

*Biblioteca Popular de Cultura Colombiana*

*José María Samper*

**DERECHO PUBLICO INTERNO DE COLOMBIA**

**Historia**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
Facultad de Ciencias  
Herminias Biblioteca

*Publicaciones del Ministerio de Edu-  
cación Nacional, bajo la dirección de  
la Revista "Bolívar".*

*Prensas del Ministerio de Educación Nacional*

1951

342.9861

105972

S192dc

f. 1

ej. 1

DERECHO PUBLICO INTERNO  
DE COLOMBIA

---

HISTORIA CRITICA

DEL

DERECHO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

DESDE 1810 HASTA 1886

POR

JOSE MARIA SAMPER

*Ex-miembro del Consejo Constituyente de 1886.  
I. C. de la Real Academia Española y de número  
de la Colombiana.—Vicepresidente de la Corte  
Suprema de Justicia de Colombia.—Antiguo  
Senador y Representante.—Antiguo Ministro  
Plenipotenciario, etc. etc.*

TOMO I

DEPARTAMENTO DE HISTORIA

Centro de Documentación

No. 2-211

BIBLIOTECA POPULAR DE CULTURA COLOMBIANA

*Edición tomada de la de 1886,  
con un prólogo del doctor*

FRANCISCO DE PAULA PÉREZ

## INTRODUCCION

### OBJETO Y ESPIRITU DE ESTE ESTUDIO

*Dios ha querido, en su infinita sabiduría y misericordia, dotar al hombre, como sér moral pensante, de una facultad que, sirviéndole de luz interna, así para guiarle en lo presente como para ayudarle a formar juicio cierto sobre lo pasado, le ilumina los senderos de lo porvenir. Esta luz de acción puramente personal, pero que es el secreto de las relaciones humanas, es la CONCIENCIA; y si por ella nos ponemos en comunicación con Dios, no menos nos sentimos ligados, en razón de nuestras acciones, a los demás hombres. Los pueblos, a su vez, tienen una conciencia colectiva como lo es su existencia y como lo son sus procedimientos y aspiraciones; y esa conciencia es la Historia, o por mejor decir, su propia historia. Ellos la van formando, a medida que viven y se desarrollan, y en ella van preparando la glorificación o la condenación de sus actos; y así, estudiando la vida que han vivido en épocas más o menos determinadas y prolongadas, fácil les es darse cuenta, por los infortunios que han sufrido, y por el encadenamiento lógico de éstos, de los errores y faltas en que han incurrido.*

*Desde 1810 hasta 1886 la vida de Colombia ha sido revolucionaria, no obstante el goce de algunos periodos de paz. Puede afirmarse que durante estos tres cuartos de siglo, la revolución ha sido permanente, porque cuando no se ha patentizado con las violencias de la guerra civil, ha subsistido latente en las ideas, en las aspiraciones de los partidos y en la inestabilidad de las instituciones y de los intereses. Y para que la enseñanza histórica sea más patente y más fructuosa, del*

*encadenamiento de los hechos se desprende una verdad irrefutable, a saber: que cada vez que la acción revolucionaria ha ido demasiado lejos en el sentido democrático, la correspondiente reacción ha venido a enfrenarla, a corregirla y balancearla en favor de la autoridad; y que, a su vez, cada exceso prolongado en el uso de la autoridad, ha hecho geminar nuevos esfuerzos en el sentido del liberalismo revolucionario.*

*Ha habido, pues, en el movimiento político de Colombia, desde 1810 hasta 1886, una especie de flujo y reflujo fatales, inevitables en opuestos sentidos; algo como una antinomia permanente, no sólo entre doctrinas más o menos exageradas, pero opuestas, respecto de un mismo principio —el republicano—, sino también respecto de la forma con que se le ha querido plantear: la federación, o la centralización. Bastará una rápida ojeada sobre la historia política de Colombia, y particularmente sobre la historia de su Derecho constitucional, para justificar las dos observaciones precedentes.*

*La revolución iniciada en 1810, con notoria espontaneidad de sentimientos patrióticos, pero sin ningún espíritu práctico de organización ni de gobierno, desencadenó, entre 1810 y 1815, un flujo de ideas federalistas y de teorías democráticas que condujo a la completa desorganización de los elementos civiles y políticos creados por la unidad del Virreinato; y a la desunión y la anarquía de seis o siete repúblicas aparentemente ligadas por un pacto federal, y de unas cuantas Provincias sometidas al poder peninsular (como las de Santamarta, Panamá y Popayán), se substituyó la autoridad de los Pacificadores de 1816, no solamente unitaria con exceso y depresiva de todo principio liberal, sino tiránica, rencorosa y terriblemente sanguinaria.*

*Si Morillo, Sámano y sus tenientes hubiesen procedido con moderación, para reprimir el movimiento revolucionario, —moderación tanto más justa y necesaria cuanto había sido blanda y generalmente de incruentos resultados la conducta de los pró-*

*ceres o gobernantes neo-granadinos—, es seguro que con facilidad se habría apagado el incendio, gracias a la buena índole de estas poblaciones y a la suavidad con que había sido conducida la revolución por unos hombres sanos y convencidos, que eran filósofos humanitarios y de nobilísimo carácter, esencialmente españoles por la sangre, la aducación y el temperamento*

*Pero la sanguinaria y terrible tiranía de los pacificadores hizo lo que no habían alcanzado a hacer las actas de pronunciamientos populares y los pactos y constituciones federalistas de cinco o seis años: cavó un profundo abismo entre "patriotas" y "realistas", entre "independientes" y "peninsulares"; cubrió de sangre y desolación todo el restablecido Virreinato; formó la convicción, la pasión y la idea del sacrificio donde no habían existido sino el sentimiento patriótico, el espíritu de imitación y la novelería republicana; hizo imposible toda conciliación; creó el odio entre los pueblos americanos y el español, e hizo comprender a los patriotas, que no les quedaba más camino de salvación que el de la lucha a muerte. Así los excesos de la política autoritaria practicada de 1816 a 1821, hicieron ganar irresistible fuerza al espíritu de independencia, lo que dio por resultado el triunfo de la idea republicana, de 1819 a 1822, con tendencias notoriamente democráticas.*

*Pero si el legítimo y bien entendido interés de la concentración de fuerzas, necesaria para asegurar la independencia y crear un poder nacional respetable, había inspirado la excelente idea de fundar la República de Colombia —compuesta de tres antiguas colonias, esto es, un Virreinato, una Capitanía general y una Presidencia;— los Constituyentes de 1821 fueron demasiado lejos, y centralizando con exceso el ejercicio de la autoridad, en un inmenso territorio, crearon imposibilidades de gobierno que eran inevitables.*

*¿Cuál podía ser el remedio? ¿Lo sería acaso la federación? Nó. El remedio había de consistir en una sabia descentraliza-*

*ción administrativa, sin perjuicio de la grande unidad política. Pero al exceso de centralización se quiso oponer el exceso en la concentración. Así, cuando la ley de 1827 convocó una Convención constituyente, los hombres que dirigieron el movimiento popular fueron a dar al extremo contrario de lo que censuraban con razón; y la Convención de Ocaña (1828) al proclamar, casi por los dos tercios de sus votos, las instituciones federales, de tal modo alarmó a unos y estimuló a otros, que al propio tiempo provocó la reacción en el sentido dictatorial, y preparó el movimiento separatista que dos años después había de acarrear la disolución de Colombia.*

*A su vez las medidas dictatoriales del Libertador y sus amigos fomentaron la reacción liberal que se puso de manifiesto en las constituciones y los acontecimientos de 1830 y 1832; en 1836 los excesos del liberalismo santanderista ocasionaron la división del partido liberal y la formación y triunfo del conservador; y el movimiento revolucionario federalista de 1840, trajo consigo la reacción autoritaria y centralizadora de 1842-43.*

*Rebecho el liberalismo, de 1848 a 1849, tomó rumbo sin medida en el sentido de las reformas, y a tal punto las exageró, excediendo ellas con mucho a las necesidades de la Nación, que provocó nueva división de los liberales, llevada hasta la guerra civil, ocasionó la insurrección militar, con formas dictatoriales, de 1854, y abrió el camino al partido conservador para recuperar el poder.*

*Tornó la idea federalista a dominar los espíritus, por razones que en su lugar expondremos, y por primera vez se vio establecerse pacíficamente la federación; —no una federación directamente dissociadora, como la adoptada en 1811 y la proclamada en 1840,— sino moderada en sus formas, y en cierto modo obra de la conciliación entre los grandes partidos. Pero tan virtualmente la federación contenía talvez el germen del desorden y de la anarquía, que la Constitución de 1858, no*



*obstante su moderación, su liberalismo y el sello que ambos partidos le habían puesto, no fue parte a conjurar una nueva tempestad revolucionaria.*

*Triunfó la revolución federalista o liberal de 1860, y, mediante este triunfo, la federación fue llevada a sus últimas consecuencias. Los veintidós años de práctica de la Constitución de 1863 se han contado por otros tantos de inquietud y zozobra; de inestabilidad en los Estados, bajo la estabilidad aparente de un pacto fundamental artificialmente irreformable; de graves trastornos generales ocurridos en 1865, 1867, 1876, 1879 y 1884; de casi innumerables constituciones locales, fruto de la anarquía y de las rebeliones triunfantes; de complicaciones de todo linaje, descrédito de las instituciones republicano-democráticas, y perversión completa de las ideas y las costumbres populares.*

*Al cabo, el problema que se comenzó a plantear desde 1855, con la creación del Estado de Panamá, no pudo resolverse sino con una nueva revolución. No se halló el modo de desatar el nudo, y fue cortado. La soberanía de los Estados desapareció de hecho, por consecuencia de la guerra civil; el partido federalista sucumbió, y la reacción recobró toda su fuerza en el sentido de la centralización.*

*Tal es el resumen de la historia del Derecho constitucional de Colombia; y si lo hemos anticipado en este estudio, a reserva de hacer, respecto de cada época, las reflexiones pertinentes, es porque esta conclusión anticipada, esta síntesis de nuestra historia conduce a preparar los ánimos a la indulgencia. Si todos en Colombia han cometido faltas o incurrido en errores: si todos los movimientos de acción y de reacción han obedecido a una especie de fatalidad lógica, encadenándose con luminosa evidencia: si en el fondo de todas las luchas y reformas se ha mantenido incólume la idea republicana, unida a la de la independencia nacional; y si el patriotismo de unos y otros ha sido notorio, no obstante el extravío y los excesos de*

*unos u otros, es patente que todas las luchas sostenidas sólo indican la pertinaz gestación y elaboración del derecho, así en su concepción como en su fórmula; pues en rigor, no se ha disputado sino por fijar la mayor o menor cantidad de poder de la libertad o de la autoridad, de la fuerza individual o de la colectiva, y unos y otros han perseguido y solicitado, por diversos caminos, un ideal de bien público y justicia.*

*¿Quiénes han comprendido mejor aquel ideal? ¿Quiénes son los que se han acercado más a él? La respuesta a estas preguntas ha de suministrarla con elocuente severidad la historia, si quiera abreviada, pero leal y sincera, de nuestro Derecho constitucional; pues si se comparan los orígenes de todas las constituciones colombianas, el diverso espíritu que las ha inspirado, la índole de sus disposiciones, las dificultades con que han tropezado en la práctica, y los resultados que han producido, no podrá menos de venirse en conocimiento de las verdades supremas que rigen el Derecho público, así como hay verdades superiores que rigen el Derecho civil y toda la economía de los Estados. De ahí la necesidad de una recíproca indulgencia en el modo con que los colombianos hemos de apreciar nuestra propia obra —la fundación y el perfeccionamiento del Derecho constitucional patrio,— comenzada desde 1810, y en tela de juicio todavía.*

*Lo que acabamos de exponer a grandes rasgos, como síntesis, patentiza que la historia de nuestro Derecho constitucional es, en compendio, la historia de nuestras revoluciones; porque no ha existido ni una sola de nuestras constituciones, ya nacionales, ya de los Estados que últimamente componían la Unión Colombiana, que no haya sido el inmediato fruto de una revolución o insurrección triunfante; o que, al ser pacíficamente discutida y expedida, no haya servido de pretexto para una posterior insurrección. Y como toda nuestra historia republicana, desde 1810 hasta la actualidad, ha sido un encadenamiento de revoluciones y reacciones, sin temor de exagerar la*

*verdad pudiera afirmarse que los anales críticos de nuestro Derecho constitucional, en todo su desenvolvimiento desde la proclamación de la Independencia, contienen en sustancia la historia política y social de nuestra patria como nación soberana.*

*No es una simple reseña histórica de constituciones, así parciales, o de Provincias o Estados, como nacionales, la que nos proponemos hacer en el presente estudio. Aspiramos a deducir del encadenamiento mismo de los hechos, la filosofía del Derecho constitucional, poniendo de manifiesto la verdad que se desprende de la sana concepción y la práctica de los principios proclamados en teoría, según que éstos se han acomodado o no a las verdaderas necesidades y condiciones de la sociedad colombiana y a las leyes de estabilidad que rigen, por modo ineludible, la vida política de todos los pueblos civilizados.*

*Pero como es patente el enlace íntimo de todos los hechos que afectan al Derecho constitucional, con las tendencias y los actos de los partidos políticos, surge del asunto mismo un escollo que a todo precio queremos evitar. Queremos hacer un estudio de crítico de la historia, y no una obra de partido o de sentimiento político; queremos deducir de la investigación una síntesis para la ciencia constitucional, que sirva para todos, y no un cúmulo de consecuencias que glorifiquen o depriman a determinados partidos. Por lo tanto, si la necesidad de apreciar los hechos nos ha de obligar a hacer frecuentes alusiones a los partidos o los personajes políticos que han impreso en las constituciones el sello de su autoridad, evitaremos, sin embargo, toda apreciación o calificación que pueda lastimar a los contendientes y colocarnos en el terreno candente de la política propiamente dicha. De otra suerte, no procederíamos conforme al deber moral que nos obliga a la más estricta imparcialidad, y a exponer lealmente a la juventud estudiosa el resultado de una investigación que, guiada por el patriotismo y el amor a la ciencia, no debe conducir a ninguna denigra-*

*ción ni glorificación de personas o de partidos, sino a poner de manifiesto la verdad científica, tal como la historia y la experimentación colectiva y de largos años la presentan.*

*Por lo demás, debemos advertir que, si hemos tenido a la vista todos los documentos existentes, producidos desde 1810, que se relacionan con el Derecho constitucional, también hemos consultado escrupulosamente, por lo tocante a los hechos históricos, los documentos oficiales y los escritos de Restrepo, Groot, Vergara, Quijano Otero, Posada, Plaza, Miller, Páez, Santander, González, Díaz y Baralt, Larrazábal, Espinosa y demás historiadores nacionales, venezolanos, ecuatorianos, etc.*

JOSE M. SAMPER

*Bogotá, mayo 31 de 1881.*

# INDICE

	Págs.
Prólogo .....	vii
Introducción .....	1

## PRIMERA PARTE

### (ÈPOCA REVOLUCIONARIA)

Capítulo	I—Antecedentes .....	11
—	II—Primeros movimientos de 1810 .....	21
—	III—Las primeras Constituciones .....	48
—	IV—Progreso del Derecho Constitucional .....	76
—	V—Apogeo y ruina de la federación .....	106
—	VI—Tiempo de transición .....	127

## SEGUNDA PARTE

### (ÈPOCA DE LA GRAN COLOMBIA)

Capítulo	I—Constitución de Colombia .....	145
—	II—Tendencias contrarias sobre reforma constitucional. .....	162
—	III—El Congreso "Admirable" y la disolución de Colombia .....	176

## TERCERA PARTE

### (ÈPOCA DE LA NUEVA GRANADA)

Capítulo	I—Reconstitución fundamental .....	197
—	II—Reforma constitucional .....	210
—	III—Reformas preparatorias de la federación .....	235

## CUARTA PARTE

(ÉPOCA FEDERAL)

Capítulo	I—La Constitución de 1858 .....	249
—	II—Preludios de la Constitución de 1863 .....	265
—	III—La Constitución de 1863 .....	282
—	IV—La Unión Colombiana .....	304
—	V—La nueva Colombia .....	333
	Conclusión .....	355
	Constitución de la República de Colombia.—Preámbulo .....	377
Título	I—De la Nación y el Territorio .....	377
—	II—De los habitantes: nacionales y extranjeros .....	379
—	III—De los derechos civiles y garantías sociales .....	382
—	IV—De las relaciones entre la Iglesia y el Estado .....	388
—	V—De los Poderes nacionales y del servicio público .....	389
—	VI—De la reunión y atribuciones del Congreso .....	390
—	VII—De la formación de las leyes .....	394
—	VIII—Del Senado .....	397
—	IX—De la Cámara de Representantes .....	399
—	X—Disposiciones comunes a ambas Cámaras y a los miembros de ellas .....	400
—	XI—Del Presidente y del Vicepresidente de la República .....	402
—	XII—De los Ministros del Despacho .....	409
—	XIII—Del Consejo de Estado .....	410
—	XIV—Del Ministerio público .....	411
—	XV—De la Administración de justicia .....	412
—	XVI—De la Fuerza pública .....	416
—	XVII—De las elecciones .....	417
—	XVIII—De la Administración departamental y municipal .....	418
—	XIX—De la Hacienda .....	422
—	XX—De la reforma de esta Constitución y abrogación de la anterior .....	424
—	XXI—Disposiciones transitorias .....	424

UNIVERSIDAD NACIONAL  
Facultad de Ciencias  
Humanas  
Biblioteca