

El régimen asambleísta en Santander 1857-1885: una experiencia temprana del modelo parlamentario en Colombia

Orlando Pardo Martínez

Universidad Industrial de Santander

Resumen

El modelo “pro-parlamentario” instaurado por la Constituyente santandereana de 1857, que podríamos denominar “asambleísta”, aseguraría la autonomía regional al mantener subordinada la administración pública en todos los niveles gubernamentales del Estado por parte de los órganos colegiados de gobierno: Asamblea Legislativa y Ayuntamientos. Esta experiencia autonómica regional, nos induce a reflexionar acerca de su decidida contribución tanto en el forjamiento de la identidad sociocultural santandereana como en la construcción y consolidación del Estado de derecho desde lo regional y, también, nos recuerda la vigencia del análisis de asuntos estructurales en la reconfiguración estatal, en primer lugar relacionado con la conveniencia de un modelo parlamentario en Colombia y, en segundo lugar, con la importancia de acentuar el proceso de descentralización político-jurídico.

Palabras claves: modelo parlamentario, descentralización administrativa, centralización política, Federalismo invertido

Abstract

The pattern "pro-parliamentarian" established by the Constituent of Santander in 1857, that we could denominate as "assemblyman" it would assure them the regional autonomy, when maintaining subordinate the public administration in all the government levels of the State on the part of government's collegiate organs: Legislative Assembly and City councils. This regional autonomous experience, induces us to meditate so much about its resolved contribution in the creation of the sociocultural identity of Santander like in the construction and consolidation of the right State from the regional thing and, also, it reminds us the validity of the analysis of structural matters in the state configuration, in the first place related with the convenience of a parliamentary model in Colombia and, in second place, with the importance of accentuating the political-juridical process of decentralization.

Key words: parliamentary model, administrative decentralization, political centralization, inverted Federalism.

1. El ascenso del liberalismo

Lograda la independencia nacional la lucha se desarrolló en el desmonte de las instituciones jurídico-políticas y sociales de corte hispano que aún perduraban, las cuales habían sido heredadas y ante la ausencia de instituciones jurídicas propias, aquellas se encontraban cifradas en un desueto andamiaje administrativo y tributario y en una serie de privilegios en cabeza, principalmente, de la iglesia y de sectores terratenientes; en tal orden, la búsqueda se encaminó a encontrar formas político-jurídicas que permitieran consolidar el recién nacido y legitimado Estado de derecho, unitario y de forma Republicana, como medio para canalizar los diferentes intereses y llevar a la sociedad colombiana a una

sociedad nacional civilizada, por lo que el conflicto se trasladó al campo ideológico a efecto de determinar las fórmulas a institucionalizar .

Para finales de la década de 1840 se produjo una decantación ideológica-programática al formalizarse las diversas ideas e intereses en dos partidos políticos, conservador y liberal, los cuales entraron a competir por el poder del Estado con visiones y políticas socioeconómicas y culturales diferentes, pero ambos dentro del modelo demoliberal mundial. La ideología liberal en nuestro territorio tuvo su firme y decidido desarrollo bajo el gobierno de José Hilario López (1849-1853), en el que comenzó a operar el desmonte de las desuetas instituciones españolas bajo los lineamientos del *laissez faire*, pues la internacionalización de la economía llegaba y era necesario preparar el ámbito nacional.

La liberación económica requería de un espacio real e institucional, por ello los cambios en el régimen jurídico-político no se hicieron esperar, medidas sobre “*descentralización de rentas públicas*” fortalecieron a las provincias; el propósito era claro y coherente: desmontar plenamente el modelo imperante colonial, para lo cual era necesario debilitar el poder central y por ende fortalecer la provincia. Ello era consecuente con el ascenso de una nueva forma de hegemonía: el poder regional, alimentado por las corrientes ideológicas europeas. Por su parte, la libertad de propiedad territorial y la liberación de la esclavitud permitieron crear los presupuestos necesarios –mercado y sujetos libres- para expandir la ideología liberal, para ello la Carta política de 1853, afianzadora del Estado como una República de la Nueva Granada, de corte centro-federal, formalizó el inicio del proceso hacia su federalización al contemplar la figura del “*Estado Federal soberano parte integrante de la Nueva Granada*”, como fórmula política para desarrollar la descentralización política y así tratar de evitar la confrontación armada desde lo regional, lo cual fue avalado por el conservatismo.

Siguiendo dicha fórmula normo-constitucional, el legislativo mediante Acto Adicional a la Constitución (25 de febrero de 1855), art. 4, creó el Estado de Panamá, el cual no solo obedeció, como también los demás estados regionales que se crearían, a intereses puramente políticos sino a realidades socio-económicas, derivadas de las dificultades en comunicaciones, vías de acceso, lentitud y abuso en los procesos burocráticos del “centralismo bogotano”, inexistencia de un mercado nacional frente al funcionamiento de un mercado regional con dinámicas propias y, mucho menos, por tratar de imitar configuraciones estatales de otras latitudes.

En el mismo Acto Legislativo se dio vía libre a la creación de otros entes estatales, sin necesidad de reforma o adición constitucional, como era de suponerse, en su lugar se permitió simplemente mediante ley, con lo cual se facilitaba el procedimiento, evitando de esta manera trámites más dispendiosos y de grandes consensos; así lo contempló el artículo 12:

“Una ley podrá erigir un Estado que sea conforme al presente acto legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección

de un Estado, tendrá la misma fuerza que el presente acto de reforma constitucional, no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la constitución”.

Creando que con ello se avanzaría hacia la paz y a la consolidación del Estado de Derecho desde lo regional, pese a críticas fuertes como la de José María Samper, quien avizoraba el desbordamiento de la unidad nacional¹ al tener claro el significado político-jurídico de constituir “Estados regionales”.

Las constituciones nacionales y regionales que vendrían legalizarían una realidad que por si misma, como se anotó, se legitimaba, dadas las condiciones socio-económicas de las regiones y la pretensión legítimamente de sus atomizados y emergentes actores políticos. En tal sentido:

“el federalismo no fue más que la expresión de intereses de las oligarquías regionales en momentos en que no estaba constituida la nacionalidad y, ante la carencia de una clase homogénea que tuviera un ámbito nacional de dominación. El federalismo fue la manera más adecuada que encontraron las oligarquías regionales para disponer en su beneficio del patrimonio nacional sin entrar en una confrontación general”.²

2. La república de la Nueva Granada y el Estado de Santander: ¿un estado federado o una confederación de estados?

La Ley del 13 de mayo de 1857 creó el Estado de Santander “...*un Estado Federal, parte integrante de la Nueva Granada...*” el cual comprende el territorio de las provincias de Pamplona y Socorro (art.1), a su vez, el siguiente artículo convocaba a una asamblea constituyente, que debía ser conformada por 35 diputados y que sesionaría en Pamplona, la cual tendría las mismas potestades que se le otorgaron a la constituyente del Estado de Panamá, contempladas en los artículos 3, 4, 6, 8, 13 y transitorio, al igual que el parágrafo único transitorio del art.9 del Acto legislativo del 27 de febrero de 1855, citado. Por su parte, la Ley del 15 de junio del mismo año, creadora de otros estados, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena, precisó el régimen de competencias al señalar en su:

“Art. 3.º Los Estados erijidos por esta lei dependen de la Nueva Granada en los asuntos que aquí se menciona:

1.º Todo lo relativo a Relaciones Exteriores;

¹Al respecto José María Samper comentó: “... los que con más ahínco habíamos trabajado por la federación, nunca pensamos en dar a la República, bajo el nombre de federal, sino el régimen de una amplísima descentralización administrativa. No deseábamos en manera alguna que se rompiese o quebrantase la gran unidad política y social y, por lo tanto, no queríamos unos estados soberanos, ni que se dislocase en ocho o nueve ordenes de códigos la legislación primordial, esto es, civil, penal, comercial, orgánica judicial y de procedimientos”. SAMPER, José María, *Derecho público interno de Colombia*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951, cit. por GOMEZ ORTIZ, Armando y PARDO MARTINEZ, Orlando, *Las constituciones políticas del gran Santander, 1853-1885*, Bucaramanga, UIS, 2004, p.33.

² TIRADO MEJÍA, Álvaro, *El Estado y la Política en el siglo XIX*, Bogotá, Ancora, 1983, p.49.

- 2.º Organizacion i servicio del Ejército permanente i de la Marina de guerra;
- 3.º Crédito nacional;
- 4.º Naturalizacion de extranjeros;
- 5.º Rentas i gastos nacionales;
- 6.º El uso del Pabellon i Escudo de armas de la República;
- 7.º Lo relativo a las tierras baldías que se reserva la Nación;
- 8.º Pesos, pesas i medidas oficiales.”

3. La republica de la Nueva Granada: el federalismo invertido.

De tal manera, se creó una singular variante de federalismo como fórmula organizacional que reconfiguraría el pretendido Estado nacional, influenciados por la orientación ideológica radical que prácticamente había permeado todas las constituciones de los respectivos Estados que integraban el ente colectivo; así, el desarrollo constitucional que se dio, creando y denominando estados federales, otorgaba una competencia residual, sin límites, a los Estados regionales sobre los asuntos no atribuidos al legislativo y al gobierno de la República de la Nueva Granada. De esa forma, el Estado nacional con el art.3 se autolimitó, al no poder legislar sobre asuntos diferentes a los taxativamente contemplados en la Carta Nacional, desnaturalizando el real modelo de Estado federal que permite al legislador federal abocar y legislar sobre cualquier asunto, pues todo tema no atribuido al Estado nacional sería de competencia de cada Estado regional, de tal manera la clásica fórmula federal se aplicó al revés, al fijarse una competencia limitada al Estado central y una competencia ilimitada al Estado regional.

Lo anterior se observa, aun mejor, en el art.4 de la misma Ley al instituir que *“en todos los demás asuntos de legislación i administración, los Estados estatuyen libremente lo que a bien tengan por los trámites de su propia Constitución.”*, precepto que fue, a su vez, reforzado al vislumbrar en el artículo 10 la reconfiguración del Estado Nacional como una Confederación de estados, al intuir:

“En caso de adoptarse por la República una reforma de la Constitución en el sentido federal, los Estados quedan incluidos en todas las disposiciones que la Confederacion, con respecto a los negocios de la competencia jeneral, con tal que ellas no restrinjan las facultades concedidas a los Estados por la presente lei”.

En ese orden se blindarían las amplías competencias de los futuros estados regionales.

Por otra parte, y en el mismo sentido, en el art. 8 de la citada norma, y previendo el fortalecimiento de los estados regionales, el legislador nacional instituyó una cláusula de exclusividad a favor del Estado nacional, a fin de mantenerlo y a cumplir con las erogaciones contraídas internacionalmente, al contemplar:

“Sean cuales fueren las variaciones que en lo sucesivo pueda sufrir la presente lei i las consiguientes disposiciones de las Constituciones que espidan las Lejislaturas constituyentes de los Estados, en ningún caso podrán alterarse los derechos que la República se ha reservado sobre las vías de comunicación interoceánicas. Los

productos i beneficios que la República debe obtener en virtud de tales derechos, quedan irrevocablemente destinados a la amortización de la deuda nacional.”

4. La primera carta política del Estado de Santander, 1857

La Asamblea Constituyente santandereana promulgó la primera Carta Política regional el 11 de noviembre de 1857, acogiendo y formalizando los lineamientos y postulados de descentralización político-administrativa defendidos por el Radicalismo. Para tal efecto, empezó recordando y reafirmando la competencia limitada de la República de la Nueva Granada, al transcribir los asuntos de incumbencia y dependencia

“...del Gobierno nacional en lo relativo a los negocios siguientes:

- 1.º Uso del pabellon i escudo de armas de la República:
- 2.º Relaciones exteriores:
- 3.º Naturalización de extranjeros:
- 4.º Organización i servicio del Ejército permanente i de la Marina de Guerra:
- 5.º Crédito nacional:
- 6.º Rentas i gastos nacionales:
- 7.º Tierras baldías de propiedad de la nacion:
- 8.º Pesos, pesas i medidas oficiales.” (Art.2)

De tal manera, el Estado regional en todos los demás asuntos tendría una competencia ilimitada, para ello los puntualizó y aseguró, describiendo y asegurando los temas más relevantes para el desarrollo autonómico, en el siguiente artículo:

“*Artículo 6º.* Son negocios comunes cuya administración corresponde al Estado:

El orden público.

La organización i servicio de la fuerza pública del Estado.

La Legislación civil i penal, sustantiva i adjetiva.

La organización de los Tribunales i Juzgados.

La instrucción pública primaria, sostenida por el Estado.

Los bienes, rentas i gastos del Estado.

El crédito del Estado.

La organización administrativa.

El sistema electoral, en lo relativo a la elección de los funcionarios del Estado, i de los Senadores i Representantes de la República por el mismo Estado.

La determinación de la unidad monetaria.

Las vías de comunicación cuya apertura, conservación i mejora interesen a todo el Estado o a la mayor parte de los pueblos que lo forman, las cuales serian designadas por la lei.”

De igual manera, y consecuentes con los postulados descentralizadores, contempló ciertas autonomías locales y la posibilidad de asociaciones de municipios, para ello instituyó una norma del siguiente tenor:

“Artículo 7º. Todos los demás negocios no designados en el artículo anterior, son de competencia de los respectivos miembros del Estado, los cuales tienen libertad de asociarse para administrarlos en la forma que les convenga, siempre que no violen la Constitución y leyes de la República y del estado.

Parágrafo. Para facilitar las asociaciones municipales de que trata este artículo, la ley creará y organizará provisoriamente los Municipios, quedando estos después de constituidos, en pleno derecho de disolverse, de dividirse o agregarse a otro u otros, i en general de organizarse con la mas amplia libertad.”

4.1 La forma de gobierno: ¿presidencial o parlamentario?

Dentro de la ingeniería constitucional y dentro del desarrollo mismo de la democracia representativa, merece especial interés la definición sobre la manera de estructurar el gobierno, toda vez que el hecho de precisar la forma de estado: monarquía constitucional o república, a su vez, unitario o federal, ello no precisa o determina *per se* el origen, naturaleza y, específicamente, la forma de gobierno, el cual podría ser: parlamentario, presidencial o mixto, atendiendo los particulares desarrollos tanto en América como en Europa. La determinación de la forma de erigir o configurar el gobierno es fundamental para la gobernabilidad y el afianzamiento de un proyecto político.

El modelo parlamentario es más funcional para organizaciones políticas o partidos políticos sólidos y modernos, con visión programática, cuya existencia y desarrollo no dependen solamente de un líder o caudillo, sino de una colectividad que asume un proyecto ideológico de manera colectiva, basado no exclusivamente en la representación personal sino, por sobre todo, en la representación del partido, variando significativamente la idea de representación política –teoría de la representación de persona a órgano–, con lo cual se pretende una relación elector-partido y no una relación elector-elegido; así mismo, conllevaría por parte del representante electo una subordinación, una fidelidad al partido y, a su vez, se fortalecería una visión institucional de lo ideológico al estar radicado el proyecto en una organización política, cosa que no ocurre cuando se trata de representaciones personales, es decir, cuando se eligen personas y no partidos. Ahora bien, con conocimiento o no de lo anterior, los Radicales en Santander optaron por un modelo aproximado al parlamentario, pues concibieron su ideología como un gran proyecto colectivo, que materializaría la modernidad en nuestro territorio al contemplar los postulados axiológicos más caros y en boga del liberalismo europeo, el cual no dependería de posiciones individuales sino de la fuerza colectiva, legitimada por las mayorías, esperanzadas en que este proyecto sería la senda del progreso y, desde luego, representado y materializado por el Radicalismo liberal.

4.2 El régimen *asambleísta* como forma de gobierno estatal

El modelo “*pro-parlamentario*” instaurado por la Constituyente santandereana, que podríamos denominar como “*asambleísta*” les aseguraría la autonomía regional, al mantener subordinada la administración pública en todos los niveles gubernamentales del Estado por parte de los órganos colegiados de gobierno, –Asamblea Legislativa y Ayuntamientos–, al fincar su legitimidad política en éstos, pudiendo ser elegidos o

revocados, pues eran agentes inmediatos de tales corporaciones, cosa que no varío aún cuando se instauró la elección directa de las autoridades ejecutivas por los ciudadanos. Veamos su desarrollo normativo constitucional en las cuatro Cartas políticas que rigieron el Estado de Santander:

Constitución Política de 1857. Forma de gobierno, netamente de tipo asambleísta, pues estipulaba facultades plenas, de naturaleza parlamentaria, al ubicar de manera explícita el poder en dicha institución, de la siguiente forma: Sección primera, de la Asamblea del Estado:

“Artículo 9.º La Asamblea ejerce en toda su plenitud el Poder público en todo lo que no fuere relativo a la aplicación de la lei; le es privativo el poder de hacer las leyes, i puede intervenir en su ejecución por un numero de resoluciones obligatorias para el Presidente del Estado i sus ajentes i nombrar comisarios de dentro o fuera de su seno encargados especialmente de dicha ejecución.”

Dicho régimen de gobierno se afianzaba aún mas con la subordinación política instaurada al ejecutivo en la sección segunda, puesto que disponía no solo que: “El Presidente del Estado es ajente inmediato de la Asamblea, i como tal ejecuta i hace ejecutar sus leyes i demás disposiciones, depende de ella en el ejercicio de todas sus funciones.” (Artículo 20), sino también la facultad para retirarlo y remplazarlo –moción de censura–: “*Artículo 21.* El Presidente del Estado es nombrado i revocable por la Asamblea: dura en el ejercicio de sus funciones dos años contados desde el 15 de octubre siguiente a su eleccion; i puede ser indefinidamente reelecto”. Para tal efecto, contempló la figura de la designatura: “*Artículo 23.* Para llenar las faltas absolutas del Presidente, se nombrarán anualmente por la Asamblea tres Designados, en el orden de 1.º, 2.º i 3.º, para que sucesivamente entren a funcionar”.

Por su parte, tanto el funcionamiento del aparato judicial como del ministerio público se mantuvo politizado siempre, pues la designación de magistrados, inicialmente nominados directamente por la Asamblea, se pasó a una forma de elección directa de los ciudadanos y, por otro lado, la del Procurador General del Estado, su nombramiento y reelección dependía del mismo cuerpo legislativo.

Constitución Política de 1859. Forma de gobierno de corte asambleísta, toda vez que mantenía la prevalencia de la Asamblea sobre los demás órganos del Estado al instituir:

“Artículo 10. La Asamblea ejerce en toda su plenitud el Poder público, en todo lo que no fuere relativo a la aplicación de la lei; le es privativo el poder de hacer las leyes, i puede intervenir en su ejecución por medio de resoluciones obligatorias para el Presidente del Estado i sus ajentes.”

Ahora bien, en relación con el ejecutivo estatal, este permanecía subordinado a la Asamblea, pues “El Presidente del Estado es ajente inmediato de la Asamblea i como tal ejecuta i hace ejecutar sus leyes i demás disposiciones que depende de ella en el ejercicio

de todas sus funciones” (Art.21), a pesar de haber instituido su elección popular: “*Artículo 22.* El Presidente del Estado será elegido por el voto directo i secreto de los ciudadanos: durará en el ejercicio de sus funciones dos años, contados desde 1.º de octubre siguiente a su elección.”

Constitución Política de 1862. Régimen de gobierno asambleísta, pues mantuvo a la Asamblea legislativa como centro del poder político, al haber instituido que:

“La Asamblea ejerce en toda su plenitud el Poder público, en todo lo que no fuere relativo a la aplicación de la lei; le es privativo el poder de hacer leyes, i puede intervenir en su ejecución por medio de resoluciones obligatorias para el Presidente del Estado i sus agentes.

§. En caso de guerra podrá nombrar la Asamblea Comisarios encargados de ejecutar las resoluciones relacionadas con la conservación del orden público.” (Art. 11.º).

De igual manera, mantuvo al presidente como agente inmediato suyo “...y como tal ejecuta i hace ejecutar las leyes i demás disposiciones, i depende de ella en el ejercicio de todas sus funciones.” (Art. 22).

Constitución Política de 1880. Régimen de gobierno presidencial, toda vez que cambió la concepción en la organización del gobierno al retomar el constituyente la división de poderes como eje estructural para el manejo y organización estatal, pues

“El estado soberano de Santander se organiza conforme a á los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, y éste se divide para su ejercicio en:

Poder Legislativo, representado en una Asamblea,

Poder Ejecutivo, representado por un Presidente, sus Agentes; y

Poder Judicial, representado por un Tribunal Supremo y demás Tribunales, Corporaciones y empleados judiciales que establezcan las leyes.

A ninguno de estos poderes le será dado ejercer las atribuciones correspondientes a los otros; y el poder público en su conjunto está limitado por la presente Constitución.”

Propiciando de esta manera el descenso del poder político de la Asamblea Legislativa, tras señalar como función básica “...la facultad de hacer las leyes; nombrar, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, los Senadores Plenipotenciarios al Congreso de la Unión; y ejercer las demás atribuciones que las mismas leyes y las Constituciones Nacional y del Estado le confieran”. (Art. 16). De forma consecuente con los postulados anteriores, elevó el poder del presidente al suprimir la calidad de ser agente inmediato del legislativo y al declararlo tanto jefe del Estado como jefe de gobierno de manera contundente en el Art. 28: “El Presidente del Estado es el Jefe del Poder Ejecutivo; sanciona, ejecuta y hace ejecutar la Constitución y las leyes, y ejerce las demás funciones que estas le atribuyan.”. Así mismo, ratificó y reivindicó la legitimidad política derivada de su forma de elección popular, ampliándola a cuatro años (Art.29), mientras que la duración de los diputados se mantuvo en dos años.

Sobre la estructuración del ejecutivo en las Constituciones de Santander, como complemento podemos observar el siguiente cuadro:

	Estado de Santander 1857	Estado de Santander 1859	Estado soberano de Santander 1862	Estado Soberano de Santander 1880
Ejecutivo	Presidente (Agente inmediato de la Asamblea).	Presidente (Agente inmediato de la Asamblea).	Presidente (Agente inmediato de la Asamblea).	Presidente
Período	2 años	2 años	2 años	4 años
Faltas, período y reemplazo	Tres designados (1 año) Secretaría de Estado.	Tres designados (1 año) Procurador Gral. Secretaría de Estado.	Tres designados (1 año) Procurador Gral. Secretaría de Estado.	Tres designados (1 año) Procurador Gral.
Elección presidente	Nombrado por la Asamblea	Voto directo y secreto de los ciudadanos.	Voto directo y secreto de todos los ciudadanos.	Voto directo y secreto de los ciudadanos.

La anterior descripción nos muestra cómo se estructuró una forma de gobierno alindecada y funcional al proyecto político del Radicalismo, el cual también se vio reflejada en la organización territorial, puesto que mediante Ley del 23 de diciembre de 1857 se determinó una nueva división territorial del Estado, acabando definitivamente las provincias, y en su lugar estableciendo quince circuitos municipales, siendo estos: Vélez, Socorro, Suaita, Charalá, San Gil, Barichara, Bucaramanga, Piedecuesta, Girón, Concepción, Málaga, Pamplona, Fortoul, Cúcuta y Ocaña, los que a su vez contendrían noventa y nueve distritos parroquiales. Lo anterior, en búsqueda y consolidación de las autonomías locales; de tal manera cada municipio contendría sus propios estatutos, bajo la denominación de constitución municipal, reglada por un Cabildo o Ayuntamiento, el que, a su vez, nombraba un jefe municipal. En ese orden se reproducía el esquema estadual de forma de gobierno de tipo *asambleísta*, en la mayoría de municipios y distritos.

Seguidamente, en 1858, se permitieron las “*asociaciones libres de distritos parroquiales*”, guiados por la idea y precepto de buscar una mayor autonomía y autodeterminación local, así lo apreció Ulpiano Valenzuela, a la sazón Secretario del Estado, al observar que mediante esta figura se realizaba “*la verdadera asociación libre, la descentralización absoluta y la completa independencia seccional*”³. Refrendado por el art. 7 del Constitución Estadual de Santander de 1857, el cual les otorgaba a los municipios competencia en

³ GOMEZ ORTIZ, Armando y PARDO MARTINEZ, Orlando, *Las constituciones políticas del gran Santander, 1853-1885*, Bucaramanga, UIS, 2004, pp.39-40

“ Todos los demás negocios no designados (al Estado), son de competencia de los respectivos miembros del Estado, los cuales tienen libertad de asociarse para administrarlos en la forma que les convenga, siempre que no violen la Constitución y leyes de la República y del Estado. Parágrafo. Para facilitar las asociaciones municipales de que trata este artículo, la ley creará y organizará provisoriamente los Municipios, quedando estos después de constituidos, en pleno derecho de disolverse, de dividirse o agregarse a otro u otros, y en general de organizarse con la mas amplia libertad”.

De tal forma los municipios ejercieron su autonomía expidiendo “Cartas Políticas” municipales, en las cuales se imitaba la configuración gubernamental.

5. La Confederación Granadina, 1858: un estado federal

El 22 de mayo de 1858 se expidió una nueva Constitución Nacional, la cual fue sancionada por el conservador Mariano Ospina Rodríguez, producto de un pacto a fin de evitar una mayor conflagración alimentada por el espíritu descentralizador imperante. El Congreso de entonces, de mayoría conservadora acogió el programa Radical después de un difícil acuerdo entre liberales mosqueristas y de conservadores. Esta Carta Política trató de acentuar la descentralización pero, a su vez, procuró conservar la unidad nacional.

El mismo nombre, otorgado a la República, desvirtuó dicho propósito, pues la denominó Confederación Granadina, tras señalar en su artículo primero que los Estados existentes se confederaban a perpetuidad mediante “una nación soberana libre e independiente bajo la denominación de Confederación Granadina y se someten a las decisiones del gobierno general”. Denominación confusa e inapropiada para dicho propósito puesto que una Confederación de estados en estricto sentido lo que permite y reconoce es mayor autonomía –soberanía- a cada uno de los miembros que pactan la unión y no la subordinación plena de éstos al Estado nacional, situación que, adelante, se agravaría aún más para el objetivo de mantener la integridad nacional cuando cada estado regional se proclamaría soberano. Realmente lo que los constituyentes del 58 quisieron hacer o hicieron fue el de tratar de reafirmar el modelo nacional de estado bajo la forma de república federal y no, como lo declararon, una confederación de estados por las implicaciones que ello conlleva.

Una confederación, constituye una forma de Estado compuesto, producto del acuerdo entre diferentes Estados, los cuales pactan unirse a efecto de propósitos específicos, por ello cada uno conserva su propia autonomía y, desde luego, su soberanía. De tal manera, la competencia del poder confederado queda limitada exclusivamente a lo dispuesto en el acta –constitución- fundacional de la confederación y, por su parte, la competencia de cada Estado miembro es ilimitada para todo lo demás. Cosa muy diferente a un Estado federal, puesto que los entes estadales que lo componen se subordinan a las disposiciones normativas y gubernamentales que vaya produciendo las instituciones federales, razón por la cual sólo tendrán autonomía en aquellos asuntos que la Constitución y la legislación de

carácter federal no regulen –competencia residual-. Por otra parte, en un Estado confederado, cada Estado miembro es un sujeto de derecho público internacional, mientras que en un Estado federal este constituye un único sujeto de derecho, sin importar su número.⁴

Volviendo al análisis del desarrollo del Estado colombiano, la Constitución Política Nacional de 1858 labró el camino jurídico-político hacia la erección de Estados soberanos sin prever las consecuencias finales de ello pues, como se anotó, lo que pretendieron fue la de mantener una unión federal -y no la concreción de una confederación-, mediante una transacción política en la que se hibridaron posiciones políticas divergentes, mediante un fórmula confusa de reconfiguración estatal que conllevaría a consecuencias para unos no deseados, como se anotó, en relación con la unidad estatal.

6. Panorama regional en Santander: segunda Carta Política, 1859

La situación en el territorio santandereano para la época no era nada halagüeña toda vez que convergían problemas políticos derivados de la agitación producida por el aumento de organizaciones políticas –sociedades democráticas-, aleccionadas por el radicalismo que pedían aperturas en diferentes ámbitos, conjugados con problemas económicos y sociales, como el aumento de la pobreza, el alza en el valor de los productos, la baja en los precios de bienes de exportación y para colmo el azote de la viruela. El ambiente político enmarcado en un régimen jurídico-político de corte libertario permitía la libre manifestación de ideas políticas incluso el considerar a la rebelión como un derecho, pues se consideraba que un levantamiento no solo debía de ser justificable, sino también “*santo, legítimo y debido*”.

A pesar de existir un régimen político-jurídico que permitía la libre expresión de las ideas, esto se producía por fuera de los cuerpos colegiados que administraban el Estado de Santander, es decir, la oposición política estaba por fuera de la representación gubernamental, incluso así lo concebía Manuel Murillo Toro, quien consideraba que “las minorías no tienen derecho de gobernar, administrar o legislar...”⁵. Murillo Toro, seguramente, asumía el modelo de gobierno pro-parlamentario al considerar un esquema de gobierno bipolar, es decir, gobierno-oposición, en el que cada grupo o partido político asumía el costo político del resultado electoral asumiendo un rol específico, que, como se anotó, el gobierno es asumido monolíticamente por un partido o grupo de partidos que son mayoría y, por su parte, los partidos o grupos vencidos no podían asumir ninguna función en la administración.

⁴ En el mundo ha habido pocos Estados confederados. Suiza en el pasado, 1815-1848, tuvo inicialmente esta forma de Estado, bajo la denominación de Confederación Helvética, la cual varió jurídicamente hacia el modelo federal; igualmente sucedió con al Confederación germánica, 1815-1866. En América, Los Estados Unidos se configuraron de dicha forma desde su fundación hasta 1787, cuando tomarían la fórmula federal.

⁵ GOMEZ ORTIZ, Armando y PARDO MARTINEZ, Orlando, *op. cit.*, p.41

La asamblea legislativa del Estado produjo una reforma constitucional en la que se replanteó otorgar la ciudadanía no a toda persona sino, esta vez, a “todo granadino que pise su territorio”, a su vez, incorporó deberes, con el propósito de formar ciudadanos en la senda de la llamada sociedad civilizada que concede derechos ligados a la asunción, también, de deberes. Por otra parte, ese mismo año, mediante Ley del 25 de Junio, se decantó la división territorial al agrupar los municipios en siete departamentos: Soto, Socorro, García Rovira, Ocaña, Pamplona, Cúcuta y Vélez, y, ulteriormente, el 21 de diciembre del mismo año dividiría al Socorro en dos originando también el departamento de Guanentá.

Pero, como se vislumbraba, el conflicto con el Estado nacional se veía venir, dado el auge del radicalismo y su ascenso en las regiones. El gobierno nacional contribuyó a ello, dada la legislación expedida sobre elecciones y de orden público, esta última facultaba al ejecutivo nacional para detener a presidentes de los estados, provocando la inconformidad de los gobiernos regionales, los cuales, desde luego se alzaron en armas frente al gobierno central. El presidente Ospina tratando de restaurar el orden se desplazó con cuatro mil hombres hacia Santander, deponiendo autoridades regionales y derrotando al gobierno estadual, -alto del Oratorio-; en ese orden el gobierno confederado sometió a los radicales santandereanos e impuso una administración de corte conservadora en manos del general Leonardo Canal como presidente provisional, tratando de proyectar una nuevo régimen constitucional para Santander.

Por su parte, en otros territorios los estados regionales defendieron, también, a sangre y fuego, su soberanía, inclusive mediante alianzas como fue el caso de los Estados de Cauca y de Bolívar quienes se unieron, autodenominándose Estados Unidos de la Nueva Granada, a quienes luego se les adhirió Santander, Boyacá y Magdalena tras el triunfo de 1861 de Tomás Cipriano de Mosquera. Santander caería en manos radicales en agosto de 1862, quienes trasladarían la capital del Estado santandereano al Socorro.

7. La constitución del Estado Soberano de Santander, 1862: consolidación del radicalismo

La Carta política promulgada el 15 de septiembre de 1862 en el Socorro, duraría hasta 1880 y fue la expresión máxima del radicalismo en nuestro territorio. Los constituyentes plasmaron una reorganización estatal tratando de ser muy fieles al ideario filo-político del liberalismo clásico, para ello aumentaron ostensiblemente el número de derechos garantizados (ver cuadro siguiente); a su vez, eligieron como primer presidente a Aquileo Parra. Entre las reformas mas destacadas está el derecho a la libre asociación sin armas, que facilitaría, aún mas, el *boom* de sociedades democráticas; otorgaron el derecho a participar en política a los hombres alfabetos mayores de dieciocho años, promoviendo con ello no solo la incorporación de mas ciudadanos al mundo de lo político sino tratando de hacer ver cómo la educación constituía un puente para el ascenso social y un medio de liberación, quizá como respuesta a la alfabetización que promulgaba desde los púlpitos la

iglesia católica. Por otra parte, incentivaron las vías de comunicación y la educación; así mismo, redefinieron las competencias estatales.

DERECHOS Y GARANTÍAS EN LAS CARTA POLÍTICAS DEL ESTADO DE SANTANDER

	Estado de Santander 1857	Estado de Santander 1859	Estado de Santander 1860	Estado Soberano de Santander 1862	Estado Soberano de Santander 1880
Derechos y garantías	<ol style="list-style-type: none"> 1. La vida 2. Expresión libre del pensamiento 3. Profesión libre de culto o religión 4. Libertad de asociación 5. Libertad de industria 6. Seguridad personal 7. La propiedad 8. Inviolabilidad del domicilio y escritos privados. 9. Libertad de enseñanza. 10. Debido proceso. 11. Juicio por jurado según procedimiento legal. 12. Igualdad de todos ante la Ley. 13. Irretroactividad de la Ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La vida 2. Expresión libre del pensamiento 3. Profesión libre de culto o religión 4. Libertad de asociación 5. Libertad de industria 6. Seguridad personal 7. La propiedad 8. Inviolabilidad del domicilio y escritos privados. 9. Libertad de enseñanza. 10. Juicio por jurado s/n procedimiento legal. 11. Debido proceso. 12. Igualdad de todos ante la Ley. 13. Irretroactividad de la Ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La vida 2. Expresión libre del pensamiento 3. Profesión libre de culto o religión 4. Libertad de asociación 5. Libertad de industria con las restricciones según la Ley. 6. Seguridad personal 7. La propiedad 8. Inviolabilidad de domicilio y escritos 9. Libertad de enseñanza. 10. Juicio por jurado según procedimiento legal. 11. Igualdad de todos ante la Ley 12. Debido proceso. 13. Difusión del pensamiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La vida 2. Expresión libre del pensamiento 3. Profesión libre de culto o religión 4. Libertad de asociación sin armas 5. Libertad de industria 6. Segur. personal 7. La propiedad 8. Inviolabilidad de domicilio. 9. Libertad de enseñanza. 10. Debido proceso. 11. Juicio por jurado s/n procedimiento legal. 12. Igualdad de todos ante la ley. 13. Derecho de petición. 14. Difusión del pensamiento. 15. Irretroactividad de la Ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 a 12 más 13. Libertad individual. 14. Derecho de imprenta y circulación de escritos nacionales y extranjeros. 15. Locomoción para salir o entrar al Estado sin pasaporte en tiempo de paz. 16. Igualdad de todos. 17. Porte y comercio de armas en tiempo de paz. 18. Primaria gratuita. 19. No declarar contra sí, ascendientes, descendientes consortes o hermanos. 20. Asistencia gratuita por indigencia. 21. No prisión por deudas o vagancia. 22. Derechos de gentes en lo relativo a la guerra. 23. Irretroactividad de la Ley, excepto en materia de penal cuando favorece al reo.

8. Los Estados Unidos de Colombia: una confederación de estados

Una vez consolidado el triunfo por los Radicales estos, necesariamente, propusieron nuevamente reconfigurar la Constitución Política a efectos de ponerla a tono no solo con su programa ideológico sino el de ajustarla a las realidades político-jurídicas regionales, en cabeza ahora de los legitimados y legalizados Estados soberanos. Para tal efecto se convocó a una asamblea constituyente, denominada Convención Nacional la que, pese a su nombre no lo fue, pues no tuvo representación del partido conservador. Dicha convención fue conformada por un liberalismo dividido entre draconianos y radicales, los primeros encabezados por Tomás Cipriano de Mosquera y otros líderes, entre otros, Julián Trujillo, Santos Acosta, José María Rojas Garrido, Ramón Gómez y Francisco de Paula Mateus, quienes fueron partidarios de medidas drásticas, como la utilización de la fuerza y, particularmente, de leyes represivas, focalizadas hacia la iglesia y de sectores

conservadores. Por su parte, los radicales propugnaban por un gobierno de carácter y proyección civilista, encaminado a la defensa y garantía de los derechos ciudadanos, sobre la base de crear y consolidar instituciones estatales fuertes de corte moderno.

La nueva Constitución Política de 1863 proclamó la unión de los Estados soberanos de: Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander, y Tolima, los cuales conformaban “*una nación libre, soberana e independiente bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia*”, configurada bajo nombre de República Federal, cuando en realidad de verdad se trataba más bien de una Confederación de Estados, dado el carácter de soberanos de sus Estados miembros, los cuales legalizaron una situación existente de facto al establecer formalmente de derecho una mayor descentralización – autonomía regional–. Dicha formalización, desde luego, puso en peligro la integridad nacional pues, como se anotó, no participaron todos los sectores de la sociedad como lo fueron los conservadores y la iglesia católica. Esta Carta Política, a su vez, fue de carácter rígido dada su dificultad en permitir reformas a la misma. Por otro lado, formalizó la separación iglesia-estado lo que contribuyó aún más a la polarización ideológica.

En Santander, la Asamblea Legislativa siguiendo la tónica del constituyente nacional, mediante Ley del 4 de octubre de 1864, agudizó aún más la relación con la iglesia al declarar a las instituciones religiosas como incapaces para adquirir propiedades. Dicha medida, y junto con otras, como el programa de escuelas laicas, exacerbaron al partido conservador y a la iglesia católica para luchar contra el régimen Radical. Ya para 1876 se inició una nueva dinámica política al interior del Radicalismo tras la división del liberalismo y el fortalecimiento de la oposición conservadora, lo cual lo llevaría hacia un ascendente proceso de declive, por sobre todo debido a la tridivisión del liberalismo en: radicales, nuñistas e independientes, contribuyendo con ello al gobierno nacional, el cual hizo frente a la rebelión conservadora que aprovechó dicha coyuntura, y pese al triunfo gubernamental, el Radicalismo quedó debilitado por el costo de la guerra, facilitándose, por ende, el ascenso del liberalismo independiente. Lo anterior fue percibido muy bien por Murillo Toro quien increpó a Aquileo Parra el apoyo a la candidatura del general Trujillo a la presidencia, al advertirle:

“Si el General Trujillo es elegido repudiará los elementos que no le son afines; se rodeará del antiguo mosquerismo y de los adversarios a los gobiernos radicales (...) Detrás de Trujillo vendrá Núñez, y detrás de Núñez los conservadores. Y una vez que los conservadores se adueñen del poder (...) Todas las conquistas del liberalismo (...) Serán borradas de nuestras instituciones (...)”⁶.

Lo cual resultó acertado pues los nuñistas y los independientes obtuvieron el poder.

9. La cuarta carta política del Estado Soberano de Santander, 1880: retorno al modelo presidencial

⁶ GOMEZ ORTIZ, Armando y PARDO MARTINEZ, Orlando, *op. cit.*, p. 49

En Santander, el liberalismo igualmente se mantuvo dividido entre radicales e independientes, así para la elección del presidente del Estado en 1878, resultó nominado Solón Wilches, candidato del Independentismo, frente a Francisco Muñoz quien representaba al Radicalismo. Wilches fue apoyado por el gobierno nacional, ya en cabeza de Trujillo y de cierta manera también por Núñez. En este territorio los independientes estaban en alza política, pues la reconfiguración en la representación en la Asamblea Legislativa lo demostraba, dado que estos obtuvieron 23 curules frente a 8 de los radicales. En el nivel ejecutivo sucedía lo propio, pues para el departamento de Soto fue nombrado como gobernador Pedro Rodríguez Esteban y, como Alcalde de Bucaramanga, a Pedro José Collazos Puyana, beligerantes y activos miembros del liberalismo independiente quienes resultarían comprometidos en “*Los Sucesos de Bucaramanga*”, como líderes de la sociedad democrática autodenominada “*Los pico de oro*”⁷.

Renovada la Asamblea Legislativa, como era de esperarse, ésta promovió una nueva reforma constitucional estadual a efecto de “*poner en armonía la constitución del estado con la nacional*”. Dicha nueva constituyente promulgaría en 1880 la última Carta Política que tuvo nuestra región como Estado. De esta podemos resaltar el salto hacia la forma de gobierno presidencial, pues le quitó el carácter de ser agente inmediato de la asamblea y le aumentó el período a cuatro años, en consecuencia, le fijó solo facultades legislativas a la asamblea. Los liberales independientes sabían que de esta manera al eliminar el régimen *asambleísta*, el radicalismo no tendría otra oportunidad. Esto se garantizó aún más al abrogarse la Asamblea Legislativa la facultad transitoria de nombrar al presidente para el período 1880-1884, quien, desde luego, sería Wilches al tener una mayoría de 27 votos frente a 5 abstenciones.

10. Balance final

Los Radicales, pese al panorama, no se doblegaron fácilmente, toda vez que enfrentaron al gobierno de diversas formas, pero ya para septiembre de 1884 lograron un acuerdo de paz, que conllevó a la finalización del período de Wilches, siendo nombrado el designado Narciso González Lineros a la presidencia del Estado. En el plano nacional, como sabemos, el conflicto interno se dirimió en 1885, de manera definitiva al salir derrotados los radicales y ascendiendo Núñez al poder, quien refundó nuevamente el Estado bajo la forma de República Unitaria, al convocar una nueva asamblea nacional que reorganizaría la república bajo la fórmula de “*centralización política y descentralización administrativa*”, estableciendo nuevamente, con proyección nacional, un Estado unitario y confesional, un presidencialismo autoritario, la división territorial en departamentos, provincias y distritos, acabando de esta manera el proyecto autonómico –descentralización regional-, iniciado por el liberalismo radical.

⁷ PARDO MARTINEZ, Orlando, *Los pico de oro: la resistencia artesanal en Santander*, Bucaramanga, UIS / SIC, 1998.

Esta experiencia autonómica regional, nos induce a reflexionar acerca de su decidida contribución tanto en el forjamiento de la identidad sociocultural santandereana como en la construcción y consolidación del Estado de derecho desde lo regional y, también, nos recuerda la vigencia del análisis de asuntos estructurales en la reconfiguración estatal, en primer lugar relacionado con la conveniencia de un modelo parlamentario en Colombia y, en segundo lugar, con la importancia de acentuar el proceso de descentralización político-jurídico.

Bibliografía

Fuentes primarias

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE SANTANDER: 1857, 1859, Reforma constitucional de 1860, 1862 y 1880, en Gaceta Oficial No. 2.194 Nov. 1857, Gaceta de Santander No. 94 Dic.1859, Gaceta de Santander No. 116 Jun. 1860, Gaceta de Santander No. 140 Oct. 1862 y Gaceta de Santander No. 1.412 Jul.1880, respectivamente.

Fuentes Secundarias

GOMEZ ORTIZ, Armando y PARDO MARTINEZ, Orlando, *Las constituciones políticas del gran Santander, 1853-1885*, Bucaramanga, UIS, 2004.

PARDO MARTINEZ, Orlando, *Los pico de oro: la resistencia artesanal en Santander*, Bucaramanga, UIS / SIC, 1998.

TIRADO MEJÍA, Álvaro, *El Estado y la política en el siglo XIX*, Bogotá, Áncora, 1983.

