que el Juez dicte auto de prisión”.

inconstitucionales no obligan ni á los ciudadanos ni á los funcionarios públicos”.

Francamente, creo que en ningún país del mundo se había presentado antes, en un Cuerpo legislativo; absurdo igual, y, sin embargo, aquella monstruosidad gozó de favor en la Cámara y aun alcanzó á pasar en segundo debate. Fue negada, por fortuna, correspondiéndome el honor de tomar parte en aquella discusión; pero el hecho es que desde entonces sigue repitiéndose que mientras el artículo citado de la Ley 153 subsista, aquí no hay Constitución ni garantías para nadie.

El proyecto aquél á que me he referido sancionaba la peor especie de anarquía ... ¿Qué habría quedado en pie con semejante doctrina? Constituido cada ciudadano y cada empleado, desde el Presidente de la República, hasta el último alguacil, en juez del Congreso y de la constitucionalidad de sus actos ¿qué ley podría tener carácter obligatorio? ¿Quién habría vuelto á pagar contribuciones ó á someterse á algún mandato que le fuera desagradable? Y cosa rara: *se quería cerrar el camino á los abusos del Poder en lo relativo á la expedición de leyes inconstitucionales, u al propio tiempo se confería la dictadura más omnímota y más irresponsable á todos los empleados públicos —empezando por el Presidente— dándoles el derecho de no cumplir las leyes que á un juicio fueran contrarias á la Constitución!* (Martínez, 1894). [Cursivas añadidas].

El discurso de Martínez Silva no se detuvo ahí. Desde su punto de vista, la Constitución de 1886 preveía mecanismos generales y particulares para evitar la expedición y sanción de leyes inconstitucionales. Entre los generales mencionó la elección libre de los congresistas y el establecimiento de un Congreso bicameral. En cuanto a los particulares señaló el artículo 90, es decir, la objeción presidencial y la competencia de la Corte Suprema para resolver el punto en aquellos casos en que el Congreso insistiera. En su opinión, la interacción entre las ramas del poder público, derivada de este mecanismo constitucional para evitar la vigencia de leyes inconstitucionales, era un control suficiente y eficaz.

A pesar de que Martínez Silva consideró que el artículo 90 era suficiente para evitar leyes contrarias a la Constitución, planteó la supuesta existencia de una ley inconstitucional en el sistema jurídico: “¿Qué se hace en este caso?, se preguntará. Pues nada, señores, lo diré con franqueza; y todo recurso, de cualquiera especie que sea, que se ideara para evitar este mal, sería perfectamente inútil” (Martínez, 1894).

Hasta este punto, Martínez Silva había defendido la prevalencia de la ley sobre la Constitución en el sistema de fuentes, lo cual me lleva a concluir que su noción del principio de división de poderes estaba alineada con la expuesta por Caro ante el Consejo Nacional Constituyente, y por el Partido Nacional en *La Nación*. Mi conclusión se reafirma con sus propias palabras, cuando dijo que dar a la Corte Suprema la competencia para suspender o derogar las leyes a petición de los ciudadanos equivaldría a subordinar el Congreso al juez, es decir, a “trasladar la facultad soberana de dar leyes, la cual reside en el Cuerpo representativo de la Nación, á una entidad que no tiene ni puede tener otra función que la de aplicar la ley á los casos particulares que se presenten” (Martínez, 1894). En pocas palabras, desde su concepción, la función del juez debía supeditarse a la del legislador.

Finalmente, para Martínez Silva el deseo liberal de consagrar el control judicial de constitucionalidad se explicaba por el recuerdo de la Constitución del 63. Para este político, la existencia de los artículos 25 y 72 de la Constitución de Rionegro tenía sentido debido al federalismo consagrado en esta Carta:

[n]inguna de las anteriores Constituciones de la República, ni la de 1821, ni la de 1839, ni la de 1832, ni la de 1843, ni la de 1853, ni la de 1858, constituyó cuerpo ó tribunal alguno encargado de suspender ó derogar las leyes que se denunciaran como inconstitucionales.

Es más: no hay una sola Constitución en Europa ó América que contenga el principio que se echa de menos en la nuestra. Él no podría establecerse sino por medio de una apelación directa al pueblo. Por encima de él ó de sus representantes sólo está Dios.

Y no podía ser de otro modo, porque la subordinación del Poder Legislativo á cualquiera entidad ó cuerpo extraño, implicaría cambio total y absoluto del sistema político que hoy rige en todos los países civilizados. *Creo que basta lo expuesto para demostrar que la censura á la Ley 153 de 1887 es desarrollo lógico, inevitable, de la Constitución, que ella no establece novedad alguna peligrosa, y que está de acuerdo con los principios del derecho público universalmente reconocidos* (Martínez, 1894).

Los principios europeos del derecho público “universalmente reconocidos”, en efecto, justificaban la existencia del artículo 6° de la Ley 153 de 1887. Así lo confirma Manuel José Angarita, quien afirmó que: “el artículo 6° de la Ley 153 de 1887... tiene, pues, en su apoyo... la práctica incontestable y general de las naciones europeas, y el concepto favorable de la casi totalidad de sus publicistas” (1903, p. 2).²¹ Y aunque en un primer momento defendió la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes, en 1903 se refirió a esta como errónea e inconveniente: la Constitución debía ser la norma suprema, ello para evitar los abusos del poder legislativo ordinario y extraordinario (Angarita, 1903, p. 2). El escenario político, social y normativo había demostrado que era *moralmente posible* que los poderes colegisladores debatieran, aprobaran y sancionaran leyes inconstitucionales.

Si bien los principios del derecho europeo justificaron la existencia del artículo 6° de la Ley 153 de 1887, y el temor a la anarquía y a la modificación de la noción del principio de división de poderes lo respaldaron, finalmente, llegó el momento del consenso en torno a la necesidad imperiosa de consagrar la supremacía constitucional. Para ello, se contrapuso el estado de cosas existentes: un presidente omnipotente e irresponsable, la sistemática violación de derechos bajo la vigencia de la Constitución de 1886, la vigencia de leyes inconstitucionales y la ineficacia de la objeción presidencial consagrada en el artículo 90 de la Carta (véase p. 62). Aunque con el artículo 52 de la Constitución se buscó la preeminencia de los derechos constitucio-

21 Vale la pena aclarar que Angarita, al igual que Martínez Silva, sabía que en Estados Unidos el asunto era distinto.

nales al ordenar incluirlos como título preliminar del Código Civil, este mecanismo había demostrado su ineficiencia. De ahí se concluyó que la supremacía de la Constitución implicaba consagrarla como Ley Fundamental, con lo cual adquiriría su valor normativo, se convertiría en un límite para los poderes constituidos y, en consecuencia, en una garantía para los ciudadanos. Así pues, derogar el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 pasó a ser un imperativo, incluso para Carlos Martínez Silva, quien en octubre de 1897 sostuvo:

[e]sta regla de interpretación [art. 6° de la Ley 153 de 1887] señalada a los jueces es perfectamente injurídica, y aun nos atreveríamos a decir, absurda, puesto que coloca al legislador en oposición con su mandato y eleva a categoría de precepto lo que puede ser la violación de un deber.

La regla debería ser precisamente la contraria, considerando la Constitución como Ley suprema y norma de todas las leyes expedidas con posterioridad a ella (citado en Restrepo P., 2005, p. 404).

Mientras los conservadores históricos se unieron a los liberales en este punto, los miembros del Partido Nacional mantuvieron su postura. Nuevamente volvamos a Martínez Silva:

[p]arécenos en consecuencia, correcta en todo sentido la siguiente proposición consignada en las bases suscritas recientemente por muchos conservadores de esta ciudad, y con tanta ligereza juzgadas por algunos periódicos nacionalistas: “Declaración de que la Constitución prima en todo caso sobre la ley, correspondiendo a los jueces y magistrados decidir los *casos particulares de conflicto*, cuando las personas ocurran a ello por creer lesionados sus derechos; *sin que la sentencia o decisión judicial signifique la abrogación de la ley* (1897, citado en Restrepo P., 2005, p. 404). [Cursivas añadidas].

La proposición de los conservadores históricos que retoma Martínez Silva corresponde a un control concreto de constitucionalidad, es decir, a la Excepción.

En la Circular de la Junta Liberal, publicada el 14 de enero de 1904, se estableció la relación entre supremacía constitucional, principio de división de poderes y sistema de frenos y contrapesos:

[s]uprimida la preciosa facultad que antes [en la Constitución de 1863] tenía la Corte Suprema para suspender los actos legislativos que los Estados denunciaran como inconstitucionales (atribución que se reservó al Gobierno, que naturalmente nunca la ha ejercitado), y *establecido el singular principio de que la ley contraria á la Constitución priva [sic] sobre ella, no ha habido valla que no se haya traspasado, norma que no haya desaparecido, ni equilibrio que no se haya roto, con menosprecio de aquella máxima de Montesquieu*. Para que no pueda abusarse del poder es necesario que por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder (*El Relator*; n.º 1004). [Cursivas añadidas].

Así pues, rojos y azules terminaron defendiendo el principio de supremacía constitucional, como el mecanismo para que los poderes constituidos no se desbordaran en el ejercicio de sus funciones.

Para terminar este capítulo, en seguida me referiré a la tensión entre orden y garantía de derechos.

Los fines esenciales de la Constitución de 1886 fueron el orden y la paz. Sin embargo, para la minoría política no hubo ni lo uno ni lo otro, porque la estrategia adoptada para alcanzar el orden y la paz implicó el quebranto de las garantías constitucionales:

La paz....! Sí, la paz! Analicémosla aún. La “escuela educadora” de la Regeneración ha dado al país una paz cuya solidez y estabilidad estriba tan sólo en los 30.000 soldados de pie de fuerza que ha sostenido y sostiene, merced á las piedras litográficas.

“Soldados! vosotros sois la paz”, dijo en ocasión solemne el señor Holguín... y esa es la definición gráfica de la paz regeneradora.

[...]

¿Qué ha dado la Regeneración al país? ¿Seguridad? Sí, ha dado todas las seguridades que emanan del mantenimiento de la paz de que hemos hablado. En otros tiempos y con otros gobiernos... pudo, por excepción, ser violada la Constitución; pero decir la “escuela educadora” [la Regeneración] en su carta fundamental que una ley posterior á ella, aunque sea contraria, prevalece sobre la Constitución, y luego expedir la Ley 61 sobre facultades extraordinarias, que abroga á perpetuidad la Constitución, y dejar en poder del mandatario, sin más norma que su voluntad, todos “los fundamentos de la sociedad política y civil”, eso sólo en Colombia ha podido verse (*El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 43).

Por lo anterior, bajo la vigencia de la Constitución de 1886, para los liberales reinó la zozobra y la inseguridad producto de la violación de las libertades: “las garantías individuales son á diario y por doquiera atropelladas por autoridades en quienes se ha oscurecido toda idea del objeto y de los límites de sus funciones” (*El Relator*, n.º 1004). De ahí que los fines de la Constitución se hayan modificado: el orden y la paz sí, pero no el despotismo ni la violación de los derechos de los ciudadanos. Los liberales, a través de una Circular de la Junta Liberal,²² solicitaron que la Constitución dejara “de ser un instrumento de opresión de los vencidos y permitiera tanto la promoción del bien [el orden] como la represión del mal [la violación por parte de los gobernantes de los derechos]” (*El Relator*, n.º 1004).

En igual sentido, el 3 de mayo de 1909, Carlos E. Restrepo se pronunció en un Memorial sobre Libertad de Prensa dirigido al presidente Reyes:

[r]epasad lo que la Constitución vigente ordena que se tenga como “derechos civiles y garantías sociales”, esto es, aquellos principios de derecho inmanente y natural, *sin cuyo reconocimiento y efectividad, los*

22 Manuel W. Carvajal, Nicolás Esguerra, Juan E. Manrique, Diego Mendoza y Rafael Uribe.

gobiernos dejan de ser gobiernos, los Estados dejan de ser Estados y los hombres dejan de ser hombres... Todos ellos serían nugatorios —una dolorosa irrisión— desde que un poder cualquiera violara alguno o los violara todos y al mismo tiempo impidiese que los ciudadanos diesen cuenta a la Nación de cómo el mandatario hacía uso y abuso del mandato que se le había confiado (1972a [1909], p. 412). [Cursivas añadidas].

De esta manera, la Constitución pasó a ser la norma de normas del sistema jurídico. El Acto Legislativo 03 de 1910 consagró dos mecanismos de control judicial de constitucionalidad: la Acción y la Excepción, con ello se reconoció la supremacía de la Constitución.

La plataforma política del Partido Unión Republicana se fundó sobre las críticas que, durante la política generalizada, rojos y azules hicieron al régimen constitucional impuesto. El fundamento jurídico para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente, que reformaría la Constitución de 1886, fue el Acto Legislativo número 9 de 1905, y el Congreso de la República motivó a la mayoría de las municipalidades para que se pronunciaran a favor de dicha Asamblea. Una vez se pronunciaron las municipalidades, el presidente Ramón González Valencia convocó, mediante el Decreto 126 del 25 de febrero de 1910, la Asamblea Nacional Constituyente. La composición de este órgano fue mayoritariamente republicana.²³ La primera reunión se realizó el 15 de mayo de 1910 (*Anales de la Asamblea Nacional*, 1910, p. 4). En este escenario, Nicolás Esguerra presentó el proyecto de acto reformativo de la Constitución, que más tarde fue aprobado como el Acto Legislativo 03 de 1910. Sin embargo, aclaró:

[e]se proyecto, como obra de transacción, no era la genuina expresión de mis ideas políticas en materia de Derecho Público, ideas que no quise consignar en él en toda su integridad, porque lo que precisa-

23 La Asamblea se instaló “[c]on Diputados elegidos por los Concejos Municipales y con enorme mayoría republicana. Sólo hubo de ser elegido un Diputado del Bloque Liberal, el General Rafael Uribe Uribe, quien optó por no concurrir, y los Diputados de la Concentración Conservadora apenas alcanzaron media docena” (Tascón, 1951, p. 213). [Cursivas añadidas].

mente necesita el país de tiempo atrás *es una fórmula de compromiso que quite á las luchas partidistas la agudeza que las hace temibles para la conservación de la paz pública*, y mal podía yo querer imponer mis ideas, por honradas y arraigadas que ellas sean (*Anales de la Asamblea Nacional*, mayo 15 de 1910).

La propuesta de Esguerra no incluía la Excepción, solo el control abstracto por vía de la Acción para ser decidido por la Corte Suprema de Justicia. Al final, fueron consagrados los dos mecanismos de control judicial de constitucionalidad: la Acción y la Excepción. Este último apareció en un pliego de modificaciones al proyecto original de Esguerra, realizadas en la sesión del miércoles 18 de mayo de 1910: “Art. 34.- Corresponde a la Corte Suprema suspender, para cada caso particular, a solicitud de la parte agraviada y con audiencia del Procurador General, el efecto de las leyes que vulneren los derechos civiles, garantizados por el Título III de la Constitución” (*Anales de la Asamblea Nacional*, 1910, p. 21).

El artículo 34 fue objeto de debate en la sesión del miércoles 13 de junio de 1910. El constituyente Carlos José Espinosa modificó la propuesta presentada por Esguerra incluyendo que los decretos violatorios de derechos también podían ser suspendidos. Es decir, la discusión giró en torno a la adopción de un control judicial concreto, por vía de Excepción. Esto cambió luego de la intervención de Hernando Holguín y Caro y de Carmelo Arango (*Anales de la Asamblea Nacional*, 1910, pp. 254-255), quienes propusieron un control abstracto de constitucionalidad, en los siguientes términos:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confiera ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos legislativos que hayan sido objeto-dos como inconstitucionales por el Gobierno, ó sobre todas las leyes ó decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.

Esta proposición, al igual que la de Carlos José Espinosa, fue negada, por lo cual Carmelo Arango presentó una nueva modificación que le daba al poder legislativo la última palabra en este control judicial de constitucionalidad: “Corresponde á la Corte Suprema suspender las leyes por unanimidad de votos, á solicitud de cualquier ciudadano ó del Procurador General, en cuanto sean violatorias de los derechos civiles, dando en todo caso cuenta al *próximo Congreso para que éste decida definitivamente sobre la inconstitucionalidad declarada*” (*Anales de la Asamblea Nacional*, mayo 15 de 1910). Esta también fue rechazada, pero los argumentos para hacerlo no aparecen en los documentos consultados.

De lo anterior podría concluirse que los constituyentes no tenían claridad sobre el mecanismo de control constitucional que querían consagrar. Lo que sí es evidente era su deseo de establecer una institución jurídica que garantizara la supremacía de la Constitución, aspiración que lograron el 31 de octubre de 1910 con la publicación del Acto Legislativo 03 de 1910, que instituyó la excepción de inconstitucionalidad y la acción pública de inconstitucionalidad. La primera en el artículo 40: “[e]n todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”, y la segunda en el artículo 41, cuyo texto es exactamente igual al propuesto por Hernando Holguín y Caro y por Carmelo Arango.

Así, luego de veinticuatro años se instauró el control judicial de constitucionalidad de las leyes, hecho que representó una victoria republicana para liberales y conservadores históricos en razón a que, como oposición, habían conseguido responder a las tres necesidades por ellos identificadas: por primera vez en más de cincuenta años, la Constitución no fue reformada por medio de los fusiles y, por consiguiente, la historia de las “arcas santas reformables sólo a balazos” llegó a su punto final; al establecer el principio de supremacía de la Constitución también se sopesó el poder del presidente y se terminó con la supremacía de la ley respecto de la Constitución, convirtiéndose la Carta Fundamental, al menos desde las normas, en límite a los poderes constituidos y en mecanismo de garantía de los derechos de todos los ciudadanos. La dicotomía opresores-oprimidos comenzaba a desvanecerse.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

A lo largo de estas páginas demostré que la consagración del control judicial de constitucionalidad en el Acto Legislativo 03 de 1910 no fue, de ninguna manera, una inferencia lógica del principio de supremacía de la Constitución ni tampoco una solución *a priori*, sino una conquista de liberales y conservadores históricos, que mediante coalición buscaron responder a tres necesidades: contrarrestar el presidencialismo “monárquico”, la supremacía de la ley respecto de la Constitución y la restricción a la libertad de prensa; romper la comprensión de las constituciones como “arcas santas reformables sólo a balazos” y terminar con la práctica de usar las leyes fundamentales como instrumentos para oprimir y perseguir a los vencidos en la guerra.

El objetivo general de recuperar la dimensión política presente en la consagración de la Acción y la Excepción me llevó a reconstruir el escenario social, político y normativo presente entre 1886 y 1910, para lo cual adopté la historia de los lenguajes políticos como corriente historiográfica, consulté la prensa de la época e hice una aproximación crítica a las fuentes. Con el objetivo general y las elecciones metodológicas en mente, mi punto de partida fue llegar a reconocer la existencia de una relación recíproca entre la realidad y las normas jurídicas. La historia narrada al lector no tuvo, por tanto, pretensiones de ser objetiva ni imparcial; se trata de unos hechos contados desde unas fuentes específicas, a las que me aproximé con preguntas concretas: ¿quiénes criticaron las premisas fundamentales de la Constitución de 1886?, ¿a través de qué medio cuestionaron la legitimidad y validez del régimen constitucional y legal vigente entre 1886-1910? y ¿a quiénes y a qué aspectos dirigieron sus críticas?

Para responderlas planteé cinco objetivos específicos. Primero, proponer que las premisas fundamentales sobre las que el Consejo Nacional Constituyente de 1885 edificó la Constitución de 1886 fueron: (i) el orden y la paz como fines esenciales de la Constitución, (ii) el fortalecimiento del principio de autoridad del presidente, (iii) el control constitucional en cabeza del ejecutivo y (iv) la restricción a la libertad de prensa como mecanismo para garantizar el orden. En una sola palabra, para los constituyentes de 1885 fue esencial imponer el orden, en contraposición a la anarquía reinante bajo la Constitución de Rionegro. El poder público elegido para alcanzar el fin esencial fue el ejecutivo, razón por la cual en ese momento fue desechada la idea de consagrar el control judicial de constitucionalidad.

Segundo, reconstruir el discurso que cuestionó la validez y legitimidad de esas premisas. Este fue acuñado primero por los liberales y luego por los conservadores históricos, quienes resaltaron la importancia de sopesar el poder del presidente y del legislativo. De igual forma, defendieron la importancia de garantizar el derecho a la libertad de prensa y al sufragio, pilares esenciales de una república. Así pues, la oposición a las premisas de la Constitución de 1886 se fundó en la necesidad de (i) brindar un mínimo de garantías políticas a todos los ciudadanos sin importar el color político y (ii) propender por el equilibrio entre la búsqueda del orden y la garantía de derechos. Por ello, se rechazó de manera sistemática la estrategia de los gobiernos de turno de imponer el orden mediante las acciones arbitrarias, para los que la Constitución se convirtió en arma de opresión contra los vencidos.

Tercero, probar que el medio usado por liberales y conservadores históricos para minar el régimen constitucional de 1886 fue la prensa, a pesar de los esfuerzos normativos de los gobiernos para restringirla mediante decretos presidenciales, buscando con ello acallar la voz de la oposición. Entre 1886 y 1892, el discurso que cuestionó la validez y legitimidad de las premisas fundamentales hizo evidente que la libertad de prensa y el sufragio eran pilares esenciales de toda república. Además, se cuestionó la estrategia adoptada por el Partido Nacional para imponer el orden: el presidencialismo “monárquico”. Esta suce-

sión de situaciones llevó a los rojos y a los azules en la oposición, a luchar por la consagración del principio de supremacía constitucional y, por ende, por la derogatoria del artículo 6° de la Ley 153 de 1887.

Para satisfacer el cuarto objetivo, mostré que debido a los destierros, al cierre de periódicos, a la expropiación de las imprentas, a la arbitrariedad del presidente, a la existencia de leyes inconstitucionales, a la “ley de los caballos” y otras muchas violaciones de derechos a los líderes de la oposición, liberales y conservadores históricos coincidieron en tres aspectos, a los que buscaron responder con la reforma constitucional de 1910: necesidad de modificar la Constitución por vías pacíficas y democráticas para abandonar la tradición de imponerla por las armas, necesidad de sopesar el poder del presidente y de ponerle límites constitucionales a la ley y, finalmente, necesidad de empoderar a los jueces, convirtiéndolos en los guardianes de la Constitución y en los garantes de los derechos.

Finalmente, expuse la transformación de los discursos predominantes en torno a la supremacía constitucional. En el Consejo Nacional Constituyente de 1885 fue inconcebible darle al juez la posibilidad de inaplicar una ley aprobada por el legislador y sancionada por el presidente. La visión del principio de división de poderes y del sistema de frenos y contrapesos que respaldó esta postura parece clara: el poder judicial tenía un papel subsidiario en la República, también en la garantía de los derechos constitucionales. Así pues, el punto de partida fue el fortalecimiento del poder presidencial y el reconocimiento del legislativo como un poder virtuoso incapaz moralmente de aprobar leyes inconstitucionales. Sin embargo, el paso de los años hizo evidente, incluso para defensores de la Regeneración, como Carlos Martínez Silva, que era necesario sopesar el poder del ejecutivo.

Desde un principio, los liberales plantearon el debate de las leyes inconstitucionales y la necesidad de establecer un mecanismo judicial de control constitucional. Sin embargo, el Partido Nacional respondía que era inadmisibles pensar que el legislador aprobara leyes inconstitucionales; además, desde su punto de vista, la Constitución de 1886 había establecido toda una serie de mecanismos para salvaguardar el orden jurídico. Es decir, que la discusión pasó por el debate entre la

supremacía de la ley y la superioridad de la Constitución, la primera defendida por los adeptos al Gobierno, la segunda convertida en tema de batalla de liberales y conservadores históricos.

Finalmente, se consagró el control judicial de constitucionalidad: la Acción y la Excepción. Para 1897 ya existía un acuerdo entre rojos y azules sobre la necesidad de entregar al juez el control de constitucionalidad. La historia hizo evidente que los mecanismos previstos por la Constitución de 1886 fueron ineficientes y causaron el efecto contrario: los presidentes habían violado los derechos de los ciudadanos. Por ello, liberales y conservadores históricos decidieron reposicionar el papel del juez en la República, en el principio de división de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias

- Angarita, M. J. (18 de junio de 1903). Rectificación debida. *El Nuevo Tiempo*, n.º 321.
- Angulo, F. (8 de junio de 1887). Ministerio de Guerra. Sección 2ª, n.º 1,077. *El Espectador*, n.º 28 (1º de julio de 1887).
- Canal, L. (20 de octubre de 1888). Proposición del Senador Canal. *El Espectador*, n.ºs 97 y 98.
- Caro, M. A. (3 de junio de 1886a). Imperio de la legalidad. *Diario Oficial*, n.º 6693.
- Caro, M. A. (9 de julio de 1886b). Facultades Extraordinarias. *Diario Oficial*, n.º 6.729, pp. 685-686.
- Caro, M. A. (12 de julio de 1886c). Inmunidad del Presidente. *Diario Oficial*, n.º 6732, pp. 697-698.
- Caro, M. A. (14 de julio de 1886d). Reelección presidencial. *Diario Oficial*, n.º 6734.
- Caro, M. A. (29 de mayo de 1886e). Leyes inconstitucionales. *Diario Oficial*, n.º 6689.
- Caro, M. A. (22 de septiembre de 1886f). Votación secreta. *Diario Oficial*, n.º 22.
- Caro, M. A. (17 de noviembre de 1886g). Constitucionalidad de una Ley. *El Telegrama*, n.º 28.
- Caro, M. A. (15 de septiembre de 1888). Preparación de proyectos de códigos y leyes. *Diario Oficial*, n.º 7521, pp. 1030-1031.
- Caro, M. A. (19 de agosto de 1890a). Juicios de expropiación, primer informe de la primera comisión. *Diario Oficial*, n.º 8156.

- Caro, M. A. (1890b). *Libertad de imprenta: artículos publicados en "La Nación" en 1888*. Bogotá: Imprenta de la Nación.
- Caro, M. A. (1920). *Obras completas*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Caro, M. A. (1923). *Obras completas, estudios literarios*. Tercera serie. Tomo iv. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Caro, M. A. (1986). Concepto constitucional del Consejo de Estado sobre preparación de proyectos de códigos y leyes. En M. A. Caro, *Estudios constitucionales y jurídicos* (pp. 320-333). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Caro, M. A. (1986). *Escritos políticos*. Vol. II. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Caro, M. A. (1986). *Estudios constitucionales y jurídicos*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Centro Liberal Nacional. (15 de noviembre de 1891). Circular. *El Espectador*, n.º 141 y 142.
- Centro Liberal Nacional. (28 de enero de 1892). Centro Liberal Nacional a los electores. *El Espectador*, n.º 152.
- Corte Suprema de Justicia. (1889). *Gaceta Judicial III*.
- El Contemporáneo*, n.º 3a. Ideales políticos de la regeneración. (20 de abril de 1893).
- El Contemporáneo*, n.º 3b. La regeneración y la guerra. (20 de abril de 1893).
- El Contemporáneo*, n.º 5. Axiomas políticos. (4 de mayo de 1893).
- El Contemporáneo*, n.º 7. El despotismo en Colombia. (18 de mayo de 1893).
- El Contemporáneo*, n.º 12. El nuevo leader. (22 de junio de 1893).
- El Contemporáneo*, n.º 14. El hombre y sus hechos. (6 de julio de 1893).
- El Correo de Antioquia*. (1886). El Nuevo Régimen. *La Nación*, n.º 101. (10 de septiembre de 1886).
- El Correo Nacional*, n.º 39. Gobierno y Revolución. (18 de octubre de 1890).
- El Correo Nacional*, n.º 218. Buenas doctrinas políticas. (5 de junio de 1891).
- El Correo Nacional*, n.º 749. ¿Cuál es la cuestión? (4 de abril de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 781. Reformas constitucionales I. (24 de mayo de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 801. La República. (17 de junio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 801. El voto de los próceres. (15 de julio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 811. Anarquismo. (30 de junio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 815. Reproducción. (5 de julio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 818. Congratulación transitoria. (8 de julio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 819. Carta vigésima. (10 de julio de 1893).

- El Correo Nacional*, n.º 824. El voto de los próceres. (15 de julio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 825. Carta de “Nerva”. (17 de julio de 1893).
- El Correo Nacional*, n.º 2069. Buena administración o catástrofe. (27 de diciembre de 1897).
- El Correo Nacional*, n.º 2156. Reducción del período presidencial. (22 de abril de 1898).
- El Correo Nacional*, n.º 2167. Derogatoria de la ley de facultades extraordinarias. (5 de mayo de 1898).
- El Correo Nacional*, n.º 2374. Ley de prensa. (18 de enero de 1899).
- El Derecho*, n.º 6. Hagamos patria. (4 de diciembre de 1895).
- El Derecho*, n.º 9. Pecados liberales. (12 de diciembre de 1895).
- El Derecho*, n.º 20. El primer paso. (27 de enero de 1896).
- El Derecho*, n.º 23. El dilema de la actualidad. (3 de febrero de 1896).
- El Derecho*, n.º 29. El derecho. (15 de febrero de 1896).
- El Derecho*, n.º 51. Conspiración eleccionaria. (8 de abril de 1896).
- El Derecho*, n.º 55. La Regeneración. (17 de abril de 1896).
- El Espectador*, n.º 1. El Espectador. (22 de marzo de 1887).
- El Espectador*, n.º 7. Muestras de un vocabulario político. (19 de abril de 1887).
- El Espectador*, n.º 18. Libertad de Imprenta. (27 de mayo de 1887).
- El Espectador*, n.º 19. Un deber de los vencidos. (31 de mayo de 1887).
- El Espectador*, n.º 22. La sociedad del pueblo liberal (La mano negra). (10 de junio de 1887).
- El Espectador*, n.º 25. Regularización de la guerra. (21 de junio de 1887).
- El Espectador*, n.º 27. ¿Qué falta pues? (28 de junio de 1887).
- El Espectador*, n.º 28. Situación de la prensa. (1º de julio de 1887).
- El Espectador*, n.º 31. Ayer y hoy. (10 de julio de 1887).
- El Espectador*, n.º 32. Los proscriptos 1. (13 de enero de 1888).
- El Espectador*, n.º 33. Los proscriptos 2. (17 de enero de 1888).
- El Espectador*, n.º 34. Insistimos. (20 de enero de 1888).
- El Espectador*, n.º 35. Los destierros de 1877 y los de 1887. (24 de enero de 1888).
- El Espectador*, n.º 38. Voto personal. (3 de febrero de 1888).
- El Espectador*, n.º 39. Contrarréplicas. (7 de febrero de 1888).
- El Espectador*, n.º 41. Moisés, Josué y el Otro. (14 de febrero de 1888).
- El Espectador*, n.º 46. Defensa apasionada. (2 de marzo de 1888).

El Espectador, n.º 47. Por qué proseguimos. (3 de marzo de 1888).

El Espectador, n.º 48. Bienvenida. (9 de marzo de 1888).

El Espectador, n.º 49. El Decreto sobre Prensa y la Constitución. (13 de marzo de 1888).

El Espectador, n.º 51. A “La voz de Antioquia”. (27 de marzo de 1888).

El Espectador, n.º 52. Emboscadas contra la prensa. (3 de abril de 1888).

El Espectador, n.º 56. La prueba del sufragio. (17 de abril de 1888).

El Espectador, n.º 59. La prueba del sufragio. (1º de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 60. Empieza la prueba. (8 de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 61. Suspensión de “El Liberal”. (8 de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 62. Nueva jornada regeneradora. (11 de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 64. Elecciones. (5 de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 65. Elecciones. (29 de mayo de 1888).

El Espectador, n.º 66. Hechos contra insultos. (1º de junio de 1888).

El Espectador, n.º 68. Las elecciones en Titiribí. (8 de junio de 1888).

El Espectador, n.º 71. La ley de los caballos. (4 de julio de 1888).

El Espectador, n.º 72. Las elecciones en Santo Domingo. (7 de julio de 1888).

El Espectador, n.ºs 95 y 96. Ventajas del silencio. (13 de octubre de 1888).

El Espectador, n.ºs 97 y 98. Informe del senador Uribe. (20 de octubre de 1888).

El Espectador, n.º 109. El candidato Caro. (23 de abril de 1891).

El Espectador, n.º 125. Elecciones. (13 de agosto de 1891).

El Espectador, n.º 152. Centro Liberal Nacional a los electores liberales. (28 de enero de 1892).

El Espectador, n.º 265. Reformas constitucionales. (7 de junio de 1893).

El Espectador, n.º 270. Rectificación y palinodia. (24 de junio de 1893).

El Espectador, n.º 295. A nuestro amigos políticos. (29 de abril de 1896).

El Espectador, n.º 297. Tras la farsa, el delito. (7 de mayo de 1896).

El Espectador, n.º 311. Una vuelta por dentro. (27 de junio de 1896).

El Espectador, n.º 327. La política nueva. (8 de agosto de 1897).

El Espectador, n.º 341. Validación de lo nulo. (8 de enero de 1898).

El Espectador, n.º 352. Nuevas elecciones. (16 de marzo de 1898).

El Espectador, n.º 395. La administración que termina hoy. (24 de agosto de 1898).

El Espectador, n.º 461. Manifiesto del Directorio Nacional del Partido Liberal. (4 de mayo de 1899).

- El Espectador*, n.º 506. Libertad de imprenta. (16 de octubre de 1903).
- El Espectador*, n.º 507. Poder electoral. (17 de octubre de 1903).
- El Espectador*, n.º 511. Se abre a puertas. (22 de octubre de 1903)
- El Espectador*, n.º 512. Sobre elecciones. (23 de octubre de 1903).
- El Espectador*, n.º 542. ¿Por qué mañana y no hoy? (28 de noviembre de 1903).
- El Espectador*, n.º 552. Peccata minuta. (11 de diciembre de 1903).
- El Espectador*, n.º 568. Prensa. (4 de enero de 1904).
- El Espectador*, n.ºs 608 y 609. Leyes y hombres requieren enmienda. (22 de febrero de 1904).
- El Espectador*, n.º 619. Como una prueba. (5 de marzo de 1904).
- El Espectador*, n.º 685. Apariencias y realidades. (6 de junio de 1904).
- El Ferrocarril*, s.f. Citado en: *El Relator*, n.º 318. Interior-Hechos del Cauca. (23 de julio de 1889).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 259. La santa intransigencia. (6 de abril de 1903).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 261. La situación. (8 de abril de 1903).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 268. La guerra oficial. (20 de abril de 1903).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 321. Rectificación debida. (18 de junio de 1903).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 534. La reforma de las instituciones. (5 de febrero de 1904).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 584. Volvamos a la ley. (28 de marzo de 1903).
- El Nuevo Tiempo*, n.º 700. La política. (25 de julio de 1904).
- El Relator*, n.º 267. E pur si muove. (5 de marzo de 1888).
- El Relator*, n.º 315. Lo de siempre. (18 de julio de 1889).
- El Relator*, n.º 318. Ecos de Cundinamarca. (23 de julio de 1889).
- El Relator*, n.º 335. El dedo en la llaga. (3 de septiembre de 1889).
- El Relator*, n.º 350. ¿A dónde se irá a parar? (17 de octubre de 1889).
- El Relator*, n.º 364. La cima de la Regeneración. (21 de noviembre de 1889).
- El Relator*, n.º 366. Hoy como ayer. (26 de noviembre de 1889).
- El Relator*, n.º 370. Sorpresa que sorprende. (5 de diciembre de 1889).
- El Relator*, n.º 372. Justa aspiración. (10 de diciembre de 1889).
- El Relator*, n.º 380. Escribamos la historia entre todos. (28 de enero de 1890).
- El Relator*, n.º 394. Las próximas elecciones. (1º de marzo de 1890).
- El Relator*, n.º 395. Las próximas elecciones. (3 de marzo de 1890).
- El Relator*, n.º 401. El actual debate político. (18 de marzo de 1890).
- El Relator*, n.º 404. La reforma política en Colombia. (25 de marzo de 1890).

- El Relator*, n.º 477. La ley de los caballos. (16 de septiembre de 1890).
- El Relator*, n.º 495. La reforma política en Colombia. (27 de marzo de 1890).
- El Relator*, n.º 516. La ley en el tiempo. (12 de diciembre de 1890).
- El Relator*, n.º 572. A nuestros conciudadanos. (19 de septiembre de 1891).
- El Relator*, n.º 575. Exhibición de caracteres. (26 de septiembre de 1891).
- El Relator*, n.º 580. Ataque y defensa. (8 de octubre de 1891).
- El Relator*, n.º 701. Ley de los caballos. (16 de septiembre de 1892).
- El Relator*, n.º 795. El Relator. (14 de marzo de 1893).
- El Relator*, n.º 803. El Relator. (23 de marzo de 1893).
- El Relator*, n.º 836. Vamos por partes. (4 de mayo de 1893).
- El Relator*, n.º 906. Confidencias políticas. (28 de julio de 1893).
- El Relator*, n.º 912. Todavía es tiempo. (4 de agosto de 1893).
- El Relator*, n.º 989. Necesidad del sufragio. (28 de noviembre de 1903).
- El Relator*, n.º 1004. La reforma constitucional. (14 de enero de 1904).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 1. Liberal, C. N. Circular del Comité Nacional. (10 de marzo de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 2. Repaso de historia. (11 de marzo de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 5. (14 de marzo de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 7. (17 de marzo de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 19. (1º de abril de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 32. (20 de abril de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 35. (23 de abril de 1896).
- El Republicano: Órgano del Comité Nacional Eleccionario del Partido Liberal*, n.º 43. Regeneración práctica. (2 de mayo de 1896).
- El Telegrama*, n.º 24. Colegio de San Bartolomé. (12 de noviembre de 1886).
- El Telegrama*, n.º 45. Libertad de imprenta. (13 de diciembre de 1886).
- Holguín, C. (10 de julio de 1893). Carta Vigésima. *El Correo Nacional*, n.º 819.
- Holguín, J. (1888). *Diario Oficial*, n.º 7571.
- Insignares, J. y Roldán, A. (1888). Informe de una comisión.

- Junta de Delegados del Partido Conservador. (1899). En C. E. Restrepo. (1972a). *Orientación Republicana*. (Vol. 1, pp. 152-153). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Junta de Delegados del Partido Conservador. (12 de noviembre de 1885). Consejo Nacional de Delegatarios. Instalación. *La Nación*, n.º 18.
- Junta Patriótica de Antioquia. (1º de diciembre de 1903). Circular. *El Espectador*, n.º 542.
- La Nación*, n.º 89. Consejo Nacional Constituyente. Relación de los debates del proyecto de Constitución (sesión del día 28 de mayo de 1886). (30 de julio de 1886).
- La Nación*, n.º 107. Unión y concordia. (1º de octubre de 1886).
- La Nación*, n.º 113. Algo de importancia. (22 de octubre de 1886).
- La Nación*, n.º 118. (9 de noviembre de 1886).
- La Nación*, n.º 182. Leyes inconstitucionales. (5 de julio de 1887).
- La Nación*, n.º 201. Orden público. (9 de septiembre de 1887).
- La Nación*, n.º 203. Partidos y partidas. (16 de septiembre de 1887).
- La Nación*, n.º 208. Algo impalpable. (4 de octubre de 1887).
- La Nación*, n.º 231. Las elecciones. (3 de enero de 1888).
- La Nación*, n.º 231. Manifestaciones. (3 de enero de 1888).
- La Nación*, n.º 249. Notas sobre imprenta. (6 de marzo de 1888).
- La Nación*, n.º 260. Aclaraciones del Decreto sobre Imprenta. (20 de abril de 1888).
- La Nación*, n.º 267. Imperio de la ley. (15 de mayo de 1888).
- La Nación*, n.º 268. Consejo Nacional Constituyente. (18 de mayo de 1888).
- La Nación*, n.º 291. Los impenitentes. (3 de agosto de 1888).
- La Nación*, n.º 295. Libertad de imprenta II. (17 de agosto de 1888).
- La Nación*, n.º 295. Reformas constitucionales. (17 de agosto de 1888).
- La Nación*, n.º 300. Leyes inconstitucionales. (4 de septiembre de 1888).
- La Nación*, n.º 310. Libertad de imprenta. (5 de octubre de 1888).
- La Nación*, n.º 342. La libertad de imprenta en los Estados Unidos. (29 de enero de 1889).
- La Nación*, n.º 393. Manifestación. (19 de julio de 1889).
- La Nación*, n.º 432. Decreto sobre imprenta. (3 de diciembre de 1889).
- La Política*, n.º 700. (25 de julio de 1904).
- La Voz de Antioquia*. (1887). *La Nación*, n.º 221. (18 de noviembre de 1887).

- Manifiesto del Directorio Nacional del Partido Liberal. (1899). *El Espectador*, n.º 461. (4 de mayo de 1899).
- Manifiesto de los 21. (1896). *El Derecho*, n.º 29, p. 114. (15 de febrero de 1896).
- Martínez Silva, C. (1894). Discurso. *El Correo Nacional*, n.º 1124. (11 de agosto de 1894).
- Martínez Silva, C. (1934). *Revistas políticas publicadas en el Repertorio Colombiano: agosto 31 de 1886 a septiembre 30 de 1899*. (Tomo II). Bogotá: Imprenta La Luz.
- Martínez Silva, C. (1897). Leyes Inconstitucionales. Citado en: Restrepo P. C, (2005). *Documentos para la historia del constitucionalismo colombiano*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Martínez Silva, C. (1973). *Capítulos de historia política de Colombia*. (Vol. III). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Montoya, M. (1888). *La Nación*, n.º 268, p. 3 (18 de mayo de 1888).
- Núñez, R. (2 de agosto de 1881). El sentido íntimo de la Constitución. Bogotá: Imprenta La Luz.
- Núñez, R. (1885). El Presidente de la República a los colombianos. *La Nación*, n.º 1, p. 1. (15 de septiembre de 1885).
- Núñez, R. (1886). Discurso de instalación del Consejo Nacional de Delegatarios. *Diario Oficial*, n.º 6513. (12 de noviembre de 1885).
- Núñez, R. (1888a). Mensaje del Presidente de Colombia al Congreso Constitucional instalado el 20 de julio de 1888. *La Nación*, n.º 287. (20 de julio de 1888).
- Núñez, R. (1888b). *La Reforma Política*. Bogotá: Imprenta La Luz.
- Núñez, R. (1889). La Reforma Política en Colombia. *El Porvenir*, n.º 604. (26 de octubre de 1889).
- Núñez, R. (1949). Buen ejemplo. En R. Núñez, *La Reforma Política en Colombia*. (Vol. II, pp. 193-198). Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Núñez, R. (1986). *Escritos Políticos*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Parra, A. Discurso de instalación pronunciado por el Presidente del Directorio, doctor Aquileo Parra. En: *Convención Nacional Eleccionaria del Partido Liberal* (1897). Papelería de Samper Matiz, Bogotá.
- Pérez, S. (1893). En Habla Santiago Pérez. *El Nuevo Tiempo*, 1902, n.º 345. (1902).

- Restrepo, C. E. (1913). *Mensaje del Presidente de Colombia al Congreso de 1913*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Restrepo, C. E. (1972a). *Orientación Republicana*. (Vol. I). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Restrepo, C. E. (1972b). *Orientación Republicana*. (Vol. II). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Robles, L. (1892). Discurso. *El Relator*, n.º 699. (14 de septiembre de 1892).
- Rocha, R. (1888a). La nueva Constitución (Exámen crítico). *El Relator*, n.º 841. (10 de mayo de 1893).
- Rocha, R. (1888b). La nueva Constitución (Exámen crítico). *El Relator*, n.º 842. (12 de mayo de 1893).
- Rudas, J. M., y Ruiz, L. (1888). A la Nación. *El Espectador*, n.º 38. (3 de febrero de 1888).
- Samper, J. M. (1982). *Derecho Público Interno*. Bogotá: Temis.
- Samper, J. M. (1886a). *Derecho público interno de Colombia: comentario científico a la Constitución de 1886*. (Tomo II). Bogotá: Imprenta La Luz.
- Samper, J. M. (1886b). El Consejo Nacional. *La Nación*, n.º 33. (15 de enero de 1886).
- Samper, J. M. (1886c). Libertad de Prensa. *La Nación*, n.º 17. (8 de noviembre de 1886).
- Samper, J. M. (1886d). Sin título. *Diario Oficial*, n.º 6729. (9 de julio de 1886).
- Samper, J. M. (1886e). Elecciones. *La Nación*, n.º 26.
- Sánchez Vargas, R. (1903). Se abre a puertas. *El Espectador*, n.º 511. (22 de octubre de 1903).
- Ulloa, J. D. (1885). Contestación del Consejo Nacional de Delegatarios a la exposición de su Excelencia el Señor Presidente de la República, sobre reforma constitucional. *La Nación*, n.º 20. (20 de noviembre de 1885).
- Uribe, G. (20 de octubre de 1888). Informe del Senador Uribe. *El Espectador*, n.ºs 97 y 98.
- Valderrama et al. (1897). Bases. En C. Martínez Silva, *Capítulos de historia política*. Tomo III, julio de 1857 a septiembre de 1899. Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1899.
- Vélez, M. (1891). En C. E. Restrepo, *Orientación Republicana*. (Vol. I). Bogotá: Biblioteca Banco Popular, 1972a.

Fuentes jurídicas

Acto Legislativo 03 de 1910.

Anales de la Asamblea Nacional, 1910.

Constitución de 1886.

Decreto 594 de 1885.

Decreto 635 de 1886.

Decreto 151 de 1888.

Decreto 910 de 1899.

Decreto 84 de 1902.

Diario Oficial, n.º 6530. (1885).

Diario Oficial, n.º 6757. (1886).

Diario Oficial, n.ºs 6758-6759. (1886).

Diario Oficial, n.º 6805.

Diario Oficial, n.º 6989. (1886).

Diario Oficial, n.º 7019. (1887).

Diario Oficial, n.º 7096. (1887).

Diario Oficial, n.ºs 7151 y 7152. (1887).

Diario Oficial, n.ºs 7123 y 7124. (1887).

Diario Oficial, n.º 7368. (1888).

Diario Oficial, n.º 7370. (1888).

Diario Oficial, n.º 7378. (1888).

Diario Oficial, n.º 7399. (1888).

Diario Oficial, n.º 7571. (1888).

Diario Oficial, n.º 10792. (1898)

Ley 57 de 1887.

Ley 153 de 1887.

Ley 7ª de 1888.

Ley 61 de 1888.

Ley 157 de 1896.

Ley 51 de 1898.

Ley 7ª de 1903.

Ley 2ª de 1904.

Fuentes secundarias

- Aguilar, J. A. (2008). El tiempo de la teoría: la fuga hacia los lenguajes políticos. *Revista de Historia Internacional*, (35), 129-136.
- Anzoátegui, V. T. (1992). *La ley en América Hispana*. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.
- Barreto Rozo, A. (2011). *Venturas y desventuras de la Regeneración: apuntes de la historia jurídica sobre el proyecto político de 1886 y sus transformaciones y rupturas en el siglo xx*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Camargo, P. P. (1987). *Crítica a la Constitución Colombiana de 1886*. Bogotá: Temis.
- Charry Urueña, J. M. (1994). *La excepción de inconstitucionalidad*. Bogotá: Ediciones Jurídica Radar.
- Chinchilla, T. (2010). Concepciones sobre el juez constitucional en la reforma de 1910: una cuestión de confianza. *Diálogos de Derecho y Política*, 3, 1-16.
- Copete, Á. (1960). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Bogotá: Lerner.
- Correa, F. (1996). *Republicanismo y reforma constitucional*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Esguerra, J. (2010). La Reforma Constitucional de 1910. En J. Vidal (Comp.). *Historia Constitucional de Colombia Siglo xx* (Tomo II, pp. 83-113). Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia. Colección Clásicos.
- García, M. (2008). Estado, territorio y ciudadanía en Colombia. En: *Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- González Jácome, J. (2007). *Entre la Ley y la Constitución: una introducción histórica a la función institucional de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1915*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas.
- Grossi, P. (1996). *El orden jurídico medieval*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Guerra, F. X. (1992). *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Editorial Mapfre.
- Guerra, F. X. (1999). El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina. En H. Sábato, *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: FCE.

- Guerra, F. X. y Lempérière, A. (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos y Fondo de Cultura Económica.
- Henao, J. (1988). *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*. (5^{ta} Ed.). Bogotá: Temis.
- Historia, A. C. (1983). *Antecedentes de la Constitución de 1886*. (Segunda ed., Vol. VIII). Bogotá: Plaza & Janes Editores.
- Jaume, L. (2004). El pensamiento en acción: por otra historia de las ideas políticas. *Ayer*, (53), 109-130.
- Koselleck, R. (2004). Historia de los conceptos y conceptos de historia. *Ayer*, (53), 27-45.
- Lemaitre, E. (1990). *Contra viento y marea. La lucha de Rafael Núñez por el poder*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Malagón, M. (2012). *Los modelos de control administrativo en Colombia: (1811-2011)*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho.
- Marquardt, B. (2009). *Constitucionalismo comparado: acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, UNIJUS.
- Maya Chaves, M. J. (2009). *Razones políticas e históricas de la consagración de la excepción de inconstitucionalidad en el ordenamiento colombiano* (Tesis de grado en Derecho). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Maya Chaves, M. J. (2012). Discordia, reforma constitucional y excepción de inconstitucionalidad. *Revista de Estudios Sociales*, (42), 118-128.
- Mayorga, F. (2010). La construcción de la organización electoral en la Nueva República Unitaria de Colombia (1888-1898). En J. Vidal (Comp.), *Historia constitucional de Colombia. Análisis temáticos* (Tomo III, pp. 157-277). Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia. Colección Clásicos.
- Mayorga, F. (2013). *Historia de la organización electoral en Colombia (1888-2013): vicisitudes de la consolidación democrática en un país complejo*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Medellín, P. (2006). *El presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Melo, J. (1989). La Constitución de 1886. En Á. Tirado, *Nueva Historia de Colombia* (Vol. 1, pp. 43-64). Bogotá: Planeta Colombiana.

- Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. (10 ed.). Bogotá: Lerner.
- Nieto Olarte, M. (2003). Historia y construcción del futuro. En M. R. Adriana y D. Bonnet V., *Balances y desafíos de la historia de Colombia al inicio del siglo XIX* (pp. 47-56). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales –CESO.
- Ocampo, J. F. (2008). Regeneración y hegemonía política. En J. F. Ocampo (Ed.), *Historia de las ideas políticas en Colombia* (pp. 145-179). Bogotá: Taurus.
- Ortega, L. (1959). *Jurisdicción constitucional de Colombia*. Bogotá: Imprenta Departamental.
- Ortiz, L. J. (2010). La regeneración en Colombia. En Bonnett, LaRosa y Nieto (Eds.), *Colombia: preguntas y respuestas sobre su pasado y su presente* (pp. 231-253). Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes.
- Palti, E. J. (2005a). *La invención de una legitimidad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Palti, E. J. (2005b). De la historia de ‘ideas’ a la historia de los ‘lenguajes políticos’. Las escuelas recientes de análisis conceptual. El panorama Latinoamericano. *Anales*, (7-8), 63-81.
- Palti, E. J. (2007). *El tiempo de la política: el siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Pérez, F. P. (1962). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Lerner.
- Piñeres, E. (1945). *Diez años de política liberal*. Bogotá: Ed. Antena.
- Pocock, J. G. (2001). Historia intelectual: un estado del arte. *Prismas, Revista de Historia Intelectual*, (5), 145-173.
- Pombo, M. A. y Guerra, J. J. (1986). *Constituciones de Colombia* (Vol. IV). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Programa Centenario de la Constitución. (1985).
- Restrepo Piedrahita, C. (1978). *Tres ideas constitucionales: supremacía de la Constitución, Corte Constitucional, el Ombudsman*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo Piedrahita, C. (1991). *Momentos constitucionales de Colombia*. Bogotá: Banco Cafetero. Fondo de Cultura Cafetero.

- Rivadeneira, J. (2001). *Aquileo Parra y la ideología radical*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Rodríguez Peñaranda, M. L. (2005). *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez Piñeres, E. (1927). *Por el reinado del derecho: escritos varios*. Bogotá: Imprenta La Luz
- Sáchica, L. (1996). *Nuevo constitucionalismo colombiano*. (12 ed.). Bogotá: Temis.
- Sanín Greiffenstein, J. (1971). *La defensa judicial de la Constitución*. Bogotá: Temis.
- Silva, R. (2003). La servidumbre de las fuentes. En A. Maya Restrepo y D. Bonnett Vélez, *Balance y desafío de la historia de Colombia al inicio del siglo XXI* (pp. 27-46). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Historia.
- Tascón, T. (1939). *Derecho constitucional colombiano: comentarios a la Constitución Nacional*. Bogotá: Minerva.
- Tascón, T. (1951). *Historia del derecho constitucional colombiano: conferencias de historia política dictadas en el Externado de Colombia y en la Universidad Libre*. Bogotá: Ediciones Catédra.
- Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de Batalla: una crítica al constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales – Universidad Nacional.
- Valencia Villa, A. (1992). *El pensamiento constitucional de Miguel Antonio Caro*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Vásquez, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia*. Bogotá: Enrique Dobry.
- Vélez, M. (1972). En C. E. Restrepo, *Orientación Republicana* (pp. 134-135). Bogotá: Biblioteca Banco Popular.
- Vidal, J. (2010). El constitucionalismo colombiano en el siglo XX. En J. Vidal (Comp.). *Historia constitucional de Colombia siglo XX*. (Tomo II, pp. 11-17). Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia. Colección Clásicos.
- Younes, D. (2006). *Derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

ANEXOS

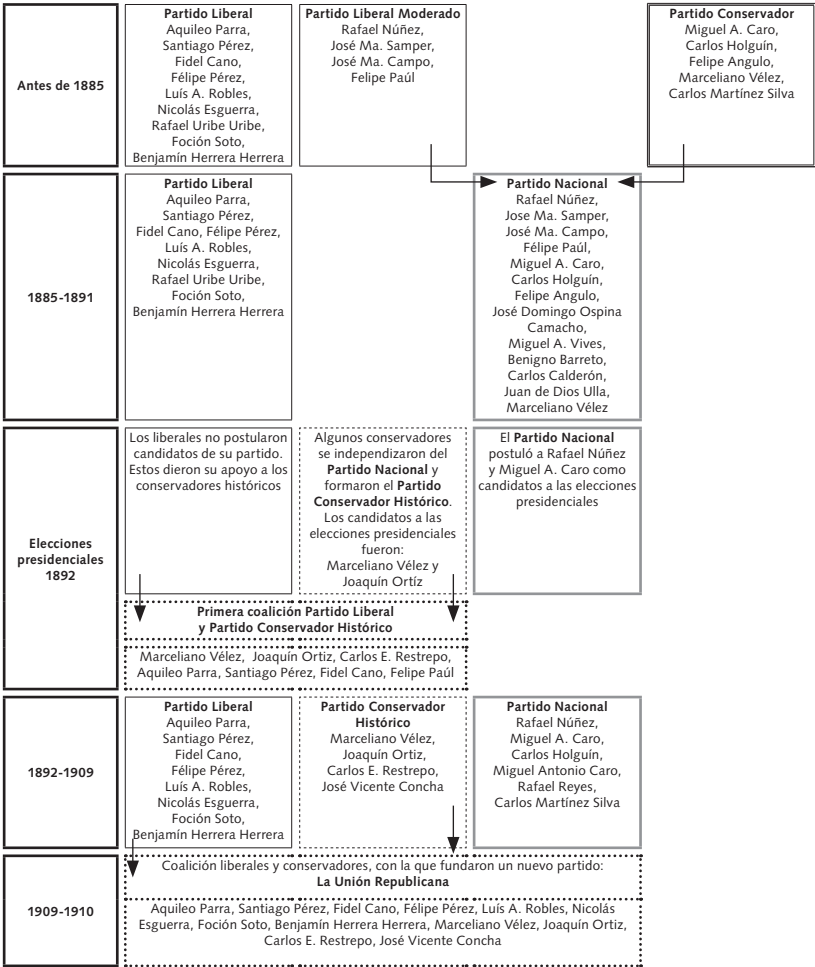
ANEXO 1. CRONOLOGÍA

Capítulo 2: septiembre 8 de 1885 - agosto 5 de 1886				
9-sep.-1885	10-sep.-1885	11-nov.-1885	8-dic.-1885	5-ago.-1886
				
Rafael Nuñez declaró la caducidad de la Constitución de 1863	Rafael Núñez convocó el Consejo Nacional de Delegatarios	Primera reunión del Consejo Nacional de Delegatarios	El Consejo Nacional de Delegatarios eligió a Rafael Nuñez como presidente y a Eliseo Payán como vicepresidente	Entró en vigencia la Constitución de 1886
				
Miguel A. Caro propuso ante el Consejo la excepción de inconstitucionalidad				

Capítulo 3: 1886 - 1892					
El Consejo Nacional Constituyente asumió el rol del poder legislativo y pasó a denominarse Consejo Nacional Legislativo					
7-ago.-1886	15-abr.-1887	15-ago.-1887	Sep.-1887	19-dic.-1887	Ene.-1888
Elecciones presidenciales 1892					
20-jul.-1888					
25-may.-1888					
Reunión del primer Congreso					
Ley 61 de 1888, "ley de los caballos"					
Ley 4ª de 1888: revocó el cargo de Eliseo Payán					
Eliseo Payán sancionó el Decreto 779 de 1887 sobre libertad de prensa					
El Gobierno de Núñez desterró a un grupo de liberales					
Ley 153 de 1887, art. 6º: consagró la amplia presunción de constitucionalidad de las leyes					
Ley 57 de 1887, art. 5º: consagró la supremacía constitucional					
Primera coalición entre conservadores históricos y liberales					
Ene. - Jun. 1887					
Dic. 1887 - Ene. 1888					
Eliseo Payán actuó como presidente					
Eliseo Payán actuó como presidente					
Candidatos Partido Conservador Histórico: Marceliano Vélez y Joaquín Ortiz.					
Candidatos Partido Nacional: Rafael Núñez y Miguel A. Caro					

Capítulo 4: 1892 - 1910					
Elecciones presidenciales 1892	14-ago.-1893	22-ene.-1895	1°-ene.-1896	20-ago.-1897	Elecciones presidenciales 1898
					
El Congreso eligió a Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro	Núñez desterró a Santiago Pérez, director del Partido Liberal	Los liberales iniciaron la guerra contra el Gobierno, esta duró dos meses	Manifiesto de los 21	Convención Nacional Eleccionario Liberal	Candidatos Partido Nacional: Manuel A. Sanclemente y José M. Marroquín. Candidatos Partido Liberal: Miguel Samper y Foción Soto
					Se posesionó como presidente José M. Marroquín. En su discurso de posesión se refirió a la necesidad de algunas reformas constitucionales y a la derogatoria de algunas leyes
					La Ley 18 de 1898 derogó la Ley 61 de 1888, "ley de los caballos"
					Los conservadores históricos apoyaron a Marroquín; al igual que algunos liberales como Rafael Uribe Uribe y Miguel Samper

ANEXO 2. PARTIDOS LIBERAL Y CONSERVADOR,
INTEGRANTES



ANEXO 3. TABLA DE CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS DE LA PRENSA CONSULTADA

Categoría analítica	Subcategoría
Constitución de 1886	Presidencialismo “monárquico”
	Las constituciones como arcas santas reformables sólo a balazos
	Un instrumento de persecución y opresión
Libertad de prensa	Crítica al art. K
	Decretos reglamentarios
Supremacía de la Constitución	Control constitucional establecido en la Constitución de 1886
	Control judicial de constitucionalidad concreto

ANEXO 4. FUENTES

Nombre del periódico	Lugar de publicación	Filiación política	Fechas de circulación (entre 1886-1910)
<i>El Contemporáneo</i>	Bogotá	-	Abril - Agosto 1893
<i>El Correo Nacional</i>	Bogotá	Conservador	Septiembre 1890 - Octubre 1899
<i>El Derecho</i>	Bogotá	Partido Liberal	Noviembre 1895 - Mayo 1896
<i>El Espectador</i>	Medellín	Partido Liberal	Marzo 1887 - Marzo 1904
<i>El Nuevo Tiempo</i>	Bogotá	-	Mayo 1902 - Diciembre 1910
<i>El Relator</i>	Bogotá	Partido Liberal	Marzo 1890 - Agosto 1893
<i>El Republicano: Órgano del Cómite Nacional Eleccionario del Partido Liberal</i>	Bogotá	Partido Liberal	Marzo 1896 - Junio 1896
<i>El Telegrama</i>	Bogotá	Conservador	Noviembre 1886 - Julio 1904
<i>La Nación</i>	Bogotá	Partido Nacional	Sep. 1885 - Sep. 1890

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en marzo de 2015
en Bogotá, D. C., Colombia.
Se compuso en la fuente ITC New Baskerville
de cuerpo 10 puntos.