

# **Estado y constitución en la Colombia de la Regeneración del Partido Nacional 1886-1909**

**BERND MARQUARDT**

Profesor asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
de la Universidad Nacional de Colombia en Bogotá. Director de Área  
Curricular de Derecho, de la revista «Pensamiento Jurídico» y del grupo  
de investigación Constitucionalismo Comparado. Doctorado summa cum  
laude (1999) y segundo doctorado superior (Habilitation centroeuropea,  
2003) de la Universidad de Sankt Gallen en Suiza.  
[b.marquardt@gmx.ch](mailto:b.marquardt@gmx.ch)

REPENSAR LA REGENERACIÓN

**State and Constitution of Colombia's  
Regeneration period of the National Party  
1886-1909**

## Resumen

El siguiente artículo pretende evaluar, según los estándares metodológicos del constitucionalismo comparado, las cualidades y defectos del constitucionalismo colombiano de finales del siglo XIX. Primero, se discuten los dos mitos sobre la llamada Regeneración de 1886, el blanco y el negro. Se continúa con la evaluación de las características generales del Estado colombiano en su momento anterior a la reforma. En el tercer capítulo se analiza el proyecto ideológico de la Regeneración del Partido Nacional y se problematiza su constituyente. Los siguientes seis capítulos se enfocan en los principales cambios del sistema constitucional de 1886, a saber, la introducción de una estructura regionalista en lugar del federalismo liberal, el neoconfesionalismo católico, las reservadas políticas frente a los derechos fundamentales, los defectos de la democracia electoral, el neopresidencialismo agudo y los inicios del constitucionalismo industrial, para llegar a algunas conclusiones que tienen también en cuenta la superación de la regeneración a través de la “Constitución” de 1910.

*Palabras claves:* Estado nación, Estado constitucional, Regeneración, neoconfesionalismo, conservadurismo.

## Abstract

Using the methodology of comparative constitutionalism, this article evaluates the strengths and weaknesses of Colombian constitutionalism at the end of the 19th century. First, it discusses the two myths, black and white, surrounding the so-called Regeneration of 1886. Then it evaluates the general characteristics of the Colombian state in the period right before the reform. In the third section, this article analyzes the ideological project behind the National Party's Regeneration, as well as its constitutional foundation. The next six sections focus on the principal changes incorporated to the constitutional system of 1886: the introduction of a regional structure instead of a liberal, federal one, the neo-confessionalism of the Catholic Church, conservative policies in relation to fundamental rights, weaknesses in electoral democracy, excessive executive powers, and the beginning of industrial constitutionalism. The article then concludes by taking into consideration how the Regeneration was later superseded by the “Constitution” of 1910.

*Key Words:* Nation State, Constitutional State, Regeneration, Catholicism, Conservatism.

## **Introducción**

Basados en las metodologías del constitucionalismo comparado y en la rama sociológica de la historia del derecho, se pretende analizar la llamada regeneración colombiana en el contexto de la tercera de las seis fases del bicentenario del constitucionalismo moderno en Hispanoamérica (1810-2010)<sup>1</sup>. Esta tercera fase, comprendida aproximadamente entre 1880 y 1916 posterior a las fases de introducción del nuevo régimen (1810-1847) y del alto liberalismo (desde 1848), estuvo marcada bajo el signo de la consolidación de la estatalidad nacional y del orden de la paz interna. La tendencia general de la cultura europea-occidental de esta época se centró en el alto nacionalismo con su enfoque en el fortalecimiento del Estado nación al interior (Marquardt 2009a:55 y ss), en contraste con el universalismo transnacional del alto liberalismo de la era anterior. Este clima político condujo, en algunas repúblicas hispanoamericanas, a la involución de lo que ahora se estigmatizó como un radicalismo utópico en el sentido de una sobretransformación, enfocándose en el hecho de que no todos los ideales puros del alto liberalismo fueron suficientemente aceptados por la opinión mayoritaria de un pueblo todavía preindustrial, con sus tendencias católicas y conservadoras. Precisamente, la hegemonía liberal terminó hacia 1886 en Colombia, 1890 en Costa Rica, 1891 en Chile, 1899 en Venezuela y 1903 en Honduras. Sin embargo, en aquellos países que no habían participado activamente en la ola del alto liberalismo, en lugar de esta tendencia la dinámica pudo dirigirse ahora hacia la apertura a una liberalización, así en 1895 en Ecuador o en 1904 en Paraguay. De manera diferente, en países como Argentina o México, la hegemonía liberal no terminó como tal, pero el liberalismo transformó internamente su perfil.

### **Los dos mitos de 1886**

La historiografía constitucional de Colombia nunca ha apreciado con neutralidad y distancia el cambio constitucional de 1886<sup>2</sup>. A este propósito se deben diferenciar dos mitos, uno de la salvación y otro del camino equivocado.

Estimulados por el *Derecho público interno de Colombia* de José

1. Véase en detalle Marquardt (2009e, 1-139).

2. Constitución Política de la República de Colombia, 1886, Biblioteca Nacional, Fondo Antiguo, FCaro1982; versión escrita en mano, Biblioteca del Congreso, Bogotá (Marquardt 2009d:1257-1294). Al respecto: Bushnell (2004, 195 y ss), Camargo (1987), Henao (2001, 32 y ss), Molina Betancur et al. (2007, 204 y ss), Olano (2007, 198 y ss), Osuna (2006, 16 y ss), Palacios y Safford (2002, 456 y ss), Sáchica (1982), Sierra (2002), Tascón (2005, 211 y ss) y Uribe (1985, 183 y ss).

María Samper de 1886, quien había participado como uno de los 18 miembros de la Asamblea Constituyente, varias generaciones de autores entendieron la carta de este año como la brillante salvación de la patria que dio término al erróneo camino del federalismo y el laicismo. Aunque hasta hoy ha sobrevivido una fuerte rama neo-samperista (Basilien-Gainche, 2008:130-149; Kalmanovitz, 2006:115 y ss), muchos analistas actuales tienen problemas con estas perspectivas, pues la damnificada carta anterior de 1863 anticipó mucho de lo que hoy es considerado estándar en el constitucionalismo moderno, mientras la Constitución de 1886 adoptó una variedad de pseudorreformas en contra de la dinámica general de la transformación a largo plazo, que parecen innecesarias.

En cambio, una generación más reciente de analistas constitucionales justifica la nueva carta de 1991 a través del rechazo de su predecesora, repitiendo así casi el mismo estilo “blanco y negro” con el cual los defensores de la Constitución de 1886 habían estigmatizado a la anterior de 1863<sup>3</sup>. En esto, se olvida fácilmente que la fase problemática de 1949 a 1990, en la cual se concentra la crítica, no estuvo predestinada en la norma como tal desde sus orígenes, sino que la cultura (anti) constitucional de la segunda mitad del siglo XX debería ser explicada por las condiciones socio-jurídicas y políticas de su propia época.

Aparte de esto, una rama del mito salvador ha intentado presentar la carta de 1886 como muy sobresaliente, ya que tuvo la capacidad de sobrevivir más de un siglo –hasta 1991–. Sin embargo, esto sólo es en parte cierto, pues otro patrón de narración podría ser el siguiente: la Constitución de 1886 nació en circunstancias cuestionables, escondió en sus inicios un sistema semiautocrático, provocó dos guerras civiles, llevó en 1903 a la separación de Panamá, fue suspendida en 1905 por el gobierno de Estado de sitio de Rafael Reyes, de modo que la versión original murió definitivamente en la reforma constitucional de 1910<sup>4</sup>. Todo depende de la interpretación de la reforma de 1910: formalmente fue presentada como una reforma parcial de la carta de 1886, aunque significó materialmente una constitución nueva con un perfil más liberal, equilibrado y moderno. Según el método comparativo, los cambios de 1910 aparecen más profundos que muchas reformas del siglo XIX que se habían presentado cada vez bajo la apariencia de una constitución nueva.

3. Véase: Arango (2002, 125-154), Camargo (1987), “contrarrevolución restauradora” en Sáchica (1982, 9 y ss; 16 y ss) y “reacción conservadora” en Tascón (2005, 211 y ss).

4. Acto legislativo nº 3 del 31 de octubre de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional, en *Diario Oficial*, nº 14.131 y 14.132, Bogotá, 1910, p. 407 y ss. (Restrepo, 2004:456-471).

## **Características del Estado colombiano en 1885**

En el año 1885, Colombia había sido por más de tres decenios el centro del liberalismo americano con un perfil garantista, laico y federal. Si se quiere caracterizar como tal el grado de estatalidad alcanzado, debe destacarse una población de tan solo 2,4 millones de habitantes<sup>5</sup> en un territorio muy extenso, con total ausencia de instituciones estatales en la mitad suroriental del territorio reclamado, hogar de sociedades prestatales que no tenían idea alguna sobre el significado de la palabra Colombia. El poder estatal se había impuesto tanto en contra del poder supranacional de la Iglesia católica –en vista del patronato de 1824 y del agudo laicismo del alto liberalismo– como en contra del poder subnacional del segmentarismo del antiguo régimen, pues el dominio feudal, la propiedad comunal y los derechos particulares de las comunidades rurales estaban hacia 1885 en un pasado lejano. Desde la era de las primeras constituciones existió el constructo de una nación estatal con una ciudadanía amplia –a partir de 1853 sobre la base del sufragio universal masculino– en el marco de la igualdad legal. Un elemento de la creación del Estado nación fue la homogenización étnica, que se manifestó en la “desaparición” cultural de los muiscas del altiplano cundiboyacense en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX. El Estado había adoptado la función de un Estado legislador, cuyas leyes sobre educación (desde 1826), códigos penales (desde 1837), códigos de comercio (desde 1853) y códigos civiles (desde 1858) fueron más modernas –en la perspectiva comparada– que el derecho centroeuropeo de la misma época. La estatalidad burocrática siguió –por dentro de cada uno de los nueve Estados federados– los rasgos del modelo francés, pero hubo grandes problemas relacionados con su presencia en un espacio territorial extenso. La base tributaria del Estado liberal, con su enfoque en minas de metales preciosos y aduanas, fue relativamente débil, con la consecuencia de que no se pudieron realizar los nuevos proyectos de tránsito con recursos propios, sino sólo indirectamente a través de un sistema de concesiones. En general, la infraestructura de la era industrial con el barco de vapor, el ferrocarril de vapor y la telegrafía había entrado y mejorado sustancialmente la presencia del Estado en su inmenso territorio escasamente poblado.

## **La regeneración del Partido Nacional y su constituyente**

La Constitución de la República de Colombia de 1886 siguió el lema autoproclamado de la Regeneración, entendido como la remodelación del Estado nación según los tres ideales antiliberales del unitarismo, el

5. Cifras para 1870 según Ocampo (1997, 243).

catholicismo y la hispanidad<sup>6</sup>. La orientación retroactiva, sugerida en la sílaba re, reflejó la idea de retomar varios elementos claves de la primera fase del constitucionalismo hispanoamericano, precisamente de las constituciones colombianas de 1821 a 1843, eliminando así todo aprecio hacia la fase del alto liberalismo. Por supuesto, no se dio realmente una restauración del sistema de 1843, sino más bien la formación de un nuevo compromiso del constitucionalismo republicano en el espíritu general de finales del siglo XIX.

Entre los contextos inmediatos que posibilitaron la ruptura con el constitucionalismo idealista del alto liberalismo, debe nombrarse, primero, la formación del nuevo Partido Nacional compuesto por segmentos del conservadurismo y de la rama derecha del liberalismo; segundo, la elección del principal representante de esta corriente de pensamiento, Rafael Núñez, como 18º presidente de los Estados Unidos de Colombia en 1884 por el voto de dos tercios de los nueve Estados federados (Bushnell, 2004:396); tercero, la política sistemática del presidente de destruir el sistema de la generación liberal de 1848; cuarto, el apoyo ideológico del pensador católico fundamentalista Miguel Antonio Caro; quinto, la escalada de un conflicto concreto –sobre una supuesta victoria electoral de los nuñistas en Santander debido a un fraude electoral– a la guerra civil (Melo, 1989); y finalmente, el “juicio divino” de la suerte en esta guerra interna de 1885: cuando se sublevó inconstitucionalmente la coalición de los cinco Estados federados con gobiernos liberales, compuesta por Antioquia, Bolívar, Boyacá, Panamá y Tolima, para defender la constitución vigente de 1863 en contra de la esperada política anticonstitucional de Núñez, ganó militarmente la otra coalición de los Estados presidenciales.

El presidente abusó de su victoria militar con el fin de realizar un autogolpe de Estado, declarando inconstitucionalmente la Constitución de 1863 como extinguida e iniciando –en la evaluación del constitucionalista Túlio Tascón (2005, 177)– un “interregno constitucional”. Los autores cometieron casi todos los “delitos contra la constitución” del libro tercero del Código Penal de 1873, pero por supuesto no se dio ningún juicio en contra de los vencedores. El fin del autogolpe no fue la dictadura, sino la libertad para crear una nueva constitución. Por medio de un decreto, el presidente convocó una Asamblea Constituyente que estuvo teóricamente compuesta –en alguna vaga cercanía al procedimiento del artículo 92 de la carta de 1863– por dos diputados de cada Estado federado, pero en la práctica hubo un fuerte problema de representación, ya que

6. Al respecto: Arango (2002, 125-154), Bushnell (2004, 95 y ss), Palacios (2002, 269 y ss) y Pérez Rivera (2007, 125-152).

solamente participaron los miembros del nuevo Partido Nacional bajo una estricta exclusión de los liberales radicales que habían gobernado Colombia durante el último cuarto siglo. Los Estados vencidos no se autorrepresentaron, sino que en estos casos el gobierno general nombró a los candidatos, con el efecto de que, por ejemplo, el Estado federado de Panamá estuvo representado por dos bogotanos, entre ellos el ideólogo regenerador Miguel Antonio Caro, de modo que algunas personas lejanas sin la mínima legitimidad declararon la extinción de la estatalidad propia de las respectivas repúblicas federadas (*ídem*, 184 y ss). En resumen, la Constitución de 1886 seguramente fue la carta que nació con los defectos congénitos más complicados de la historia constitucional nacional.

La Constitución de Colombia de 1886 se enfocó en seis cambios principales: primero, el regreso del federalismo a un sistema regionalista mixto; segundo, el reemplazo del laicismo por una orientación católica, pero sin tocar la libertad de culto; tercero, el recorte del carácter absoluto de varios derechos fundamentales, especialmente de la libertad de prensa; cuarto, una desdemocratización parcial del sufragio; quinto, la revalorización del poder ejecutivo al estilo neopresidencialista; y sexto, los inicios del constitucionalismo industrial.

62

### **¿Unitarismo o regionalismo?**

El tema más polémico de la carta de 1886 fue la desfederalización. En el preámbulo del texto, los nueve Estados miembros renunciaron a su propia estatalidad. Se trató de una decisión ideológica, según la cual la Asamblea Constituyente soberana percibió la separación vertical de poderes como un feudalismo premoderno para desegmentarizarlo y reemplazarlo por el concepto iusracionalista de la revolución francesa de una nación estatal, cuya soberanía indivisible estuvo enfocada en un punto central virtual. Mientras esta eliminación de la autodeterminación regional parece a los ojos de muchos autores colombianos como algo natural y normal, todo luce diferente desde la perspectiva internacional comparada, pues debe destacarse que Colombia fue el único Estado occidental que eliminó un federalismo establecido en condiciones relativamente democráticas. En otras palabras, se habla de una decisión absolutamente excepcional y atípica de la historia universal que sólo puede entenderse en el trasfondo de la sobreideologización del conflicto federalista-unitarista en la república norandina. La precondition no fue un debate racional sobre las ventajas y desventajas de modelos distintos, sino simplemente la casualidad de la suerte y desgracia en la guerra civil de 1885.

Sin embargo, a pesar de que los primeros dos artículos de la Constitución de Colombia de 1886 insistieron en la “forma de república unitaria”

y en la soberanía exclusiva de la nación, todo analista que conoce otros sistemas territoriales del mundo se formaría algunas dudas necesarias acerca de la veracidad de esta afirmación. Precisamente, no se reemplazó un federalismo extremo por un unitarismo fuerte<sup>7</sup>, sino que se selló un compromiso entre los dos modelos, bajo el cual se concedió a los nueve ex Estados –denominados ahora departamentos según la terminología del unitarismo francés– una continuación como entidades políticas perpetuas en sus antiguas fronteras (art. 4), con una multitud de derechos de autonomía, que fueron menores que en el alto liberalismo pero aún mucho mayores que en sistemas de unitarismo puro. El hecho de que el artículo 201 de la carta de 1886 sometió excepcionalmente al ex Estado de Panamá a la “autoridad directa del gobierno”, significó según el *argumentum e contrario* que los otros ex Estados no fueron gobernados tan unitariamente. La autonomía departamental se concretó especialmente en sus elegidas asambleas representativas (art. 172, 183-192) en lugar de los exparlamentos estatales con atribuciones de “dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios” (art. 185). Entre las competencias enumerativas de las entidades regionales se encontraron: la educación primaria, la beneficencia, las industrias, la inmigración, la importación de capitales extranjeros, la colonización agraria, la apertura de caminos y de canales navegables, la construcción de ferrocarriles, la explotación de los bosques, la canalización de los ríos, la policía local y la creación de municipios (art. 185-186). En parte, este catálogo superó las competencias de los Estados federados en la constitución alemana de Weimar de 1919, por ejemplo, con respecto a los ferrocarriles. Las competencias de los departamentos estuvieron acompañadas por facultades de autofinanciación mediante contribuciones (art. 190) y “bienes, derechos, valores y acciones” (art. 188), lo que comprendió especialmente, en vista de la cesión de las minas de oro, plata y sal a la república (art. 202), el monopolio del alcohol. Cabe destacar que en caso de que el gobierno central eliminara una ordenanza departamental, la Corte Suprema tenía la última palabra (art. 151, nº 5).

En alguna cercanía con el modelo de la constitución federal de 1863 (art. 39), cada uno de los departamentos enviaba tres senadores a la segunda cámara del Congreso bogotano (art. 93 y 175), que continuó así como una representación de las regiones con una participación igualitaria. El segundo órgano departamental principal, el gobernador, se caracterizaba por la doble función de jefe del gobierno regional y agente

7. Comparar las discusiones en Henao (2001, 37), König (1997, 120 y 136), Marquardt (2009c, 106 y ss), Samper (1982, 431 y ss, 545, 579 y ss, 594 y ss), Vega (1912, 218-246).

del presidente de la República (art. 193), aunque el derecho libre del presidente de nombrar a su candidato preferido (art. 120, nº 4) encarnó una solución más centralista que las del proyecto de constitución regionalista de 1828 y de la Constitución neogranadina de 1832. Sin embargo, la teledirección eficiente todavía estaba limitada por la fragmentada geografía.

Resumiendo, en la perspectiva comparada debe evaluarse el modelo de la Constitución colombiana de 1886 como un ejemplo intermedio entre el unitarismo y el federalismo; es decir, como una variante del tercer modelo del regionalismo que, en comparación con el federalismo de Suiza y el unitarismo puro de Francia, todavía estaba más cercano al primero. En la comparación nacional puede decirse que la carta de 1886 no retomó los modelos de 1821, 1830 y 1843, sino mucho más la propuesta regionalista del proyecto de constitución de Vicente Azuero de 1828<sup>8</sup> y la idea de la Constitución de 1832. Para evaluar adecuadamente el autoafirmado perfil unitarista de la Constitución de 1886, se debe tener en cuenta que incluso respecto al federalismo más elaborado de Europa, el de Suiza, existen opiniones académicas divergentes que han evaluado las mismas entidades subnacionales dentro de todo el espectro de los Estados soberanos –así, el texto de las tres constituciones 1848, 1874 y 1999– y meros cuerpos de la autoadministración sin características estatales propias –así, el constitucionalista Zaccharia Giacometti en 1949 (Haller y Kölz, 2004:145 y ss)–. Esta observación subraya que en materia del federalismo y regionalismo no se puede confiar mucho en las terminologías oficiales de los diferentes países.

Aunque los regeneradores entendieron la desfederalización como una política estatal de paz y seguridad interna, los resultados fueron cuestionables, pues se provocaron guerras civiles con una nueva intensidad mortal, especialmente la gran Guerra de los Mil Días de 1899 a 1902. En su momento de mayor reclutamiento, el movimiento tradicional de los federalistas colombianos alcanzó una victoria parcial con la completa independencia del departamento de Panamá. Esta lejana región de Bogotá con un alta autoestima estaba especialmente decepcionada de la Constitución de 1886, pues la misma había sometido a esta región con una tendencia discriminatoria como el único ex Estado federado “a la autoridad directa del gobierno” central (art. 201)<sup>9</sup>. Aunque la Ley 41 de

---

8. Proyecto de constitución presentado a la convención nacional de Colombia por la comisión respectiva el 21 de mayo de 1828 (Marquardt, 2009b:747-780).

9. Véase Samper (1982, 613 y ss).

1894<sup>10</sup> derogó la discriminación, sobrevivió una mala percepción de la pérdida de la autonomía regional por la desfederalización como tal, lo que ganó en la dinámica de la guerra civil nuevas connotaciones escalonadas en la dirección de una separación de Bogotá. En 1903, Panamá construyó su derecho a la secesión de tal manera que su estatalidad propia nunca se extinguiera en vista de la falta de autorrepresentación en la Asamblea Constituyente de 1886 –y de que los Estados federados tuvieran un derecho a la independencia en caso de una violación grave de sus derechos por parte del gobierno general, especialmente si no existiese otra opción para defender su existencia–. Esto fue cuestionable, pero finalmente se impuso.

Los exfederalistas panameños y separatistas de entonces encontraron un fuerte apoyo en la potencia militar de los Estados Unidos, que se aprovechó prematuramente del instituto del derecho internacional público del reconocimiento en un sentido intervencionista y amenazó abiertamente con combatir las tropas colombianas en caso de una ejecución antirrebelde. Detrás estaba el interés de los Estados Unidos en la construcción del canal transoceánico, lo que llevó a Washington, después del veto del Congreso colombiano a la ratificación de un pacto bilateral ya firmado –el Tratado Herrán-Hay de 1903–, a la estrategia subsidiaria de crear un micro-Estado más sumiso, que entregaría a perpetuidad una franja de 16 kilómetros de ancho al control de ese país, área correspondiente a la zona económica-más valiosa entre las dos principales ciudades de Colón y Panamá; Estados Unidos además ejerció una fuerte intervención en los asuntos internos de la nueva república. En 1904, el Estado hijo de la República de Colombia promulgó una constitución hermana más liberal que la carta nacional de 1886, evitando algunos de los sobreconservatismos de la regeneración colombiana<sup>11</sup>. Resumiendo, aunque el mito nacional colombiano ha tendido siempre a ignorar la responsabilidad del unitarismo ideológico en el proceso de la independencia de Panamá, enfocándose en lugar de eso en el papel de la víctima trágica del imperialismo estadounidense, es preciso advertir que, en 1903, la negación del federalismo llevó por segunda vez en la historia nacional a una dolorosa pérdida de territorio<sup>12</sup>.

La reacción bogotana se materializó en la reforma constitucional de 1905 sobre la división general del territorio<sup>13</sup>, pero la misma no llegó a

10. Ley 41 del 6 de noviembre de 1894 que reforma el artículo 201 de la Constitución, en *Diario Oficial*, nº 9.634, de noviembre 21 de 1894, p. 1121 (Restrepo, 2004:431 y ss).

11. Constitución de la República de Panamá de 1904 (Marquardt, 2009b:1295-1344; Torre y García, 1976:262).

12. Véase Bushnell (2004, 209 y ss), König (2008, 102 y ss), Samper (1982, 613 y ss) y Tascón (2005, 185).

13. Acto reformatorio nº 3 del 30 de marzo de 1905 de la Constitución, en *Diario Oficial*

conclusiones semejantes, sino que debilitó nuevamente el regionalismo, dividiendo los ocho ex Estados restantes, especialmente aquellos conscientes de su autonomía tales como Antioquia, Bolívar y Cauca, en un número de departamentos más pequeños sin suficiente autofinanciación. De igual forma, se suprimieron algunas competencias departamentales, especialmente la construcción de ferrocarriles, la administración de capitales extranjeros y la inmigración<sup>14</sup>. En 1907 se reemplazaron –bajo el espíritu de la burocratización– las asambleas legislativas departamentales por meros “consejos administrativos”<sup>15</sup>.

No obstante, la gran reforma antirregeneradora de 1910 eliminó en su título XVII algunos de estos extremos antirregionalistas, restaurando las asambleas así como varias competencias, por ejemplo los ferrocarriles, pero sin tocar el núcleo de la nueva estructura territorial, fragmentada ahora en trece departamentos semiautónomos y una variedad de intendencias sin autonomía en las zonas periféricas poco pobladas o tribales. De todas maneras, la reforma de 1910 pudo tranquilizar de forma duradera la cuestión federalista-unitarista del siglo XIX, pues a partir de este momento hubo un consenso político de no seguir tocando más la separación vertical de poderes. Un contexto clave consiste en el control aumentado del espacio geográfico a través de los nuevos medios de transporte de la revolución fósil-energética, tales como el ferrocarril y el avión, que cortaron sustancialmente las distancias entre los centros regionales.

### **El neoconfesionalismo**

Otro enfoque principal de la Constitución de Colombia de 1886 consiste en la revocación del estricto laicismo de los decenios del alto liberalismo, restaurando una especie de Estado confesional en alguna cercanía con la primera fase de transformación en la primera mitad del siglo XIX. La carta fue promulgada “en nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad”, precisando de modo agudo: “La Religión Católica, Apostólica, Romana es la de la Nación”, en el sentido de un “esencial elemento del orden social” (art. 38). Con esto, el Estado renunció a una parte de la soberanía lograda en 1863 frente a un fuerte poder religioso de carácter supraestatal<sup>16</sup>.

---

*Diario Oficial*, Bogotá, nº 12.318, abril 4 de 1905, p. 281.

14. Artículo 1º del Acto Reformatorio nº 7 de abril 8 de 1905, por el cual se substituye el artículo 185 de la Constitución.

15. Artículo 1º del Acto Legislativo nº 2 de abril 27 de 1907, por el cual se sustituyen los artículos 183, 184 y 189 de la Constitución.

16. Al respecto, Arenas (2008, 131 y ss; 2009, 242 y ss), Camargo (1987, 48, 55, 182 y ss), Cortés (1997, 3-12), Henao (2001, 36 y ss), Malagón (2006), Sánchez (1998, 165 y ss) y

Un año después, esta orientación confesional fue concretada a través de un concordato con el papa León XIII (1878-1903)<sup>17</sup>. Se trató de una práctica extendida, a partir de 1801, por parte de los Estados católicos y biconfesionales –desde 1852 también en Hispanoamérica (Kelly y Ojetti, 1907)– para hacer penetrar en el derecho estatal normas propias del derecho canónico, después de que la antigua primacía del derecho espiritual en la jerarquía normativa había perdido su evidencia con la caída del antiguo régimen. Colombia aceptó una recepción amplia de este tipo de normas, con lo que el derecho canónico entró de nuevo en una relación de disputa y tensión con el derecho constitucional en relación con la cuestión de la principal fuente de validez normativa<sup>18</sup>. En el lenguaje jurídico de finales del siglo XIX, el concordato se definió como un tratado del derecho internacional público entre partes iguales, aunque todavía se podía corroborar entrelíneas la influencia de la perspectiva del antiguo régimen en relación con un privilegio unilateral del papa romano, basado en la subordinación jerárquica del receptor. De todos modos, la jurisprudencia colombiana posteriormente confirmó varias veces el rango intocable de las normas del concordato<sup>19</sup>. Para justificar el nuevo enfoque religioso, se usó originalmente el argumento democrático de que el pueblo colombiano era casi homogéneamente católico, con lo que se ignoró que el mismo pueblo había elegido durante los últimos decenios –no menos mayoritariamente– a los representantes del alto liberalismo laico.

Pueden indicarse varias consecuencias del neoconfesionalismo: en primer lugar, se definió en la Constitución de 1886 –con alguna tendencia antilustradora– que “la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica” (art. 41), lo que abrió grandes libertades a la Iglesia para socializar a los jóvenes en el espíritu antimoderno de la encíclica *Quanta Cura* de 1864 y del *Syllabus* que estuvieran dedicados a los supuestos errores de la modernidad<sup>20</sup>. Sin embargo, esto

---

Tascón (2005, 206 y ss).

17. Concordato de 1887, en el Archivo de la Cancillería, Bogotá. Aprobado por la Ley 35 del 27 de febrero de 1888, en *Diario Oficial*, Bogotá, nº 7.311 (González, 1993).

18. Véase, p. ej., artículo 16 de la Ley 153 de 1887 por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887: “La legislación canónica es independiente de la civil [...] pero será solemnemente respetada por las autoridades de la República”.

19. Véase la sentencia Concordato Cementerios de la Corte Suprema de marzo 18 de 1941 (Pineda, 1963:60 y ss; Sánchez, 1998:172).

20. Proyecto Filosofía en español, <http://www.filosofia.org/mfa/far864a.htm>. Fecha de consulta: 5 de agosto de 2010.

no debe sobreinterpretarse como una total ruptura con el concepto ilustrado de la educación popular como tal, la cual se prolongó con una connotación más aguda de la hispanización de la población rural muiscá, en la era del nacionalismo hispanoparlante de fines de siglo, de modo que nombres de poblaciones cundinamarquesas como Cajicá, Choachí, Facatativá, Fusagasugá, Subachoque o Ubaque representaban cada vez más la mera memoria de un idioma agonizante. El neoconfesionalismo afectó también a la Universidad Nacional de Colombia, cuya Facultad de Derecho adoptó en su nuevo reglamento: “En sus enseñanzas y en sus prácticas, [...] no se apartará de las doctrinas de la Iglesia”, prohibiendo por ejemplo la matrícula de individuos “que no profesen la religión Católica” (Umaña et al., 2004:13 y ss), lo cual tuvo como efecto la separación de una variedad de profesores liberales que fundaron, en 1886, la privada Universidad Externado de Colombia, cuyo nombre expresó precisamente el clima cultural de la emigración interna.

En segundo lugar, se restauró el matrimonio canónico indisoluble a través del artículo 17 del Concordato de 1887 acorde con el Concilio de Trento de 1563, lo que imposibilitó para los católicos contraer el matrimonio civil que perduró subsidiariamente en la legislación civil, pero sólo prácticamente para algunos pocos inmigrantes y los habitantes protestantes de las islas caribeñas. No hay grandes dudas de que la resacralización del matrimonio coincidió con los deseos de la mayoría rural de la población colombiana de finales del siglo XIX, pero cuando los jueces eclesiásticos empezaron a excomulgar aquellos funcionarios públicos que habían casado a excatólicos, la Ley 54 de 1924 por la cual se aclara la legislación existente sobre matrimonio civil, subrayó que pueden casarse civilmente todos los que “declaren que se han separado formalmente de la Iglesia y de la religión católica”<sup>21</sup>.

Sin embargo, todo esto no debería sobredramatizarse. Es útil tener en cuenta aquellas transformaciones básicas del siglo XIX que no fueron cuestionadas en 1886: primero, sobrevivió la libertad de culto en los límites de la “moral cristiana” –y no en los del derecho canónico–; es decir, los protestantes y judíos no tenían nada que temer (art. 40). Segundo, la lógica predominante fue la de la separación entre las esferas del Estado y de la Iglesia (art. 53) con la incompatibilidad entre los cargos públicos y eclesiásticos (art. 54); es decir, los obispados y parroquias no recibieron el rango oficial de corporaciones del derecho público como

21. Artículo 1 de la Ley 54 de 1924 por la cual se aclara la legislación existente sobre matrimonio civil, en *Diario Oficial*, nº 19.773, diciembre 11 de 1924 (Sánchez, 1986:167 y ss).

hasta hoy en Europa central. Tercero, no se tocó la expropiación de los inmensos terrenos de la Iglesia en 1861 (art. 37) y cuarto, no se restauró la autotributación eclesiástica mediante diezmos.

En la perspectiva comparada debe tenerse en cuenta que, en 1886, los únicos Estados realmente laicos fueron México y Estados Unidos, seguidos en 1905 por Francia<sup>22</sup> y en 1918 por Rusia, mientras en Inglaterra y Dinamarca ha sobrevivido hasta hoy la iglesia estatal, así como en Alemania ha perdurado la percepción de las iglesias como corporaciones del derecho público con impuestos eclesiásticos (*Kirchensteuern*) recaudados por parte del Estado. Además, en 1886, el matrimonio canónico fue todavía una realidad en varios países europeos, entre ellos Austria (hasta 1938) y España (hasta 1978) (Marquardt, 2009a:40 y ss). No obstante, en la perspectiva nacional de Colombia, las normas religiosas de la Constitución de 1886 marcaron la ruptura ideológica más fuerte en comparación con la carta laica de 1863.

### **Políticas de derechos fundamentales**

En general, la Constitución de Colombia de 1886 conservó un capítulo detallado sobre derechos fundamentales (art. 19-52), pero rechazó el concepto de libertades ilimitadas propio del alto liberalismo. El derecho más afectado fue el de prensa, declarada libre “pero responsable” (art. 42). Especialmente se confirió un poder dispositivo sobre los así llamados “abusos de prensa” mediante la disposición transitoria K al poder ejecutivo, hasta la promulgación de una ley de prensa, lo que abrió ampliamente las puertas para una política de censura. Cuando el vicepresidente Eliseo Payán (1886-1888) intentó defender la libertad de prensa, fue destituido de modo inconstitucional (Tascón, 2005:217 y ss). En la práctica, el gobierno del Partido Nacional empezó a promulgar varios decretos de prensa, especialmente el decreto 151 de 1888 que desarrolló, bajo la lógica del enemigo público, las categorías de la publicación subversiva y ofensiva con la finalidad de taparle la boca a quienes se opusieran al proyecto nacional hispano-católico; es decir, a los liberales radicales que habían estado anteriormente en el gobierno. Luego siguió un duro estatuto de seguridad, la Ley 61 de 1888, llamado por la prensa crítica la Ley de los Caballos (Cano, 1887), a raíz de la justificación oficial de la mera decapitación ilegal de algunos caballos públicos. Con esta se suspendieron casi todos los derechos fundamentales y se autorizó la implementación de penas administrativas especiales tales como la expulsión o la pérdida

22. “Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l’État”, en *Journal officiel*, diciembre 11 de 1905.

de los derechos políticos. Donde Túlio Tascón (2005, 219) habla de una “ley escandalosa”, no hay nada a añadir. El 12 de septiembre de 1889, el periódico *El Precursor* de Bogotá publicó, bajo el título autoexplicativo “Vía crucis de la prensa”, un listado de veinte periódicos que habían sido prohibidos durante un año y cuyos directores y redactores habían sido condenados a la privación de la libertad<sup>23</sup>. El producto más simbólico de la defensa de la prensa está representado en el diario *El Espectador* de Medellín, fundado en 1887 por el combativo periodista Fidel Cano Gutiérrez. Esta publicación, que es hoy uno de los periódicos más tradicionales de Colombia, sobrevivió a cinco prohibiciones del gobierno nacional-conservador (1887-1888, 1888-1891, 1896-1897, 1899-1903 y 1904-1913) y su fundador tuvo que sufrir 18 meses de prisión debido a la publicación de un artículo antigubernamental (Arango, 2006:125 y ss; Pérez Zafra, 2009:378). En su núcleo, estas observaciones subrayan el hecho de que la política anterior del alto liberalismo relacionada con la libertad absoluta de prensa no pretendía evitar peligros ficticios.

Sin embargo, los gobiernos de Núñez y Caro no tuvieron ningún chance real de ganar su campaña contra la prensa crítica, la cual siempre produjo nuevos periódicos combativos bajo otros nombres. Finalmente, en 1898, el poder legislativo restauró mediante la Ley 51 la libertad de prensa, aunque esta norma tuvo que esperar (Tascón, 2005:257) un decenio más, hasta que el Congreso de 1909 restableció realmente su vigencia. Con la reforma constitucional de 1910, desparecieron definitivamente los problemas y ambigüedades de la regeneración antiliberal. El camino fue difícil, pero el resultado fue un claro uno a cero a favor de la libertad de la prensa (Santos, 2007:92).

Un segundo cambio de la Regeneración afectó el derecho a la vida, pues la carta de 1886 revocó la abolición total de la pena de muerte de 1863, restableciendo la situación de la primera fase del alto liberalismo; es decir, la mera abolición para delitos políticos (art. 29-30). De manera consecuente, fue reemplazado el Código Penal liberal de 1873 por otra serie de normas: en primer lugar, las disposiciones de la Ley 153 de 1887 y, más tarde, el Código Penal de 1890 que retomó, con los rasgos generales del Código Penal de 1837, el perfil de una subfase anterior de la gran transformación<sup>24</sup>. Ahora bien, en la Guerra de los Mil Días un decreto presidencial de 1901 negó contrafácticamente el estatus político

23. Comparar con Arango (2002, 150), Echeverri (2002, 225 y ss), Ferreira (2006, 167), González (2002, 284 y 301), González Jácome (2007, 89 y ss), Molina et al. (2007, 212), Pérez Zafra (2009, 374 y ss), Samper (1982, 638) y Tascón (2005, 219 y ss).

24. Código Penal Colombiano, Ley 19 de 1890 (Bernate, 2004:535-538).

de los rebeldes liberales para justificar ejecuciones más o menos salvajes (Aguilera, 2006:35-68; Orozco, 1988:324 y 302); del mismo modo, una sentencia de 1906 condenó a muerte a las tres personas implicadas en el fallido atentado contra el presidente Reyes, sin respetar ni el carácter político ni la prohibición de la pena de muerte para meras tentativas (Tascón, 2005:254 y ss).

En vista de estas aplicaciones dudosas, la reforma constitucional de 1910 restableció la abolición absoluta de la pena de muerte como ya en 1863. De nuevo puede reconocerse en la Regeneración del Partido Nacional de 1886 una contrarreforma en contra de las tendencias generales de la gran transformación que causó, nada más y nada, menos que un retraso de 24 años.

En tercer lugar, debe mencionarse la abolición de la justicia constitucional<sup>25</sup>, la cual fue una consecuencia directa de la desfederalización, pues el sistema alto-liberal estaba conectado al control de los Estados federados por parte de los tribunales de la Unión. Ahora se negaba la prioridad de la constitución como tal, cuando el artículo 6 de Ley 153 de 1887 postuló: “Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución”<sup>26</sup>.

Pero de nuevo se trató de una contrarreforma poco reflexiva, pues finalmente condujo a la reforma constitucional de 1910 que derogó el artículo citado, restaurando el control constitucional en un sentido mucho más amplio que antes de 1886. Con esta reforma, Colombia confió definitivamente “la guarda de la integridad de la constitución [...] a la Corte Suprema de Justicia”, que podía anular “todas las leyes o decretos acusados [...] por cualquier ciudadano como inconstitucionales”<sup>27</sup>. Así se introdujo la acción pública de inconstitucionalidad un poco más tarde que en la mayoría de los demás países latinoamericanos, pero más temprano que en el núcleo de Europa.

### **La defectuosa democracia electoral**

Otra decisión en contra de la gran corriente de transformación a largo plazo debe verse en la deconstrucción del sufragio universal masculino del alto-liberalismo de 1853, con el fin de que el Estado –como lo formuló

25. Comparar con Camargo (1987, 260 y ss) y Tobo (2004, 41 y ss).

26. Ley 153 de 1887 por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales de la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

27. Artículo 41 del Acto Legislativo nº 3 de 1910. Al respecto: Jaramillo (2007, 71), Lösing (2001, 310 y ss) y Tobo (2004, 165).

en 1886 el constitucionalista José Samper (1982, 156) – no se entregara al “dictado del número” y a la “ignorancia de la masa”. Aunque el sufragio universal masculino sobrevivió para las Asambleas Departamentales y, con estas, de modo indirecto también para el Senado (art. 172 y 175), se introdujeron de modo alternativo –para las elecciones del presidente y de la Cámara de Representantes– los requisitos de la propiedad inmueble mínima, de los ingresos mínimos o el de la alfabetización (art. 173). En contraste con el optimismo educativo de la primera fase de la república, ahora no se aplazó el requisito de saber leer y escribir para el futuro decenio. Sin embargo, no se trató de un sufragio exclusivo de los burgueses letrados, pues a pesar de todas las dudas sobre la alfabetización de la mayor parte de los campesinos, estos fueron por lo menos propietarios –inclusive los muiscas de los altiplanos en proceso de hispanización–. Precisamente, se intentaron excluir las clases subcampesinas, la pobreza urbana y los indígenas tribales de las tierras bajas, que el Estado hispano-colombiano identificó en su legislación de 1890 con un lenguaje racista, como “los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada”, tratándolos de manera análoga a los menores de edad<sup>28</sup>. Respecto a sus márgenes sociales, el Estado nación del fin de siglo no fue incluyente y populista, sino excluyente. Para las elecciones presidenciales se introdujo otro mecanismo de filtro bajo la forma de un colegio intermedio de electores (art. 174), que perduró hasta la reforma constitucional de 1910. No obstante, en la perspectiva comparada, debe evaluarse esta normatividad electoral como mucho menos restrictiva que, por ejemplo, el sufragio de tres clases en el Reino de Prusia y de cuatro clases en el Imperio de Austria de ese entonces, aunque encarnó de todos modos una idea mucho más pesimista del hombre que la de los decenios anteriores, suponiendo un carácter caprichoso de las clases bajas sin voluntad propia.

Fue más problemático el diseño de la Ley 7 de 1888 sobre elecciones<sup>29</sup>, que consolidó con su sistema uninominal mayoritario y prácticas discriminatorias el sistema unipartidista del Partido Nacional y de sus aliados, los conservadores históricos: en las elecciones de 1888 no entró ningún parlamentario liberal al Congreso, en 1892 sólo uno y en 1898 de nuevo uno, lo que el constitucionalista Tulio Tascón (2005, 220) ha calificado con precisión como una “farsa”<sup>30</sup>. Se trató del sistema más

28. Ley 89 del 25 de noviembre de 1890 por la cual se determina la manera como deben ser gobernados los salvajes que vayan reduciéndose a la vida civilizada, en *Diario Oficial*, nº 8.263, de diciembre 8 de 1890 (Sánchez Botero, 2010:29 y ss).

29. Código de elecciones, Ley 7a de 1888, con las reformas introducidas por la Ley 119 de 1892, Bogotá, Imprenta Nacional, 1896.

30. Al respecto, también Delgado (2002, 80 y ss).

excluyente de la historia constitucional colombiana hasta ese momento. Por supuesto, tampoco deben subestimarse los efectos del abstencionismo liberal por protesta (Delgado, 2002:93). Las primeras elecciones regulares se realizaron en 1909, cuando triunfó la Unión Republicana (Tascón, 2005:257). Al fin, la reforma constitucional de 1910 eliminó, mediante su artículo 45, el sistema uninominal mayoritario, requiriendo de un sistema “que asegure la representación proporcional de los partidos” (Delgado, 2002:95).

De los ciudadanos de la carta colombiana de 1886, sólo los panameños recibieron de nuevo el sufragio universal masculino por la carta de 1904 (art. 49). Que Colombia hubiera esperado hasta la reforma de 1936 para restaurar el sufragio universal masculino, parece a primera vista atrasado en razón de la ola europea de ampliar el sufragio entre 1907 y 1921 (Marquardt, 2009a:210 y ss), aunque no debe ignorarse que otra tendencia europea, la del autocratismo dictatorial a partir de 1920, privó todo sentido material del sufragio hasta 1945. Además, puede tenerse en cuenta que Estados Unidos esperó incluso hasta su Voting Rights Act de 1965 para imponer el sufragio universal masculino<sup>31</sup>.

### **El neopresidencialismo agudo**

En el sistema de la separación de poderes, la Constitución de Colombia de 1886 robusteció el poder ejecutivo y debilitó el poder legislativo. Ahora, el periodo presidencial duró seis años (art. 114), cuatro más que antes y dos más que el promedio americano, aunque todavía un año menos que en la Francia de ese entonces. Se reblandeció también la prohibición de la reelección inmediata, abriendo una puerta trasera hacia la reelección en caso de haber ocurrido una delegación de las funciones presidenciales a favor del vicepresidente durante los últimos 18 meses del mandato (art. 127). Se combinaron competencias amplias con una responsabilidad limitada (art. 122).

En particular, el presidente recibió un poder casi ilimitado para la constitución de la paz interna; a saber, la facultad unilateral e incontrolada de diagnosticar una commoción interior, declarar el Estado de sitio, suspender partes de la constitución y emitir decretos ejecutivos en substitución del poder legislativo con el fin de superar la crisis (art. 121). Fueron afectadas esencialmente la separación de poderes, la propiedad, la libertad de prensa y la correspondencia, pues la carta garantizó todo esto sólo en tiempos de paz (art. 32, 33, 42, 43 y 61). En contraste con

---

31. *Voting Rights Act of 1965, an act to enforce the fifteenth amendment to the Constitution of the United States, and for other purposes.*

la constitución colombiana de 1821, se eliminó el control parlamentario; mientras que en la perspectiva internacional comparada, el dominio del presidente colombiano sobre las políticas de la paz interna pareció extremadamente amplio.

A la revalorización del presidente correspondió una desvalorización relativa del Congreso. Aquel se reuniría ahora sólo cada dos años y durante un periodo de 120 días (art. 68); es decir, incluso con menor frecuencia que el protoparlamento perpetuo del Reichstag del Sacro Imperio Romano Germánico en el antiguo régimen. En este sentido, el presidente fue el único poder permanente.

En la práctica, el regenerador Rafael Núñez fue elegido en 1886 unánimemente por su propia Asamblea Constituyente y sin rivalidad alguna, y continuó como titular de la presidencia hasta su muerte en 1894, aunque renunció ya en 1888 al ejercicio personal del poder, delegando las funciones presidenciales a sus dos socios del triunvirato del Partido Nacional, primero al encargado Carlos Holguín (1888-1892) y luego al vicepresidente Miguel Antonio Caro (1892-1898)<sup>32</sup>. Estos gobiernos tuvieron un perfil autocrático, excluyendo la oposición liberal de las instituciones y articulando una tendencia hostil frente a las libertades constitucionales, especialmente por la ya mencionada Ley de los Caballos de 1888. El fundamentalismo antiliberal de Caro provocó la rebelión liberal de 1895, así como las elecciones excluyentes de 1898 estimularon la sublevación del ejército rebelde del constitucionalista universitario y único (sic) parlamentario liberal Rafael Uribe Uribe en la Guerra de los Mil Días (1899-1902), que le costó la vida a 100.000 personas. Los rebeldes liberales perdieron las dos veces, aunque tampoco el Partido Nacional de la Regeneración ganó, pues se derrumbó cuando el docente y vicepresidente José Manuel Marroquín –de los conservadores históricos– derrocó, a través de un golpe de Estado en el año 1900, al último presidente nacionalista, Manuel Antonio Sanclemente (Arizmendi, 2004:204 y ss; Tascón, 2005:239 y ss).

Las tendencias autocráticas se intensificaron cuando un militar ganó las elecciones presidenciales de 1904 –que se realizaron nuevamente sin la participación liberal, en una polémica contienda entre dos candidatos conservadores con una diferencia mínima entre sí de tan solo doce votos (Arizmendi, 2004:156 y ss; Bushnell, 2004:397)–. El nuevo mandatario, Rafael Reyes, hizo inmediatamente un autogolpe de Estado, clausurando inconstitucionalmente el poder legislativo en vista de un conflicto interorgánico presupuestal con miembros de su propio partido, declarando el Estado de sitio y decretando en 1905 el reemplazo del Congreso por

<sup>32</sup>. Arizmendi (2004, 147 y 185), Bushnell (2004, 396 y ss) y Tascón (2005, 220 y ss, 226).

una Asamblea Constituyente<sup>33</sup> “de bolsillo” compuesta por 27 invitados, cuyos “méritos” comprendieron especialmente el aplazamiento una y otra vez de la próxima reunión del parlamento y la autorización de un periodo presidencial especial de diez años: “El período presidencial en curso, y solamente mientras esté a la cabeza del Gobierno el Sr. General Reyes, durará una década, que se contará del 1º de enero de 1905 al 31 de diciembre de 1914”<sup>34</sup>.

Lo más significativo de este intento autocrático fue su rápido fracaso: ya en 1909 se presionó la renuncia del general Reyes, pues en un conflicto relacionado con un contrato internacional con los Estados Unidos respecto a la pérdida del departamento de Panamá, el gobierno de Reyes no fue considerado legítimo, tan sólo el Congreso constitucional. En otras palabras, los constitucionalistas se impusieron y pudieron aprovechar la situación para romper definitivamente con el sistema del Partido Nacional de 1886, mejorando el sistema político a la “constitución” mucho más equilibrada de 1910.

Por medio de la gran reforma constitucional de 1910, se sanearon varios de los errores institucionales del sistema del Partido Nacional de 1886. Se limitó el periodo presidencial a cuatro años (art. 25), se cerraron los vacíos en relación con la prohibición de la reelección inmediata (art. 28), se promovió la responsabilidad amplia del jefe del Estado “por sus actos [...] que violen la Constitución” (art. 29), se restauró el voto directo de los ciudadanos (art. 25), se redimensionaron las competencias de Estado de sitio (art. 33) y se intensificó el ciclo parlamentario que ahora se reuniría anualmente (art. 8).

### **Los inicios del constitucionalismo industrial**

Ya las constituciones de 1858 y 1863 se habían referido a una revolución parcial de la gran transformación hacia la sociedad industrial, la del tránsito fósil-energético, reconociendo como deberes públicos la “navegación por vapor” y los “caminos de hierro” (1858, art. 29, nº 10; 1863, art. 49, nº 8), en particular “el ferrocarril de Panamá” (1858, art. 6), construido de 1850 a 1855 como el primer ferrocarril colombiano. La Constitución de Colombia de 1886 fue aún más detallada, mencionando por ejemplo “los telégrafos” como parte integrante de los derechos de comunicación (art. 43), lo que impulsó que la telegrafía –introducida mediante un decreto de

33. Arizmendi (2004, 213 y ss), Bushnell (2004, 218 y ss), König (2008, 106), Olano (2007, 229) y Tascón (2005, 250 y ss).

34. Artículo 5 del Acto reformatorio nº 5 del 30 de marzo de 1905 (Olano, 2007:214).

1851– alcanzara en el año de 1888 una red de 3.771 kilómetros<sup>35</sup> y en 1915 de 19.210 kilómetros (Marquardt, 2009d:182). De igual forma, se reconocieron como deberes departamentales la apertura de caminos y canales navegables, así como la construcción de vías férreas (art. 185). Tal fue el caso de los ferrocarriles de los ex Estados federados que alcanzaron ahora un nivel sustancial, como, por ejemplo, el espectacular Ferrocarril Andino de Girardot, construido entre 1881 y 1909 –y superando 2.400 metros de altura– que conectó la capital colombiana con el sistema nacional e internacional de tránsito fósil-energético. Además, la Constitución de Colombia de 1886 se refirió a las minas de oro y plata y a las salinas (art. 202) que venían de la tradición protoindustrial del antiguo régimen, renacionalizando el subsuelo como fundamento de la hacienda pública, lo que fue dirigido contra la federalización minera y los exagerados derechos de los concesionarios<sup>36</sup>. Como segunda fuente principal de financiación estatal, se previeron las aduanas del comercio exterior (art. 205). Paralelamente se continuó con el concepto de un Banco Nacional (art. 120, nº 17), instaurado por primera vez en 1880, el cual realmente funcionó hasta 1894, de nuevo entre 1904 y 1909, y definitivamente a partir de 1923 (Marquardt, 2009d:203 y ss).

Otro enfoque consistió en la inspección de la industria por parte de las autoridades, según objetivos de control estatal como “la seguridad y la salubridad pública” (art. 44). Esto se refirió, entre otros, a la construcción de la “maquinaria hidráulica” de la capital, que se materializó en el sistema de acueducto y alcantarillado –mejorando sustancialmente a partir de 1886–, el medioambiente urbano, la salud y la expectativa de vida de los habitantes (Marquardt, 2009d:183; Preciado et al., 2005:64 y ss, 72 y ss, 147 y ss). La higiene pública fue uno de los grandes temas internacionales de fin del siglo, lo cual se manifestó, a partir de 1902, en convenciones sanitarias americanas en capitales alternas que finalmente condujeron, en 1908, a la primera legislación colombiana (Hernández, 2002) sobre estas temáticas.

Es importante no sobreidentificar todo aquello con corrientes políticas concretas como el gobierno del Partido Nacional, pues en realidad estas innovaciones fueron el producto de olas transnacionales de difusión de la transformación industrial que penetraron casi de forma simultánea todos los países occidentales.

### **Algunas conclusiones**

Resumiendo, es importante alejar la discusión sobre la constitución de

35. Artículo “Kolumbien, República de Colombia” en Meyers (1885-1892, 967).

36. El Código de Minas o Ley 38 de 1887 concretizó este enfoque en el fundamento de la ley antioqueña de minería de 1867 (Cuervo, 2001:76 y ss, 84 y ss).

la llamada Regeneración colombiana de sus dos grandes mitos antitéticos, tanto el de la leyenda blanca como el de la negra. Para evaluar correctamente su lugar en el mundo del fin del siglo XIX, es inevitable basarse en la perspectiva global comparada.

De igual forma, es fundamental diferenciar entre los dos sistemas constitucionales colombianos de 1886 y 1910<sup>37</sup>. El de 1886 debe evaluarse como uno de los pecados de la historia constitucional nacional, aunque sólo en segundo lugar después del gran pecado del anticonstitucionalismo abierto de 1949 a 1957. Con el motivo de conquistar la paz y de no abrir viejas heridas, se declaró de forma conciliadora que los cambios de 1910 representaban una mera reforma parcial, pero analizados materialmente significaron una constitución nueva con un perfil propio. La carta de 1886 a 1909 causó graves problemas de calidad constitucional, en particular sobre los derechos fundamentales, la democracia y la separación de poderes, mientras que el compromiso de 1910 se comprobó viable y exitoso. Resumiendo, el poder constituyente de 1910 restauró un equilibrio de poderes según los estándares del constitucionalismo moderno, terminó con la exclusión de la oposición, bajó el censo electoral, restituyó el derecho a la vida y la abolición de la pena de muerte, restableció la libertad de prensa, eliminó las tendencias a la sobrecentralización de Reyes y renovó la prioridad de la constitución por medio de la introducción de una justicia constitucional amplia. Por eso, es más correcto hablar de la Constitución de 1910 y no sólo de la reforma de este año. Fue una carta de paz que trajo a Colombia casi cuatro decenios de paz interna –hasta la guerra civil de 1949–.

De todos modos, en la perspectiva internacional comparada, la carta de 1886 tampoco puede ser considerada el gran pecado de su tiempo. En comparación con las constituciones paralelas del Imperio Alemán de 1871 (hasta 1918)<sup>38</sup> y de Francia de 1875 (hasta 1940)<sup>39</sup> –que por ejemplo rechazaron, bajo el influjo de un frío espíritu positivista y con el encanto de las guías telefónicas, toda codificación de derechos fundamentales–, se trató todavía de una carta relativamente liberal para su época. Además, si se utiliza como base de comparación el modelo constitucional de 1910 que curó varios de los sobreseguros de la Regeneración, Colombia indudablemente estuvo por dentro del quinquenio de los sistemas constitucionales

37. Acto Legislativo nº 3 del 31 de octubre de 1910 reformatorio de la Constitución Nacional (Henao, 2001:43 y ss; Olano, 2007:233 y ss; Osuna, 2006:20 y ss; Tascón, 2005:259 y ss).

38. *Verfassung des Deutschen Reiches* (1871) (Frotscher y Pieroth, 2005:202 y ss).

39. *Lois constitutionnelles de 1875* (Hartmann, 2003:115 y ss).

más elaborados del mundo, al lado de repúblicas como Argentina, Venezuela, Suiza y Estados Unidos (Marquardt, 2009:89), en todo caso, un resultado respetable.

## Bibliografía

- Aguilera Peña, Mario. "Canje o fusilamiento. Los presos políticos en las guerras del siglo XIX", en *Ánalisis Político*, Bogotá, Vol. 19, nº 58, Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 35-68.
- Arango, María Cristina de. *Publicaciones periódicas en Antioquia 1814-1960. Del chibalete a la rotativa*, Medellín, Eafit, 2006.
- Arango, Rodolfo. "La construcción de la nacionalidad", en Rubén Sierra Mejía (ed), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp.125-154.
- Arenas Ferro, Javier Francisco. "Entre la separación y la soberanía: dos relaciones entre la Iglesia católica y el Estado republicano: análisis comparativo entre Perú y Colombia en el siglo XIX", en Bernd Marquardt (ed), *Constitucionalismo comparado. Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unijus, 2009, pp.217-254.  
"La Iglesia universal y el Estado soberano. Análisis comparativo entre Perú y Colombia en el siglo XIX", en *Revista Pensamiento Jurídico*, Bogotá, nº 23, Universidad Nacional de Colombia, Unijus, 2008, pp.109-140.
- Arizmendi Posada, Ignacio. *Manual de historia presidencial, Colombia 1819 - 2004*, Bogotá, Planeta, 2004.
- "Kolumbien, Repùblica de Colombia", en Meyers, *Konversationslexikon, Eine Encyklopädie des allgemeinen Wissens*, t. 9, 4a ed, Leipzig, Bibliograph Institut, 1885-1892, pp. 965-969.
- Basilien-Gainche, Marie-Laure. "La constitucionalidad de contienda. La promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX", en *Historia Crítica*, Bogotá, nº 35, Universidad de los Andes, 2008, pp. 130-149.
- Bernate Ochoa, Francisco. "El Código Penal Colombiano de 1890", en *Estudios Jurídico-Sociales*, Bogotá, nº 6-2, Universidad del Rosario, 2004, pp. 535-538.
- Bushnell, David. *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombianos a nuestros días*, 3 ed, Bogotá, Planeta, 2004.
- Camargo, Pedro Pablo. *Crítica a la constitución colombiana de 1886*, Bogotá, Temis, 1987.
- Cano, Fidel. "La Ley de los Caballos (1887)", en Juan José Hoyos (ed), *El periodismo en Antioquia*, Medellín, Alcaldía de Medellín, 2003. [http://biblioteca-virtual-antioquia.udea.edu.co/pdf/15\\_journal-lc-fc.pdf](http://biblioteca-virtual-antioquia.udea.edu.co/pdf/15_journal-lc-fc.pdf). Fecha de consulta: noviembre 11 de 2010.
- Cortés Guerrero, José David. "Regeneración, intransigencia y régimen de cristiandad", en *Historia Crítica*, Bogotá, nº 15, Universidad de los Andes, 1997, pp. 3-12.
- Cuervo Pontón, Luis Enrique. *Introducción al derecho y la política de petróleos*, Bogotá, Javeriana, 2001.

- Delgado Sánchez, Óscar. "Los sistemas electorales para el Congreso de Colombia, 1821-2002", en *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Bogotá, vol. 4, nº 2, Universidad del Rosario, 2002, pp. 67-129.
- Echeverri M., Sergio. "Libertad de imprenta según Miguel Antonio Caro", en Rubén Sierra Mejía (ed), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 223-236.
- Ferreira, Leonardo. *Centuries of silence. The story of Latin American journalism*, Westport, Praeger , 2006.
- Frotscher, Werner y Bodo Pieroth. *Verfassungsgeschichte*, 5 ed, Múnich, C. H. Beck, 2005.
- González, Beatriz. "La gráfica crítica entre 1866 y 1900", en Rubén Sierra Mejía (ed), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 279-318.
- González, Fernán E. "El concordato de 1887. Los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede", en *Revista Credencial Historia*, nº 41, 1993, <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/mayo1993/mayo1.htm>. Fecha de consulta: agosto 11 de 2010.
- González Jácome, Jorge. *Entre la ley y la Constitución, una introducción histórica a la función institucional de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1915*, Bogotá, Javeriana, 2007.
- Haller, Walter y Alfred Kölz. *Allgemeines Staatsrecht*, 3 ed, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, 2004.
- Hartmann, Peter C., *Französische Verfassungsgeschichte der Neuzeit (1450-2002)*, 2 ed, Berlín, Duncker & Humblot, 2003.
- Henao Hidrón, Javier. "Historia del derecho constitucional colombiano", en Javier Henao Hidrón, *Panorama del derecho constitucional colombiano*, 12 ed, Bogotá, Temis, 2001, pp. 3-134.
- Hernández Álvarez, Mario et al. *La Organización Panamericana de la Salud y el Estado colombiano. Cien años de historia 1902-2002*, Bogotá, OPS, 2002.
- Jaramillo, Juan F. "La constitución de 1991. Un análisis de sus aportes desde una perspectiva histórica", en *Pensamiento Jurídico*, Bogotá, nº 20, Universidad Nacional de Colombia, 2007, pp. 61-90.
- Kalmanovitz, Salomón, "La idea federal en Colombia durante el siglo XIX", en Rubén Sierra Mejía (ed), *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2006, pp. 89-118.
- Kelly, Leo A. y Benedetto Ojetti. "Concordat", en *The Catholic Encyclopedia*, 1907, <http://www.newadvent.org/cathen/04196a.htm>. Fecha de consulta: agosto 10 de 2010.
- König, Hans-Joachim. "Staat und staatliche Entwicklung in Kolumbien", en Werner et al. Altmann (ed), *Kolumbien heute, Politik, Wirtschaft, Kultur*, Fráncfort del Meno, Vervuert, 1997, pp. 111-136.
- Kleine Geschichte Kolumbiens*, Múnich, C. H. Beck, 2008.
- Lösing, Norbert. *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Baden Baden, Nomos, 2001.

- Malagón Pinzón, Miguel. "La regeneración, la Constitución de 1886 y el papel de la Iglesia católica", en *Revista Civilizar*, Bogotá, nº 11, Universidad Sergio Arboleda, 2006, [http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista11/regeneracion\\_constitucion.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar/revista11/regeneracion_constitucion.pdf). Fecha de consulta: agosto 11 de 2010.
- Marquardt, Bernd. *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2008)*, t. 3, *Historia universal de Estado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, La Carreta, 2009a.
- (ed). *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada. Documentos del primer siglo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unijus, 2009b, pp. 1257-1294.
- "El federalismo y el regionalismo en el constitucionalismo hispanoamericano (1810-2009): ¿patria boba o un camino para profundizar la democracia?", en *Revista Pensamiento Jurídico*, Bogotá, nº 24, Universidad Nacional de Colombia, 2009c, pp. 79-129.
- "La revolución industrial en América Latina (1840-2009). Una interpretación desde la perspectiva de la teoría de los sistemas de energía", en Rolf Peter Sieferle y Bernd Marquardt, *La Revolución Industrial en Europa y América Latina, Interpretaciones ecohistóricas desde la perspectiva de la teoría de los sistemas de energía y del metabolismo social*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unijus, 2009d, pp. 93-324.
- "La ciencia del constitucionalismo comparado. Aproximación metodológica a una rama de la historia política que debería ser escrita", en Bernd Marquardt (ed), *Constitucionalismo comparado. Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Unijus, 2009e, pp. 1-139.
- Melo, Jorge Orlando, "Del federalismo a la Constitución de 1886", en *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta, 1989, <http://www.jorgeorandomelo.com/federalismo.htm>. Fecha de consulta: agosto 10 de 2010.
- Molina Betancur, Carlos Mario et al. *Derecho constitucional colombiano. Parte histórica*, Medellín, Universidad de Medellín, 2007.
- Ocampo López, Javier. *Historia básica de Colombia*, 6 ed, Bogotá, Plaza & Janes, 1997.
- Olano García, Hernán A. *Constitucionalismo histórico, Historia de Colombia a partir de sus constituciones y reformas*, Bogotá, Doctrina y Ley, 2007.
- Orozco Abad, Iván. *Die Gestaltung des Ausnahmezustandes in Kolumbien im 19. Jahrhundert*, Saarbrücken, Breitenbach, 1988.
- Osuna Patiño, Néstor. *Constituciones iberoamericanas, Colombia*, México, Universidad Nacional Autónoma, 2006.
- Palacios, Marco. "La Regeneración ante el espejo liberal y su importancia en el siglo XX", en Rubén Sierra Mejía (ed), *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002, pp. 261-278.
- y Frank Safford. *Colombia. País fragmentado, sociedad dividida, su historia*, Bogotá, Norma, 2002.
- Pérez Rivera, Héspér Eduardo. "El nacionalismo católico colombiano. Un estilo de pensamiento (1870-1946)", en Jorge Enrique

- González (ed), *Nación y nacionalismo en América Latina*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, pp. 125-152.
- Pérez Zafra, Diana Isabel. “El derecho a la libre expresión en la historia constitucional colombiana”, en Bernd Marquardt (ed), *Constitucionalismo comparado. Acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009, pp. 355-388.
- Pineda, Néstor (ed). *Jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, t. 1, Bogotá, Temis, 1963.
- Preciado Beltrán, Jair et al. *Historia ambiental de Bogotá, siglo XX. Elementos históricos para la formulación de medio ambiente urbano*, Bogotá, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, 2005.
- Restrepo Piedrahita, Carlos (ed). *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 3 ed, Bogotá, Universidad Externado, 2004.
- Sáchica, Luis Carlos. *La constitución colombiana. Cien años haciendo*, México, Universidad Nacional Autónoma, 1982.
- Samper, José María. *Derecho público interno de Colombia*, t. 1, *Historia crítica del derecho constitucional colombiano desde 1810 hasta 1886*, 4 ed, Bogotá, Temis, 1982 [1886].
- Sánchez, Ricardo. *Política y constitución*, Bogotá, Universidad Central, 1998.
- Sánchez Botero, Esther. *Justicia y pueblos indígenas de Colombia*, 3 ed, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.
- Santos Molano, Enrique. “Treinta y seis mil quinientos días de prensa escrita”, en Enrique Santos Molano (ed), *Credencial Historia, El siglo XX colombiano*, t. 1, Bogotá, Revista Credencial Historia, 2007, pp. 88-99.
- Sierra Mejía, Rubén (ed). *Miguel Antonio Caro y la cultura de su época*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Tascón, Túlio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*, 3 ed, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Tobo Rodríguez, Javier. *La Corte Constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia*, 3 ed, Bogotá, Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2004.
- Torre Villar, Ernesto de la y Jorge Mario García Laguardia. *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, Universidad Nacional Autónoma, 1976.
- Umaña Luna, Eduardo et al. *La Universidad Nacional en el siglo XIX. Documentos para su historia. Escuela de Jurisprudencia. La Reforma de los Estudios de Derecho Propuesta por el Profesor Edmond Champeau 1894*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Uribe Vargas, Diego. *Las constituciones de Colombia*, t. 1, 2 ed, Madrid, Cultura Hispánica, 1985.
- Vega, José de la. *La federación en Colombia (1810-1912)*, Madrid, América, 1912.