

La Constitución de Rionegro y el proyecto de Estado-nación de los liberales radicales

Edwin Cruz Rodríguez¹

¹ Político, especialista en Análisis de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia. Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Integrante del Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea de la Universidad Nacional de Colombia. Asistente de docencia en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: ecruzr@unal.edu.co

En octubre de 1863, Antonio María Pradilla, embajador de los Estados Unidos de Colombia en Londres, envió a Víctor Hugo un ejemplar de la Constitución de Rionegro. Esa interacción gestó un mito, posteriormente reproducido incluso en novelas como *El amor en los tiempos del cólera*, según el cual el gran poeta habría elogiado la carta como una «Constitución para ángeles». Lo cierto es que, en su respuesta, Víctor Hugo se limitó a destacar la abolición de la pena de muerte (Alarcón, 2010, pp. 192-193). Sin embargo, el mito arroja luz sobre aspectos esenciales del proyecto de Estado-nación de los liberales radicales.

Palabras claves: modernismo, Colombia, guerra, Constitución, Rionegro, legislación, Estado, Nación, federalismo, liberalismo, conservadurismo, partidos.

El orgullo que en su época suscitó la anécdota contrasta con el principio defendido por *El federalista*: «Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario». La argumentación de los federalistas norteamericanos se basa en una antropología negativa y realista que conduce a diseños institucionales cuya finalidad principal es contener las pasiones humanas: «La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición» (Hamilton *et al.*, 2001, p. 220).

En contraste, los liberales colombianos tenían una confianza absoluta en que unas instituciones intrínsecamente perfectas tendrían la capacidad de transformar las costumbres del pueblo. Esta tesis la defendió con vehemencia Florentino González, ideólogo y mentor de la generación radical.

Hacia 1853, Rafael Núñez y José Manuel Restrepo rechazaron el federalismo por considerar que demandaba virtudes políticas de las que el pueblo colombiano carecía y que, en consecuencia, conduciría a la anarquía (Duar-te, 1971, pp. 532-539 y 549-557; Fabio, 1852, p. 6). Para González, en cambio, el argumento de que las instituciones debían corresponderse con las costumbres del pueblo era conservador. Si se aceptara, «jamás debería hacerse cambio alguno; porque haciéndose leyes para mejorar la sociedad, necesariamente han de

introducir en ella novedades contrarias a lo que existe; es decir, a las costumbres» (González, 1853a, pp. 339-340). A su juicio, las «buenas instituciones» hacen efectivo el principio de la soberanía popular y «tienen la ventaja de que obligan al hombre público a ser bueno aunque no tuviera voluntad de serlo» (González, 1853b, p. 73).

Así pues, la confianza ilustrada en la ley como mecanismo para perfeccionar a los seres humanos conducía a un diseño institucional más basado en lo que se esperaba del pueblo colombiano que en las representaciones efectivas que de él se tenían, y está en la raíz de las tensiones del proyecto de Estado-nación de los radicales. De ahí que los regeneradores, Núñez y Caro, afirmaran que la adopción de instituciones inspiradas en utopías foráneas y ajenas al carácter del pueblo colombiano, como el federalismo, y la amplitud de derechos y libertades consagrados en 1863 habían conducido al país a la anarquía (Academia Colombiana de Historia, 1983, pp. 35-41; Caro, 1951, p. 10; Núñez, 2006 [1885], pp. 49-52, 383-387 y 485-488). La historiografía especializada ha hecho eco de tal crítica. Así, el Estado moderno solo empezaría a formarse con la centralización del poder político bajo la Regeneración (España, 1985, pp. 51 y 57; Kalmanovitz, 2006, p. 105; Liévano, s. f., p. 95; Nieto, 1996, pp. 361-365).

Sin embargo, los radicales trataron de implementar un original proyecto de Estado-nación, una de cuyas principales características era la renuncia al monopolio de la violencia legítima. En efecto, para los radicales el gobierno debía basarse en la «opinión», no en la fuerza. Por eso desde las reformas liberales de mediados del siglo trataron de abolir el ejército, al que veían como una amenaza para la

Hacia 1853, Rafael Núñez y José Manuel Restrepo rechazaron el federalismo por considerar que demandaba virtudes políticas de las que el pueblo colombiano carecía y que, en consecuencia, conduciría a la anarquía

existencia de la República, y propugnaron la libertad de poseer y comerciar con armas, y el derecho de rebelión. En esta arquitectura institucional, el federalismo tenía como fin descentralizar las guerras, evitando que escalaran a conflagraciones nacionales y permitiendo la coexistencia de los dos partidos, el Liberal y el Conservador, cuando dominaran distintos Estados.

Las soberanías inarmónicas y el problema del orden público

La Constitución de 1863 fue la más liberal de su época en cuanto a los derechos y las garantías individuales (Marquardt, 2011, p. 213), pero no se concibió como un contrato entre individuos, sino como un pacto entre Estados soberanos. Pese a sus disputas por el dominio de la Convención de Rionegro (febrero-mayo de 1863), radicales y mosqueristas tenían un consenso para establecer un régimen federalista que reconociera la soberanía de las entidades estatales. La carta confirió a los Estados poderes decisivos: conservaban la competencia exclusiva sobre todos los asuntos que no delegaron «expresa, especial y claramente al gobierno general» (artículo 16), es decir, eran vistos como poderes constituyentes que antecedían y formaban la nación. Además, se dotó a los Estados con un poder de veto en la aprobación de las reformas constitucionales (artículo 92) que en la práctica obstaculizaría toda enmienda. Así mismo, el legislativo predominaba sobre las otras ramas del poder federal y el Senado de Plenipotenciarios, que representaba a los Estados, sobre la Cámara de Representantes.

El principal problema de la Constitución fue la imposibilidad de armonizar la soberanía nacional y la soberanía de los Estados. En particular, dejó irresuelta una parte del asunto que había suscitado la guerra contra el gobierno de Ospina (1859-1862), porque no estableció claramente si el gobierno de la Unión podía intervenir en los asuntos de orden público interno de los Estados. A este respecto, la Constitución fue confusa: el gobierno de

la Unión solo podía intervenir en los Estados con expresa autorización del Congreso y agotando previamente los medios de conciliación (artículo 19); no obstante, entre las atribuciones del presidente se incluyó de manera poco precisa la de «velar por la conservación del orden general» (artículo 66.19). De esa manera se generaron argumentos constitucionales tanto para los partidarios como para los opositores de la intervención.

Esa ambigüedad terminó generando incentivos que harían imposible separar la política de la guerra. La elección presidencial, que se verificaba cada dos años y generaba una agitación permanente, requería los votos de cinco Estados en el Senado de Plenipotenciarios. En consecuencia, la disputa por la hegemonía nacional entre los dos partidos se desplazó hacia las regiones, buscando esa mayoría electoral. Pero, como el gobierno no podía intervenir para resguardar a los gobiernos estatales cuando enfrentaran una revolución interna, las luchas por el poder en los Estados fueron violentas la mayoría de las veces. Por esa razón, el período fue muy agitado en cuestión de guerras civiles y revoluciones intraestatales, con alrededor de medio centenar hasta 1885 (Cadena, 1885, p. 11; Deas, 2006, p. 218; España, 1985, p. 53; Vega, 1952, p. 202). El Estado de Panamá fue un caso extremo: de veintiséis presidentes solo cuatro terminaron su mandato constitucional (Figueroa, 1980, p. 329).

El problema era muy sensible, pues planteaba la necesidad de definir claramente en qué consistía el orden local respecto del orden general. Uno de los argumentos a favor del federalismo radicaba en la posibilidad de

«descentralizar» las guerras, haciendo que se limitaran a los Estados sin afectar el territorio nacional en su totalidad (Holguín, 1858, pp. 170-171; Pérez, 1869, p. 5). De ahí la prohibición de que un Estado se inmiscuyera en las disputas internas de otro (artículo 8.9). La eficacia del federalismo dependía, por consiguiente, de concebir un arreglo en el que la alteración del orden local no significara la turbación del orden general. Pero la intervención del gobierno de la Unión en las guerras internas de los Estados podría ser contraria a ese propósito y convertir en nacionales los conflictos locales. Además, era necesario determinar en qué circunstancias y con qué objeto podía o debía intervenir el gobierno de la Unión en las guerras intraestatales; por ejemplo, si podía intervenir por cuenta propia o únicamente cuando lo pidieran las autoridades ejecutivas o legislativas de los Estados, como establece la Constitución de Estados Unidos, y si, en caso de intervenir, debía o no sostener el gobierno legítimo.

El gobierno de la opinión

Sin embargo, la renuencia de los radicales a dicha intervención en la Convención de Rio-negro no solo se explica por sus prevenciones contra la inminente presidencia de Mosquera, como sostienen Camacho Roldán (s. f., pp. 275-277) y Aquileo Parra (1990, pp. 221-235) en sus memorias. Esa disposición era coherente con la teoría del «gobierno de opinión» que trataban de implementar. Para los radicales, el sustento del gobierno debía ser la opinión mayoritaria, no la fuerza. Cuando el gobierno perdiera el respaldo de la mayoría o se tornara autoritario, el pueblo podía ejercer su soberanía

directamente, haciendo uso del derecho de rebelión. Empero, este derecho sería inexistente si el gobierno federal pudiera intervenir para sostener los gobiernos estadales, pues los haría prácticamente invulnerables. Por esa razón, en contra de la intervención del gobierno nacional, los radicales reivindicarían la soberanía de los Estados.

La opinión debía manifestarse mediante las elecciones y la prensa, principalmente (González, 1994 [1840], p. 96; Pinzón, 1998 [1852], p. 129). Por eso, como explica Murillo, la libertad de prensa y de palabra debía ser absoluta, las ideas debían combatirse con ideas y no mediante la censura (Murillo, 1848, p. 2). Mientras el gobierno tuviera de su lado la opinión sería realmente popular y no debía temer la rebelión. Esa concepción del gobierno la combatieron críticos conservadores como Manuel María Madieto (1978 [1858], p. 54), quien dudaba de la eficacia de la opinión sobre la fuerza para mantener el orden. Pero también fue compartida por conservadores como Sergio Arboleda (1952 [1865], p. 101).

La teoría radical del gobierno basado en la opinión reivindicaba el derecho de rebelión, cuando el gobierno iba en contra de las mayorías o se tornaba tiránico, para restablecer la soberanía popular. De hecho, el «santo derecho a la insurrección», como se denominaba, se halla en uno de los mitos fundacionales del liberalismo colombiano: el atentado del 25 de septiembre de 1828 contra Bolívar fue justificado por los maestros de esa generación, Florentino González (1975 [1845], p. 148) y Ezequiel Rojas (1862, p. 11), como la defensa del pueblo frente a un gobierno tiránico. También personalidades como José María Samper concibieron el derecho de rebelión como una de las alternativas para ejercer la soberanía popular en circunstancias especiales en las que esta no pudiera manifestarse por vía electoral y para resistir un gobierno basado únicamente en la fuerza (Samper, 1984 [1853], p. 105).

En el mismo sentido, Santiago Pérez sostenía que mientras existieran los medios legales y pacíficos para resistir al gobierno, la

insurrección no estaba justificada. Pero cuando esos recursos eran suprimidos o negados por el gobierno, «lo que hay no es insurrección sino defensa, y no bajo un régimen republicano, sino bajo la tiranía que se ha sustituido» (Pérez, 1950 [1866], p. 94). Sin embargo, entre los radicales existían excepciones, como la que presenta Camacho Roldán, quien consideraba las consecuencias de la rebelión peores que las injusticias que pretendía combatir, inclinándose así por el respeto a los gobiernos investidos de la legitimidad que proveían las elecciones (Camacho, 1983 [1855], p. 471).

La defensa del derecho a la rebelión no solo estaría en la base del desacuerdo de una parte de los radicales con la intervención del gobierno de la Unión en los asuntos de orden público interno de los Estados, sino que también explica su preocupación para que los Estados tuvieran sus propias milicias (artículo 26 de la Constitución de Rionegro) y para que, entre las libertades y los derechos individuales, se incluyera la libertad de tener y comerciar con armas y municiones en tiempo de paz (artículo 15.15). Se trata de reivindicaciones notables del programa radical que se retrotraen a la lucha por la abolición del ejército permanente y a la Ley del 3 de abril de 1854, que garantizó la libertad para la posesión y el comercio de armas y municiones (Tirado, 1976, p. 22). Un cuerpo armado especializado en el ejercicio de la fuerza y con monopolio sobre las armas era visto con recelo porque podría suprimir la república, el gobierno basado en la opinión. En la doctrina radical, los ciudadanos debían ser al mismo tiempo soldados, prestos a defender la república incluso de los abusos de los gobernantes.

La Constitución de 1863 fue la más liberal de su época en cuanto a los derechos y las garantías individuales (Marquardt, 2011, p. 213), pero no se concibió como un contrato entre individuos, sino como un pacto entre Estados soberanos.

Corolario

El proyecto de Estado-nación de los radicales, basado en la confianza en que las instituciones podrían cambiar el carácter del pueblo y en el horizonte normativo del gobierno de la opinión, condujo a las principales contradicciones del orden constitucional establecido en 1863. Para garantizar los derechos individuales, la carta disponía de un control mutuo de los actos legislativos por parte de los Estados y el gobierno de la Unión. Pero no había manera de garantizarlos cuando se producía una rebelión local y, en nombre de la soberanía estadual, se impedía la intervención del gobierno nacional.

Como consecuencia, la soberanía estadual riñó con los derechos individuales siempre que se produjo una rebelión local. Así, la neutralidad del gobierno de la Unión en las disputas internas de los Estados y el derecho de rebelión no solo impedían armonizar la soberanía nacional con la soberanía estadual, sino que hacían prácticamente imposible garantizar los derechos individuales, máxima conquista de la Constitución de Rionegro. El federalismo no fue funcional para la descentralización de la guerra porque los partidos tenían un alcance nacional y orientaban sus estrategias hacia la disputa de los gobiernos estadales. La distin-

ción entre el orden público local, competencia de los gobiernos estatales, y el orden público general, facultad del gobierno de la Unión, nunca pudo verificarse y conducía a una paradoja en la que el orden público podía estar alterado en todos los Estados, suspendiendo la vigencia de la Constitución, pero aun así la Unión se mantendría en paz (Martín, 1858, p. LVIII).

Finalmente, la praxis política de los radicales implicó una contradicción con respecto a los principios que la inspiraban. Para mantener la hegemonía en el gobierno nacional, como lo hicieron hasta 1876, los radicales optaron por disputarse los gobiernos estatales mediante insurrecciones, muchas veces apoyadas por el gobierno de la Unión, pese al mandato constitucional de neutralidad en los asuntos de orden público interno de los Estados. La fragilidad institucional a nivel local y la endeble legitimidad de los mecanismos electorales funcionaron como incentivos para privilegiar este curso de acción. Así, la lucha por realizar un proyecto de Estado-nación, que prometía la máxima libertad y la realización de la soberanía popular, terminó negando estos valores.

Referencias

- Academia Colombiana de Historia (1983). *Antecedentes de la Constitución colombiana de 1886*. Plaza y Janés.
- Alarcón, O. (2010). *Panamá capital de Colombia. Historias de una propuesta*. Politécnico Grancolombiano.
- Arboleda, S. (1952 [1865]). La opinión [*El Mercurio*]. *La Constitución Política*. ABC.
- Cadena, N. (1885). *La causa nacional*. Conceptos sobre la revolución de 1884 y 1885 y sobre la reforma de la Constitución. Tunja.
- Camacho, S. (s. f.). *Memorias*. Bedout.
- Camacho, S. (1983 [11 de septiembre de 1855]). Temores de trastorno del orden [*El Tiempo*]. *Escritos varios, Tomo I*. Incunables.
- Caro, M. (1951). *Artículos y discursos*. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Ministerio de Educación Nacional.
- Deas, M. (2006). *Del poder y la gramática. Y otros ensayos de historia, política y literatura colombianas*. Taurus.
- Duarte, J. (1971). *Florentino González. Razón y sinrazón de una lucha política*. Banco de la República.
- España, G. (1985). *La guerra civil de 1885. Núñez y la derrota del radicalismo*. El Áncora Editores.
- Fabio (1852). *La federación en la Nueva Granada*. Imprenta de Echeverría Hermanos.
- Figueroa, A. (1980). *Dominio y sociedad en el Panamá colombiano*. Tercer Mundo.
- González, F. (1853a). Reforma constitucional. *El Neo-Granadino*, (231), 339-340.
- González, F. (1853b). La reforma constitucional y los que se oponen a ella. *El Neo-Granadino*, (240), 73.
- González, F. (1975 [1845]). *Memorias*. Bedout.
- González, F. (1994 [1840]). *Elementos de ciencia administrativa*. ESAP.
- Hamilton, A., Madison J. y Jay, J. (2001). *El federalista*. Fondo de Cultura Económica.
- Holguín, C. (1858). Informe de la Comisión Especial de Revisión, sobre el proyecto de Constitución federal, 24 de marzo de 1858. *Gaceta Oficial*, (2240), 170-171.
- Liévano, I. (s. f.). *Rafael Núñez*. Compañía Grancolombiana de Ediciones.
- Madiedo, M. (1978 [1858]). Ideas fundamentales de los partidos políticos de la Nueva Granada. En J. O. Melo (Comp.), *Orígenes de los partidos políticos en Colombia* (p. 54). Instituto Colombiano de Cultura.
- Marquardt, B. (2011). *Los dos siglos del Estado*

- constitucional en América Latina (1810-2010)*. Universidad Nacional de Colombia.
- Martín, C. (1858). *Memoria del secretario de lo interior y relaciones exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso Federal*. Imprenta de la Nación.
- Murillo, M. (1848). Uso de la imprenta. *La Gaceta Mercantil*, (16), 2.
- Nieto, L. E. (1996). *Economía y cultura en la historia de Colombia*. Banco de la República, El Áncora Editores.
- Núñez, R. (2006 [1885]). *La reforma política en Colombia*. Universidad Sergio Arboleda.
- Parra, A. (1990). *Memorias*. Imprenta Departamental de Santander.
- Pérez, S. (1869). *Memoria del secretario de lo interior y relaciones exteriores al Congreso Nacional de 1869*. Imprenta y Estereotipia de El Liberal.
- Pérez, S. (1950 [1866]). La paz [*El Mensajero*]. *Selección de escritos y discursos de Santiago Pérez*. Voluntad.
- Pinzón, C. (1998 [1852]). Tratado de ciencia constitucional. En C. Restrepo (Ed.), *Derecho constitucional colombiano siglo XIX, Tomo I* (pp. 111-288). Imprenta Nacional.
- Rojas, E. (1862). *El doctor Ezequiel Rojas ante el tribunal de la opinión*. Imprenta de Echeverría Hermanos.
- Samper, J. M. (1984 [1853]). *Apuntamientos para la historia de la Nueva Granada*. Incunables.
- Tirado, A. (1976). *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Instituto Colombiano de Cultura.
- Vega de la, J. (1952). *La federación en Colombia (1810-1912)*. ABC.