**LA DICTADURA EN EL DERECHO PUBLICO ROMANO
Y EN EL CONSTITUCIONALISMO DE BOLIVAR**

Eduardo Rozo Acuña

LA DICTADURA EN EL DERECHO PUBLICO ROMANO Y EN EL CONSTITUCIONALISMO DE BOLIVAR

Por EDUARDO ROZO ACUÑA
Profesor de la Facultad de Derecho
Universidad Externado de Colombia
Profesor titular de la Escuela
Superior de Administración Pública

I. PENSAMIENTO POLITICO Y DICTADURA

En el mundo antiguo, según diferentes historiadores y pensadores políticos, la dictadura no era concebida como una forma de gobierno mala o corrupta¹; tampoco era considerada contraria a las libertades públicas; antes bien, era vista como la fórmula salvadora en momentos de crisis y revoluciones que ponían en peligro la vida misma de la república.

Para los griegos no existió la palabra dictadura, ni dictador, que fueron invención de los romanos; para ellos, la forma de gobierno que equivaldría a la dictadura, era la tiranía y a su gobernante lo llamaron tirano. Esta forma de gobierno, en Platón, es la que pro-

duce las bases y crea los fundamentos para la mejor polis o el mejor estado².

Para Aristóteles, el gobierno de uno sólo puede ser recomendable si se fundamenta en la virtud y en la capacidad de esa persona. Otorgarle el gobierno no sería una equivocación sino la decisión más sabia. En efecto, en **La Política** afirma lo siguiente: “. . . Cuando una familia o un individuo exceda tanto en virtud que supere a los demás, entonces es justo que esa familia o ese individuo sean proclamados reyes y disfruten del supremo poder en toda la nación . . . el concederles autoridad, no sólo es agradable en virtud del derecho que los fundadores de los estados aristocráticos, oligárquicos o democráticos acostumbraban alegar, porque todos ellos reconocen la razón de la excelencia, aunque no la misma, estando de acuerdo con el principio indicado. Pues no sería justo matar o desterrar a tal persona, o someterla a gobierno. El todo es naturalmente superior a la parte, y el poseedor de tal excelencia está en la misma relación que el todo con la parte.

De ser así, la única alternativa es investirlo con el supremo poder, que los hombres le obedezcan mientras viva . . .”³

¹ Son muchos los historiadores y pensadores políticos que tienen esta apreciación sobre la Dictadura en el mundo antiguo. Como más adelante se podrá comprobar, Platón, Aristóteles, Polibio, Tito Livio, Cicerón, Maquiavelo, Hobbes, Bodino, Rousseau, concuerdan en este juicio.

² Se tiene en cuenta a Platón en su diálogo de la vejez, **Las Leyes**, pues en **La República** y en **El Político** no es de este parecer. La cita que se hace pertenece a **Las Leyes**, Libro IV, Págs. 77 y ss.

³ Aristóteles: **La Política**: Ed. Clásicos Jackson, Buenos Aires, Volumen III. Págs. 329-330.

Para los romanos republicanos, si seguimos la historia de Tito Livio⁴, la dictadura fue una forma de gobierno necesaria, creada entre los años 501 - 498 A.C., cuando cerca de treinta pueblos se aliaron contra Roma. Para defenderse contra el peligro inminente, entre otros remedios, crearon esta organización político-militar. Tácito, en su historia nos refiere que la dictadura era *lega*, pues se fundaba en el mandato de la ley, y además era temporal, sólo por seis meses, aunque se podía volver a recurrir a ella⁵.

Cicerón, por otra parte, no juzga mal a la dictadura, como se puede leer en algunas referencias de su **República**:

“Tuvo pues, el Senado a la República en aquellos tiempos en este estado: que, en un pueblo libre, se gestionasen pocas cosas por medio del pueblo, y muchas por autoridad y según la regla y costumbre del Senado, y que los cónsules tuvieran una potestad solamente anual en cuanto al tiempo, regía en cuanto al género mismo y derecho. Y se retenía vehementemente, que los comicios del pueblo no estuviesen ratificados si no los hubiese aprobado la autoridad de los padres. Y también en estos tiempos, diez años poco más o menos después de los primeros cónsules, fue instituído dictador T. Larcio; y aquel nuevo género de imperio pareció también próximo a

una semejanza regia. Pero sin embargo, todas las cosas eran tenidas con la autoridad suma por los principales accediendo el pueblo; y se llevaban a cabo en aquellos tiempos grandes empresas bélicas por varones fortísimos, dictadores y cónsules, provistos del sumo imperio”.

Además, agrega Cicerón: “. . . Nombrado dictador L. Quinctio . . . (año 498) para dirigir la guerra contra los equos y los volscos, juzgo que nuestros mayores lo aprobaron máxima y lo mantuvieron sapientísimamente”⁶.

Para los pensadores políticos del Renacimiento, la dictadura fue una forma de gobierno de la república de Roma, y conocedores de los clásicos de la historia y de la política de la antigüedad romana, Tito Livio, Tácito, Plutarco, Cicerón, Dionisio, Suetonio, Sallustio, se interesaron por la institución, aceptaron y difundieron la idea, que ha permanecido invariable hasta nuestra época cuando se cuestiona, que la dictadura fue una invención sabia de la República Romana; que el dictador fue un magistrado romano extraordinario, para que en tiempos de peligro hubiera un “*imperium*” fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho del veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo⁷.

⁴ Tito Livio: **Las décadas**. Ed. E.D.A.F., Madrid, 1966. Libro II, capítulo XVIII.

⁵ Tácito: **Anales**. Libro I, Ed. E.D.A.F., Madrid, 1966.

⁶ Cicerón: **La República**. Ed. Colección Boreal-Glem, Buenos Aires, 1944. Libro II, Cap. XXXII.

⁷ Schmitt Carl: **La Dictadura**. Ed. Revista de Occidente, Madrid, 1968, Capítulo I. Págs. 33 y ss.

Para la República Romana, la dictadura fue algo vital, pues el dictador no era un tirano ni la dictadura era despotismo o dominación absoluta, sino un medio extraordinario de la constitución republicana para preservar la libertad ciudadana y/o la independencia de la República. En este sentido se define al dictador como un hombre que, sin estar sujeto al concurso de ninguna otra instancia, adopta disposiciones, que puede ejecutar inmediatamente, sin necesidad, pues, de otros medios jurídicos. Así existió también en el Renacimiento en la República de Venecia, o en Florencia⁸, por ejemplo.

Para el florentino Machiavelli, la dictadura fue siempre utilísima para superar los problemas graves de la República romana, debidos a fuerzas extranjeras o internas: "Muchas veces, la potencia romana se amplió gracias a este nuevo orden, pues gracias a él no sólo se superaron peligros reales e inminentes sino que se evitaron otros mayores".

"Cuando cualquier dificultad llega a ser muy grande en un estado o contra un estado, es mejor partido contemporizar con ella que combatirla de frente. Crecía la república romana en forma, fuerza y poder y sus vecinos, que al principio no se preocuparon de que pudiera causar daño alguno, comenzaron, ya tarde a comprender su error y quisieron remediar lo que oportunamente no impidieron, aliándose cuarenta pueblos contra Roma.

Tomaron los romanos las medidas que acostumbraban en caso de apremiante peligro, y entre ellas la de nombrar dictador, es decir, dar el poder supremo a un hombre que, sin la necesidad de consultar con nadie, determinara lo que debía hacerse y, sin apelación alguna, lo ejecutara. Este recurso les fue entonces útil, porque gracias a él dominaron los inminentes peligros, y utilísimo siempre en cuantos sucesos contrarios a la República ocurrieron en varias épocas durante el crecimiento de su poder".

"Conviene advertir a este propósito, que cuando se presenta una dificultad grave en una república por causas externas o internas y llega a punto de inspirar general temor, es mucho mejor contemporizar con ella que intentar extirparla; porque casi siempre lo ejecutado para extinguirla, aumenta y acelera el mal temido".

"Repito, pues, que siendo difícil conocer estos males cuando empiezan, por lo que ilusionan las cosas en su principio, es más atenido y sensato contemporizar con ellos que contrarrestarlos abiertamente, porque contemporizando, o desaparecen por propia presunción o se prorrogan a largo plazo".

"Los gobernantes que quieran destruir u oponer resistencia a la fuerza e ímpetu de estos males, deben ser muy sigilantes para no aumentar lo que quieren disminuir, atraer lo que de-

⁸ Schmitt: Op. cit. Cap. I. Págs. 33 y ss.

sean alejar y secar una planta regán-dola, deben estudiar bien el mal: si se encuentra en condiciones de poderlo curar, curarlo sin consideración alguna; y si no dejarlo estar, guardándose bien de contrariarlo; porque sucederá lo que antes hemos dicho y lo que acaeció a los vecinos de Roma, a los cuales por haber crecido tanto el poder de ésta, hubiera sido más ventajoso procurar con procedimientos pacíficos tenerla satisfecha y contenida dentro de su territorio, que obligarla con actos hostiles a pensar en nuevos medios de defensa y de ataque. El resultado de la conjura de aquellos pueblos contra los romanos fue estrechar la unión de estos, hacerlos más valerosos y obligarles a imaginar nuevos recursos para ensanchar en breve tiempo su poder. Entre estos fue uno la creación de la Dictadura, con la cual, no sólo triunfaron de inminentes peligros, sino lograron infinitos males que, sin esta institución, hubieran aquejado a la República”⁹.

Bodino, el autor de los **Seis Libros de la República**, para Schmitt, no sólo tiene el mérito de haber fundado el concepto de soberanía del derecho político moderno, sino que también ha revelado la conexión del problema de la soberanía con el de la dictadura, y ha dado una definición indudablemente acertada limitándose tan solo a una dictadura comisarial que todavía hoy tiene que reconocerse como fundamental: “Después de formular en el

capítulo VIII del libro Primero de los **Six livres de la République** la definición de soberanía que se ha hecho famosa (la *souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d'une République* que les latins apellent *majestatem*, etc), examina el concepto en numerosos ejemplos. El lugarteniente del príncipe no es soberano, por grandes que sean los poderes que se le hayan confiado. Nominalmente, el soberano sigue siendo el señor frente a todo súbdito encargado de un cometido, a un funcionario regular o a un comisario. Porque el soberano puede en todo caso revocar el poder conferido y asumir la actividad del comisionado. De ahí se sigue, para Bodino, que el dictador romano no era soberano, como tampoco lo eran el Harmost espartano, el Aesymnet salonicense, el Archus de Malta, los Balia de Florencia **ny autre Commissaire ou Magistrat qui eust puissance absolue à certain temps pour disposer de la République**”. El dictador tenía tan sólo una comisión, como conducir la guerra, reprimir una rebelión, reformar el Estado o instituir una nueva organización de los poderes públicos. También los decenviros, los diez comisarios como los llama Bodino, tenían la plenipotencia absoluta para implantar una nueva Constitución y mientras duraba su actividad eran suspendidas las demás autoridades, pero no pueden ser calificados de soberanos, ya que su poder se extinguía con la ejecución de su comisión. Este era también el caso del dictador¹⁰.

⁹ Machiavelli: **Discursos**. Ed. Feltrinelli, Milán, 1960, Libro I, Cap. III.

¹⁰ Schmitt: Op. cit. pág. 57-58.

Y afirma aún más Schmitt:

“Desde este punto de vista, para Bodino el dictador es por necesidad conceptual un comisario, y su actividad, jurídicamente considerada, sólo puede ser tenida especialmente como comisarial. Aquí ya no está al arbitrio del soberano promulgar a su elección, una ley o una ordenanza. La ley, que según Bodino sirve de base a la competencia del funcionario ordinario, tendría que enunciar, en términos generales, el contenido de esta competencia. Pero una ley del contenido, con arreglo a la cual puede hacerse despiadadamente todo lo que exija la situación de las cosas, sería lo contrario de una reglamentación de competencia, sería la abolición de todas las competencias y de todas las barreras legales. La dictadura no puede ser un cargo ordinario ni un *munus perpetuum*. Si recibe el *trait perpétuel*, entonces el dictador no sólo tiene derecho a su cargo, sino que sería soberano y no dictador, puesto que Bodino no admite la validez de la dictadura soberana. Incluso allí donde se establezca una nueva organización estatal, él siempre presupone que el soberano ya está constituido. El observa que al comienzo de su desenvolvimiento, todos los Estados emplean, no funcionarios ordinarios, sino únicamente comisarios, y que toda reorganización del Estado, toda *reformatio*, tiene que ser-

virse de *comisionados extraordinarios reipublicae constituendae causa*”¹¹.

Para Hobbes, el autor de *El Leviatán*, sobre todo en su concepción del *Corpus politicus*, el Estado tiene en su propia constitución el sentido de una dictadura ya que surge de la “guerra de todos contra todos”, que tiene su dinámica en la naturaleza del hombre (*homo homini lupus*). El poder soberano, absoluto, tiene el fin último de superar ese estado de guerra y asegurar la libertad política que es la única posible, pues la natural es impedida por la guerra de todos contra todos. El poder “dictatorial” del soberano se acepta y se justifica en Hobbes en cuanto logra ese fin de evitar la destrucción del hombre, a la cual llegaría ejerciendo su libertad natural¹².

Rousseau también está de acuerdo con el carácter de gobierno necesario que la dictadura tuvo en el mundo antiguo y particularmente en Roma. En este sentido se manifiesta en *El Contrato Social*:¹³

“La inflexibilidad de las leyes, que les impide adaptarse a los acontecimientos, puede en ciertos casos hacerlas perniciosas y causar la pérdida del Estado en su crisis. El orden y la lentitud de las formas exigen un espacio de tiempo que las circunstancias niegan a veces. Pueden presentarse mil casos

¹¹ Schmitt: Op. cit. págs. 71-72

¹² Para Hobbes, se puede consultar al respecto: Eduardo Rozo Acuña, *Evolución de las ideas políticas*. Ed. M.E.C., Bogotá, 1983, págs. 111-117.

¹³ Rousseau: *El Contrato Social*. Ed. Aguilar, 1965, Libro IV, cap. VI.

que el legislador no ha previsto, y una previsión muy necesaria es darse cuenta de que no se puede prever todo.

“No se debe, pues, pretender afianzar las instituciones políticas hasta el punto de no poder suspender su efecto. Esparta misma dejó dormir sus leyes.

“Pero solamente los mayores peligros pueden contrapesar el de alterar el orden público, y no debe nunca suspender el poder sagrado de las leyes, a no ser que se trate de la salvación de la patria. En estos casos, raros y manifiestos, se atiende a la seguridad pública mediante un acto particular que confiere la misión al más digno. Esta misión puede encomendarse de dos maneras, según la clase del peligro.

“Si, para remediarlo, basta aumentar la actividad del gobierno, se concentra éste en uno o dos de sus miembros. De este modo, no es la autoridad lo que se altera, sino solamente la forma de su administración. Si el peligro es tal que el aparato de las leyes resulta un obstáculo para conjurarlo, se nombra un jefe supremo que reduzca al silencio todas las leyes y suspenda por un momento la autoridad soberana; en semejante caso, la primera intención del pueblo es que el estado no perezca. De esta manera, la suspensión de la autoridad legislativa no la suprime; el magistrado que la hace callar no puede hacerla hablar, y la domina sin poder representarla; puede hacer todo, excepto leyes.

“El primer medio lo empleaba el Senado romano cuando encargaba a los cónsules, con una fórmula consagrada, de procurar la salvación de la República. El segundo tenía lugar cuando uno de los cónsules nombraba un dictador, uso cuyo ejemplo había dado Alba a Roma.

“En los comienzos de la República, se recurrió a menudo a la dictadura, porque el Estado no tenía aún una base lo bastante fija para poderse sostener con la única fuerza de la constitución.

“Como las costumbres hacían entonces superfluas muchas precauciones que hubieran sido necesarias en otros tiempos, no se temía que ni el dictador abusase de su autoridad, ni que intentara conservarla más allá del tiempo señalado. Parecía, por el contrario, que un poder tan grande fuera una carga para quien lo ostentaba; tanta prisa se daba a soltarlo como si fuera un puesto demasiado duro y demasiado peligroso ocupar el lugar de las leyes!

“Por eso no es el peligro del abuso, sino el de envilecimiento lo que me hace censurar el uso indiscreto de esta suprema magistratura en los primeros tiempos. Pues mientras se prodigaba en elecciones, en ceremonias, en cosas de pura forma, era de temer que resultara menos temible llegado el caso y que la gente se acostumbrara a considerarla como un título vano que sólo se empleara en ceremonias vanas.”

“Hacia el fin de la República, los romanos, más circunspectos, evitaron la dictadura con tan poca razón como la habían prodigado antes. Era fácil ver que su temor era injustificado, que la debilidad de la capital constituía entonces su seguridad contra los magistrados que tenía en su seno, que un dictador podía en ciertos casos, defender la libertad pública sin poder nunca atentar contra la misma, y que las cadenas de Roma no se forjarían en la misma Roma, sino en sus ejércitos; la poca resistencia que opusieron Mario a Sila y Pompeyo a César, demostró bien lo que se podía esperar de la autoridad del interior contra la fuerza del exterior”.

Resumiendo, para los antiguos la dictadura fue un gobierno impuesto por la necesidad, una solución por vía extraordinaria: Todo el poder se le entregaba a uno sólo, al señor del pueblo (Magister Populi) o dictador. Por medio de esta vía se hacía revivir en cada instante la plena e ilimitada autoridad real, sin consultas previas a la ciudadanía, quitando de en medio todas las limitaciones de la colegialidad y todas las demás formas particulares de restringir el poder. Así fue resuelto en modo original, verdaderamente romano, con inteligencia y simplicidad, por hombres de estado, concededores, por ser sus inventores, del realismo jurídico, el problema de mantener la autoridad real de derecho

y limitarla de hecho, para la salud de la República¹⁴.

II. LA DICTADURA EN ROMA REPUBLICANA

Sea que se esté de acuerdo o no con Mommsen en la identificación de la dictadura como una institución inseparable, integral de la Constitución Romana, es demostrado que representó una magistratura extraordinaria¹⁵ disciplinada y prevista por la Constitución para los casos de emergencia, inderogablemente limitada en el tiempo y expresamente conferida para una tarea o un fin específico. El dictador perdió el encargo apenas resuelta la tarea u obtenido el fin y también cuando terminaba el tiempo para el cual había sido nombrado (no más de seis meses), aunque no se hubiese logrado cumplir con la misión encomendada. La magistratura era extraordinaria porque se trataba de dar un poder extraordinario a un órgano extraordinario, por cuanto el “dictador” era completamente innecesario y anormal si se tenían en cuenta los objetivos o los fines del gobierno normal de la República. El sistema permanecía en su totalidad, pues la magistratura ordinaria quedaba simplemente suspendida durante ese breve tiempo de seis meses de duración de la dictadura, y recobraba automáticamente su vigencia al terminar su período el dictador. En este sentido la dictadura

¹⁴ Theodor Mommsen: *Historia de Roma*, Ed. Dell'Oglio, Milán, 1963, Volumen II, caps. I y II.

¹⁵ Igualmente se puede demostrar la afirmación en trabajos de Catalano como el de la cita No. 16.

romana no se puede confundir con el "estado de sitio" (poderes especiales a un órgano ordinario): no con la delegación de funciones del legislativo al ejecutivo por vía de "facultades extraordinarias" *pro tempore* (igualmente funciones especiales a un órgano ordinario); y mucho menos se puede asimilar a la tiranía, puesto que la dictadura romana es "comisarial", es decir dependiente y condicionada constitucionalmente, y no soberana o absolutista, como sucede con el tirano. La Dictadura Romana tampoco se puede confundir con lo que modernamente se llama "dictadura constitucional", pues si bien aquella estaba institucionalizada y disciplinada de *iure*, esta última no otorga los poderes extraordinarios a un órgano extraordinario sino, acostumbradamente, al jefe del Estado o del gobierno que es órgano ordinario. En la dictadura romana se trata de un poder todo nuevo para un órgano igualmente nuevo mientras que la dictadura constitucional es el robustecimiento de un poder ya existente. Además, están las diferencias de su origen y funcionamiento. Por otra parte, como afirma el profesor Catalano¹⁶, el término "Dictadura Constitucional" confunde dos realidades netamente distintas según el derecho romano: la "dictadura" y el "senatus consultum ultimum."

Ahora bien, en su origen, como en su denominación hay discusión. Tito Livio nos dice que ante la inquietud y el peligro de ataque de los treinta pueblos aliados contra Roma, la ley decidió crear la dictadura, siendo posiblemente Larcio el primer dictador: "Después de la elección del primer dictador cuando en Roma se vieron llevar las hachas delante de él, un profundo terror se apoderó del pueblo y le dispuso mucho más a la obediencia . . . no quedaba otro remedio. . . Igualmente temblaron los sabinos al enterarse del nombramiento de un dictador en Roma, en tanto más, porque creían que aquella medida era contra ellos; por esto fue que mandaron sus legados para pedir la paz . . . la tranquilidad se mantuvo durante aquel año"¹⁷.

En este sentido el primer dictador es del año 500 A.C., más o menos y el último, de carácter "óptimo *iure*", es del 210-216 A.C. Se especifica "dictador óptimo *iure*", pues la institución cayó en desuso en el siglo tercero. La que apareció con Sila en el año 82 "dictador *reipublicae constituendae*" y sucesivamente con César, en el 48, de carácter indefinido, primero, por diez años después, es ya otra institución diferente, pues su característico origen (nombramiento por parte de los cónsules o por los tribunos con

¹⁶ Catalano, Pierangelo: *Conceptos y principios del Derecho Público Romano de Rousseau a Bolívar*. Ponencia presentada en el Simposio "El Pensamiento Constitucional de Simón Bolívar". Universidad Externado de Colombia, Bogotá, julio de 1983.

¹⁷ Tito Livio: *Las Décadas*. Op. cit. Libro II, cap. XVIII.

poder de cónsul bajo solicitud del Senado y nó autonombramiento) y la limitación en el tiempo, fueron anuladas o cambiadas. En este sentido las dictaduras de Sila y César se acercan más a las dictaduras modernas que son soberanas; absolutistas o estructurales y no coyunturales¹⁸ comisariales, como en el derecho público romano republicano.

La práctica de la dictadura bajo la República Romana presenta varias formas o tipos, según sus fines o propósitos. Así, se tuvieron dos grandes clases de dictadura: la "rei gerundae causa" (dictadura para "hacer las cosas") y la dictadura "seditionis sedandae et rei gerundae causa" (dictadura para suprimir la insurrección civil). De las aproximadamente 90 dictaduras que vivió la Roma Republicana durante casi 300 años de existencia de la institución, cerca de 50 fueron "rei gerundae causa", que en sentido estricto significaron dictadura militar (magister populi)¹⁹.

El dictador "seditionis sedandae causa" tuvo como fin la superación de las luchas intestinas entre patricios y ple-

beyos, pudiéndose afirmar que estuvo al servicio de los primeros.

Pero la dictadura romana tuvo otras formas menos importantes ("imminuto iure")²⁰. Por ejemplo, la "clavi figendi causa" (para colocar el clavo), con fines ceremoniales religiosos o sagrados. Igualmente se comprueba la existencia de la dictadura menor "Comitiorum habendorum causa" en la cual el dictador tiene la misión de dirigir elecciones importantes por motivo de la ausencia o incapacidad del magistrado ordinario. También está la "Feriaum latinarum causa" (para dirigir las festividades religiosas de Roma y la liga latina). La lista de variedades de dictadura podría continuar, con lo cual se demuestra que la dictadura fue algo institucional del sistema de gobierno de los romanos republicanos y que está muy lejos de las modernas dictaduras, insistimos, por su carácter coyuntural, extraordinario, comisarial y temporal.

El ciudadano escogido como dictador tenía su "Imperium", su sagrado y absoluto poder, que le confería la "lex curiata", desde el punto de vista for-

¹⁸ Sobre estos conceptos, Duverger, afirma que: Las dictaduras surgen en medio de las grandes conmociones sociales, después de las guerras, en las depresiones profundas de tipo económico y pueden ser "coyunturales" o "estructurales" según su carácter emergente o permanente. Las primeras se presentan dentro de las democracias o en la República Romana, como también en la Gran Bretaña del siglo XVII (Cronwell), o en las repúblicas renacentistas italianas, como Venecia; la dictadura "estructural" corresponde ya a las subdemocracias.

MAURICE DUVERGER: De la Dictature. Ed. Julliard, París, 1961, págs. 21 y ss.

¹⁹ Ver Clinton Rossiter: **Constitutional Dictatorship**. Ed. Harcourt, Brace New York, 1963, págs. 31 y ss.

²⁰ Giuseppe Ignazio Luzzato: **Appunti sulle dittature INMINUTO IURE, spunti critici e ricostruttivi. En Studi in onore di Pietro de Francisci**. Vol. III, págs. 407 y ss. Ed. Giuffrè-Milano, 1956.

mal, pero también su procedimiento constitucional que le daba la dictadura su sello de legitimidad.

La exaltación para este cargo era uno de los honores más altos que la República concedía. Por lo tanto, la persona seleccionada fue invariablemente una bien conocida figura pública, con una carrera política exitosa y cuyas habilidades y su devoción por la República estaban demostradas²¹.

Mommsen, en su tratado de **Derecho Público Romano**, trae las siguientes consideraciones sobre la Dictadura en la Roma republicana, para agregar a las anotadas en su famosa **Historia de Roma**²²:

“Es probable que ya al ser abolida la unidad en la soberanía quedara prevista la posibilidad de su restablecimiento transitorio, puesto que a todo jefe de la comunidad, lo mismo al cónsul que al tribuno consular, le fue concedido el derecho de nombrar a su arbitrio, sin que cupiera aquí la intercesión de los colegas, un magistrado supremo, superior tanto al que le nombraba como a sus colegas, y de suprimir de este modo, provisionalmente la colegialidad.

“Que la dictadura era el más alto puesto en la jerarquía de los magistrados, lo demuestra su posición de superioridad con respecto al consulado; por eso es por lo que en los tiempos posteriores, quien no hubiera sido cónsul no podía fácilmente llegar a ser dictador, si bien no debió establecerse legalmente la consularidad como condición indispensable para aspirar a la dictadura.

“El dictador, una vez desempeñada la misión que se le hubiese encomendado, había de resignar su cargo, el cual se extinguía por ministerio de la ley, tanto cuando cesaba en sus funciones el cónsul que le hubiera nombrado, como también una vez que hubiesen transcurrido seis meses desde que se hiciera el nombramiento”.

III. LA DICTADURA EN LA REVOLUCION FRANCESA Y EN LA REVOLUCION DE HISPANOAMERICA

Tesis demostrada es que la idea de la dictadura, al estilo romano, nace en la época moderna con Rousseau²³ y se concentra en el período de gobierno de los jacobinos y, más precisamente, en los proyectos de Saint Just, Robespierre, Babeuf y Buonarrotti. Es im-

²¹ Clinton Rossiter: Op. cit. págs. 31 y ss.

²² Theodor Mommsen: **Derecho Público Romano**, págs. 223-225. Ed. Impulso, Buenos Aires, Rep. Argentina, 1942.

²³ En efecto, la tesis queda demostrada con las citas que anteriormente hemos hecho del **Contrato Social** de Rousseau, en donde el autor proclama su admiración por esa forma de gobierno de los Romanos republicanos y la adopta en su propuesta del **Contrato Social** bajo la forma de la voluntad general y el poder comisarial del sujeto de su soberanía.

portante repasar este antecedente, pues Simón Bolívar lo conoció y recibió gran influencia de estas fuentes ideológicas francesas, sobre todo de Rousseau, como lo explica Catalano²⁴.

Siguiendo a J. L. Talmon²⁵, las ideas de los revolucionarios jacobinos se pueden resumir así:

Saint Just, en sus instituciones republicanas afirma:

“Para hacer el arte del gobierno más simple, más fácil y más efectivo, más sabiduría y mayor virtud son precisas en un gobierno débil que no en uno fuerte. En efecto, en un gobierno débil, todo depende del carácter de los hombres que gobiernan. En este caso se hace imprescindible entregar a un hombre poderes dictatoriales, a un hombre de todo un genio, suficientemente imbuído con el espíritu de la Revolución, con el espíritu de sus principios, en varias fases, acciones y funciones para hacer descansar en él toda la responsabilidad de la salud pública y el mantenimiento de la libertad . . . a un hombre que gozará del favor público y de la confianza del pueblo”.

Babeuf y Buonarrotti formularán más tarde la teoría generalizada de esta dictadura revolucionaria para la libertad.

BUONARROTTI declara: La experiencia de la revolución francesa ha demostrado que en el comienzo “es menos importante . . . el afanarnos en recoger los votos de la nación, que hacer, sea como sea, caer la suprema autoridad en manos sabias y vigorosas, revolucionarias. Un pueblo que acaba de sufrir una oposición tradicional no es capaz de escoger sus jefes . . . El ejercicio de la soberanía en estas circunstancias sería mera ficción”.

BABEUF, usa en el mismo sentido el término “dictadura de la insurrección”, pidiéndola para quienes hayan dado comienzo a la insurrección.

Se rechaza así la democracia liberal, formal, y se acepta la no incompatibilidad entre el propósito de establecer la democracia y los medios dictatoriales para conseguirla . . . “Si los franceses hubieran tenido la sabiduría de investir a un hombre como ROBESPIERRE con la dictadura . . . la revolución hubiera alcanzado su verdadero fin”, afirmará Babeuf.

²⁴ Pierangelo Catalano: **Tribunado, Censura, Dictadura: Conceptos Constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América**. En Quaderni Latinoamericani VIII, 1981, pág. 3, Ed. Scientifiche Italiane, Napoli.

²⁵ J. L. Talmon: **Los orígenes de la democracia totalitaria**. Ed. Aguilar, Madrid, 1956, Cap. VIII, págs. 157 y ss.

En el sentido atrás explicado la idea de la dictadura en Bolívar, viene de los romanos a través de los franceses revolucionarios rousseauianos y jacobinos. Pero Bolívar no es el primero en proponerla ni en asumirla, como lo demuestra Catalano²⁶.

Ya Francisco de Miranda, en la redacción de 1808-1809 de su **Esquisse de Gouvernement Federal**, había previsto el nombramiento extraordinario de un dictador por un año: "Dans des Cas extremement difficiles le concile decretera la nomination d'un Dictador (avec la même puissance qu'il avoit a Rome; et la charge expirera au bout d'un An, s'il n'a pas donné sa demission avant ce terms) et les Incas noméront la Personne qui doit exercer cette Charge sacrée, il aura 45 Ans pour le moins devant avoir deja exercé une ou plusieurs des grandes Charges de l'Empire". Por otra parte, el 26 de Abril de 1812 se confirieron a Miranda, por el Poder Ejecutivo, "Facultades ilimitadas y dictatoriales (. . .) aclaradas el 4 de mayo, y extendidas, ampliadas y perfeccionadas el 19 del mismo"²⁷; lo último que se le entregó a Miranda fueron los fondos públicos sin restricciones para que los empleara con toda libertad en fines militares.

También se puede demostrar que contemporáneamente a la utilización boli-

variana del concepto de dictadura se da aquella otra hecha por impulso del Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia en el Congreso del Paraguay de 1814. Pero esta última se diferencia tanto en los fines políticos sociales (lucha contra todo tipo de despotismo y protección a la clase campesina) cuando en el resultado institucional (la dictadura perpetúa votada en el Congreso de 1816)²⁸.

Se puede agregar también la dictadura del general Santiago Mariño, quien en 1813 junto con otros jefes militares como Piar, Bermúdez, Arismendi, había invadido y libertado las provincias orientales, y fue proclamado Jefe Supremo de Oriente con poderes dictatoriales.

IV. LAS DICTADURAS COMISARIALES DE BOLIVAR

1. Venezuela:

En 1813, después de la exitosa Campaña Admirable, que condujo victorioso a Bolívar hasta Caracas, su Congreso o Asamblea confirió la "dictadura" a Bolívar, después de haberlo declarado Libertador, Jefe Supremo del Estado y General en Jefe del Ejército. La dictadura tenía el objeto de la defensa y organización del país recientemente libertado.

²⁶ Catalano Pierangelo: **Tribunado, Censura** . . . Op. cit. págs. 5-6.

²⁷ Jorge R. Vejarano: **Bolívar**. Ed. Santafé, 1947, Libro I, pág. 534.

²⁸ Catalano Pierangelo: **Tribunado** . . . Op. cit. pág. 6.

La base jurídica de ese proyecto fue la "Constitución Provisional" que elaboraron los doctores Javier Ustariz y Miguel José Sáenz y que finalmente fue acordada con el título "Plan de Gobierno para Venezuela" y que en sus primeros artículos disponía lo siguiente:

Artículo 1o.- El Supremo Poder Legislativo residirá en el General en Jefe del Ejército Libertador, sin otras restricciones que las que provengan del Congreso General de la Nueva Granada, su comitente, hasta la paz.

Artículo 2o.- El Poder Ejecutivo residirá igualmente en él, bajo las mismas restricciones, con especialidad en lo que respecta a la fuerza armada de mar y tierra.

Artículo 3o.- Todo lo gubernativo, económico y de policía estará a cargo de sus respectivos Magistrados, bajo la dependencia del mismo General en Jefe.

La idea de Bolívar sobre estos poderes que recibía del Congreso era "Cuando el Pueblo de Venezuela se vea libre del enemigo y mi misión termine, los representantes se reunirán y elegirán al Presidente de todos los Estados"²⁹.

Esta fue la primera vez que Bolívar tuvo el poder civil, y con carácter dictatorial comisarial, según los conceptos explicados en todo lo anterior.

Al poco tiempo, menos de seis meses después, el 2 de Enero de 1814, Bolívar renunciaba a la dictadura ante la Asamblea de Caracas con estas palabras:

" ¡Ciudadanos! Yo no soy el soberano; vuestros representantes deben hacer vuestras leyes; la Hacienda Nacional no es de quien os gobierna. Todos los depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos. Juzgad con imparcialidad, si he dirigido los elementos del poder a mi propia elevación, o si he hecho el sacrificio de mi vida, de mis sentimientos, de todos mis instantes por constituirlos en Nación, por aumentar vuestros recursos o más bien por crearlos.

"Anhele por el momento transmitir este poder a los Representantes que debéis nombrar; y espero ciudadanos, que me eximiréis de un destino que alguno de vosotros podrá llenar dignamente, permitiéndome el honor a que únicamente aspiro, que es el de continuar combatiendo a vuestros enemigos; pues no envainaré jamás la espada mientras la libertad de mi Patria no esté completamente asegurada".

La renuncia no fue aceptada y el Presidente de la Municipalidad Dr. Juan A. Rodríguez, respondió así:

". . . El Gobierno de vuestra Excelencia tiene el carácter propio de una dictadura, de este recurso al cual las grandes Repúblicas, los hombres más

²⁹ Gerhard Masur. Simón Bolívar. Ed. Colcultura, Bogotá, 1980. Tomo I. Pág. 192.

amantes de la libertad fiaron mil veces la salud del Pueblo, la más de ellas con éxito feliz. Este es el que nosotros hasta ahora hemos palpado, pues ¿a qué mudar de método? Dictador, pues, Vuestra Excelencia en su Patria, acábela de salvar, y no distraiga su atención hacia ningún objeto que no sea el del exterminio de los tiranos . . .

“Continúe Vuestra Excelencia de Dictador; perfeccione la obra de salvar la Patria; y cuando lo haya conseguido, restitúyale el ejercicio de su soberanía, planteando el Gobierno Democrático”.

Las aclamaciones que siguieron a estos discursos y la manifestación general con que tan imponente concurso invistió del poder supremo al Libertador, hicieron que éste aceptara la posición que se le ofrecía, y entonces agregó las siguientes palabras:

“ . . . Yo no soy como Sila, que cubrió de luto y de sangre a su patria; pero quiero imitar al Dictador de Roma en el desprendimiento con que abdicando el supremo poder, volvió a la vida privada y se sometió en todo al reino de las leyes”.

Nótese bien las referencias a la dictadura romana en las dos intervenciones de Rodríguez y la de Bolívar, lo mismo que su carácter comisarial por su origen, fines y temporalidad impuesta por éstos.

2. En la Formación de la República de Colombia:

En el Congreso de Cúcuta de 1821, el 1o. de mayo, el Libertador presenta renuncia a la Presidencia de Colombia con estas palabras:

“Nombrado por el Congreso General de Colombia, presidente interino del Estado, y siendo vuestra Representación la de Colombia, no soy yo el Presidente de esta República, porque no he sido nombrado por ella; porque no tengo los talentos que ella exige para la adquisición de su gloria y bienestar; porque mi oficio de soldado es incompatible con el de Magistrado . . . y porque mi carácter y sentimientos me oponen repugnancia insuperable”³⁰.

Pero dicho Congreso, el 6 de mayo, con 50 votos contra 9, en el primer escrutinio declaró Presidente de la República a Bolívar; de su discurso de posesión es famosa la frase “ . . . Prefiero el título de ciudadano al de Libertador, porque éste emana de la guerra y aquel emana de las leyes. Cambiad, señor, todos mis dictados por el de buen ciudadano”

Lo anterior para indicar que Bolívar no perseguía el poder político personal. Consecuentemente, dejó el cargo en manos del Vicepresidente Santander y prosiguió hacia el Sur, a Quito, para contemplar su obra emancipadora:

³⁰ Bolívar: **Discurso para renunciar a la Presidencia de Colombia**, Obras completas, Ed. Ecoe, Bogotá, 1979, Tomo V. págs. 371-372.

“¡COLOMBIANOS! La ley ha señalado al Vicepresidente de Colombia, para que sea el jefe del Estado, mientras yo soy el soldado. El será justo, benéfico, diligente, incontrastable, digno conductor de Colombia. Yo os aseguro que hará vuestro bien”.

Pero antes de partir el Congreso de Colombia le otorgó con el Decreto del 9 de octubre de 1821, autoridad casi dictatorial, para ejercer, en donde quiera que se hallare, facultades extraordinarias para nombrar el ejército, conferir ascensos y otorgar recompensas a los pueblos o a los ciudadanos.

3. En la República del Perú:

Luego de los triunfos en Quito, Bolívar sigue hacia el Perú, donde el 25 de mayo de 1823, el Congreso decretó: “Al Inmortal Simón Bolívar una solemne acción de gracias por los particulares servicios que ha hecho últimamente al Perú con el auxilio de sus tropas siempre vencedoras”.

Luego, en septiembre, el Congreso expidió la **Ley Constitucional para el Perú**, concediéndole la autoridad suprema en todo el territorio de la República con “Facultades ordinarias y extraordinarias”:

“Considerando que sólo un poder extraordinario en su actividad y facultades es capaz de poner término a la presente guerra, y salvar la República de los graves males en que se halla envuelta a consecuencia de la última agresión española y demás incidencias

posteriores, y viendo felizmente cumplido el voto nacional por la presencia del Libertador Presidente de Colombia SIMON BOLIVAR, en esta capital como el único que puede llenar los objetos indicados, a cuyo fin se le invitó solemnemente por el órgano de una Comisión del seno de la Representación Nacional, y a que tan generosamente se ha prestado.

“Ha venido en decretar y decreta lo siguiente:

- 1o. El Congreso deposita en el Libertador Presidente de Colombia SIMON BOLIVAR BAJO LA DENOMINACION DE LIBERTADOR, la suprema autoridad militar en todo el territorio de la República, con las facultades ordinarias y extraordinarias que la actual situación de éste demanda;
- 2o. Le compete igualmente la autoridad política directorial, como anexa con las necesidades de la guerra, a que no puede subvenirse sino por medio de auxilios provenientes de los recursos y relaciones interiores y exteriores en que está fincada la Hacienda Pública;
- 3o. La latitud del poder que indican los artículos anteriores es tal, cual lo exige la salvación del país con cuyo único determinación objeto se invitó al Libertador para que se trasladase al territorio”.

De estos principios vuelve a aparecer diáfano y demostrado el carácter comisarial de la dictadura que la representación peruana otorga a Bolívar.

Sobre esta dictadura merece la pena recordar la Proclama de Bolívar desde Trujillo, el 11 de marzo de 1824, que en una de sus partes dice:

¡HERMANOS!

Los desastres del Ejército y el conflicto de los partidos parricidas han reducido al Perú al lamentable estado de recurrir al poder tiránico de una dictadura para salvarse. El Congreso Constituyente me ha confiado esta odiosa autoridad, que no he podido rehusar por no hacer traición a Colombia y al Perú, íntimamente ligados por los lazos de justicia, de libertad y del interés nacional. Yo hubiera preferido no haber visto jamás al Perú, y preferiría también vuestra pérdida misma al espantoso título de Dictador. Pero Colombia estaba comprometida en vuestra suerte, y no ha sido posible vacilar³¹.

Terminada la guerra libertadora con la Batalla de Ayacucho, Bolívar renunciaba a la dictadura ante el Congreso del Perú, afirmando que al depositar el poder supremo felicitaba al pueblo "porque se había librado de cuanto más hay de terrible en el mundo: de la

guerra, con la victoria de Ayacucho, y del despotismo, con mi resignación", añadiendo: "Proscribid para siempre, os ruego, tan tremenda autoridad; esa autoridad que fue el sepulcro de Roma"³².

Y como el presidente del Congreso quisiera oponerse a la dimisión de Bolívar, éste insistió diciendo, entre otras cosas: "Hoy es el día del Perú, porque hoy no tiene un dictador". Les protestó que después de libertadas las fortalezas del Callao nada más tenía que hacer allí; "Mi permanencia sería un fenómeno absurdo; sería el oprobio del Perú". "Yo soy un extranjero: He venido a auxiliar como guerrero, y no a mandar como político", y el Congreso no podría, además disponer de un derecho que corresponde al pueblo, cual es el de nombrar mandatarios; declaró que estaba dispuesto a servir al Perú con su espada y su corazón mientras un sólo enemigo hollara su suelo, y agregaba: "Luego ligando por las manos las Repúblicas del Perú y Colombia, daremos el ejemplo de la Gran Confederación que debe fijar los destinos futuros de este nuevo universo"³³.

Retirado Bolívar del seno del Congreso, éste continuó sus deliberaciones e insistió, en vista del peligro que corría el Perú si el Libertador se ausentaba

³¹ Bolívar: **Proclama a los Peruanos**. Obras completas. Ed. Ecoe, Bogotá, 1979. Tomo V. Pág. 392.

³² Bolívar: **Alocución al Soberano Congreso Constituyente del Perú**. Op. cit. Tomo V. pág. 402.

³³ Bolívar: **Contestación al presidente del Congreso del Perú**, renunciando a la dictadura. Op. cit. Tomo V. Págs. 405-406.

de su suelo, en que quedara encargado del supremo mando político y militar de la República hasta la reunión del Congreso del año de 1826, con poderes cuasidictatoriales³⁴.

V. ¿FUE DICTATORIAL LA CONSTITUCION DE BOLIVIA?

Es muy interesante anotar que Santander en principio haya recibido bien el proyecto de esta constitución, calificándolo de “Liberal y popular, fuerte y vigorosa” y, más aún, considerando que:

“Muchos enamorados tienen su discurso. Vamos a imprimirlo, y no dudo que se hablará bien del proyecto, al menos donde yo pueda tener algún influjo. . . . Estamos bajo los ojos de la Europa y de la América, y nuestras acciones públicas no deben estar en choque ni con la civilización ni con el espíritu del siglo. Demasiado presente tendría usted esta posición al escribir su discurso para Bolivia, y su Constitución”³⁵.

Luego en 1828, Santander cambió de idea y la llamó absurda.

Hay que observar que en esta Constitución no existe la “dictadura” como

institución. Se confunde la presidencia vitalicia, de origen popular indirecto, con la dictadura, sin analizar que son instituciones netamente diferentes. Quien examina la Constitución Boliviana encuentra separación de poderes, régimen de libertades públicas, control jurisdiccional, poder electoral, todas instituciones ordinarias con facultades ordinarias. No hay instituciones extraordinarias con poderes extraordinarios.

Es más, en la Constitución Boliviana, se promulga la soberanía popular y su gobierno es definido como “Popular y Representativo”. El principio de legalidad está asegurado: “Cada poder (de los tres) ejercerá las atribuciones que le señale la Constitución sin excederse de sus límites respectivos”. Además, la Constitución le impone prohibiciones muy importantes al Presidente, precisamente para evitar el exceso del poder ejecutivo. En este sentido se tienen las siguientes restricciones:³⁶

- 1a. El Presidente no podrá privar de su libertad a ningún Boliviano, ni imponerle por sí pena alguna.
- 2a. Cuando la seguridad de la República exija el arresto de uno o más ciudadanos, no podrá pasar de cuarenta y ocho horas sin poner al acusado a disposición del tribunal o juez competente.

³⁴ Muy interesante y necesario consultar para éste y los temas anteriores a: J.D. Monsalve. **El ideal político del Libertador Simón Bolívar**. Ed. Imprenta Nacional, Bogotá, 1916.

³⁵ J. D. Monsalve: Op. cit. Pág. 285.

³⁶ Constitución Boliviana, en Eduardo Rozo Acuña: **Bolívar. Pensamiento Constitucional**. Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983. Pág. 133. Título 2o. Cap. 1o.

- 3a. No podrá privar a ningún individuo de su propiedad, sino en el caso que el interés público lo exija con urgencia; pero deberá preceder una justa indemnización al propietario.
- 4a. No podrá impedir las elecciones ni las demás funciones, que por las leyes competen a los poderes de la República.
- 5a. No podrá ausentarse del territorio de la República, sin permiso del Cuerpo legislativo³⁷.

Además, el origen o nombramiento de los empleados públicos es popular indirecto y están éstos sometidos a un régimen severo de responsabilidad:

142. "Toda propuesta de empleados se hará en terna al Poder Ejecutivo. Este eligirá uno, y lo presentará para su confirmación, a la cámara que corresponda. Si ésta no lo aprobare, se le presentará el segundo. Si también fuese rechazado se le presentará el tercero; y en caso de negar la cámara su aprobación, tendrá este precisamente que admitir uno de los tres propuestos por el Ejecutivo".

143. "Los empleados públicos son estrictamente responsables de los abusos que cometieron en el ejercicio de sus funciones"³⁸.

Pero lo que demuestra que la Constitución Boliviana no contempló la dictadura es el título de las garantías, donde se aclara el imperio de la Constitución:

144. "La libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, y la igualdad ante la ley se garantizan a los ciudadanos por la Constitución".

145. "Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra, o por escrito, y publicarlos por medio de la imprenta sin censura previa; pero bajo la responsabilidad que la ley determine".

146. "Todo Boliviano puede permanecer o salir del territorio de la República según le convenga, llevando consigo sus bienes, pero guardando los reglamentos de policía, y salvo siempre el derecho de terceros".

147. "Toda casa de Boliviano es un asilo inviolable. De noche no se podrá entrar en ella, sino por su consentimiento: y de día sólo se franqueará su entrada en los casos y de la manera que determine la ley".

148. "Las contribuciones se repartirán proporcionalmente sin ninguna excepción ni privilegio".

149. "Quedan abolidos los empleos y privilegios hereditarios y las vin-

³⁷ Constitución Boliviana: Título 5o. Cap. 1o.

³⁸ Constitución Boliviana: Título 8o. Cap. 2o.

culaciones; y son enajenables todas las propiedades, aunque pertenezcan a obras pías, a religiones, o a otros objetos.

150. "Ningún género de trabajo, industria, o comercio puede ser prohibido, a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad, y a la salubridad de los Bolivianos".

151. "Todo inventor tendrá la propiedad de sus descubrimientos, y de sus producciones. La ley le asegurará un privilegio exclusivo temporal, o resarcimiento de la pérdida que tenga en el caso de publicarlo".

152. "Los Poderes Constitucionales no podrán suspender la Constitución, ni los derechos que corresponden a los Bolivianos, sino en los casos y circunstancias expresadas en la misma Constitución, señalando indispensablemente el término que deba durar la suspensión"³⁹.

El contenido de la constitución boliviana que acabamos de examinar no deja duda de su carácter democrático, popular y representativo. Por esto no hay razón ni conocimiento cuando se le califica de dictatorial. Hay que aceptar más bien las palabras de Bolívar en el mensaje al Congreso boliviano cuando proponía su constitución y comentaba las limitaciones del poder ejecutivo, que siendo vitalicio no re-

presentaba ninguna amenaza de autocracia sino que más bien era garantía de estabilidad y democracia para el sistema: "Dadme un punto fijo, decía un antiguo, y moveré el mundo. Para Bolivia este punto es el Presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden, sin tener por esto acción. Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones, y se le han ligado las manos para que a nadie dañe . . ." " . . . Además el Presidente de Bolivia está privado de todas las influencias, no nombra los Magistrados, los jueces ni las Dignidades eclesiásticas, por pequeñas que sean. Esta disminución de poder . . . añade trabas sobre trabas a la autoridad de un jefe que hallará siempre a todo el pueblo dominado por los que ejercen las funciones más importantes de la sociedad . . . parece que hay derecho para estar ciertos de que la usurpación del Poder Público dista más de este Gobierno que de otro ninguno"⁴⁰.

VI. LA DICTADURA DE LA GRAN COLOMBIA (1828)

El origen inmediato del Régimen del Libertador Presidente, más conocido como la Dictadura Bolívariana, está en la fracasada Convención de Ocaña de 1828 que debía modificar la Constitución de Cúcuta, aunque se violara la

³⁹ Constitución Bolivariana: Título 9o. Cap. Unico.

⁴⁰ Bolívar: Mensaje al Congreso de Bolivia del 15 de Mayo de 1825. En Eduardo Rozo Acuña, Op. cit. Pág. 125.

propia Constitución pues en uno de sus artículos, el 191⁴¹, se fijaba la prohibición de su reforma antes de diez años de haber entrado en vigencia! Además, las divergencias entre Santander y Bolívar ya eran muy manifiestas, lo cual haría imposible su acuerdo para obtener una mayoría en Ocaña, suficiente como para permitir el funcionamiento de la Convención y llegar a la reforma de la carta de Cúcuta. El mismo Santander, en carta a Bolívar del 21 de septiembre de 1826, se manifestaba así, sobre la Convención de Ocaña:

“Yo no entiendo las opiniones de nuestras provincias, ni sé si haya algún Dios en la tierra que las concilie a gusto general. Unas quieren federación de los tres antiguos grandes departamentos, otras federación de muchos Estados, otras Unión central, otras Constitución boliviana, otras Monarquías y otras guerras al Rey de España. A todo esto yo no veo un medio legal de reformar la Constitución antes del año de 1831. Cualquiera reforma que se haga de otro cualquier modo vicia por sus fundamentos lo que se sancione, y este vicio constantemente servirá de argumento a los descontentos y facciosos para subvertir el orden establecido y renovar las conmociones intestinas. El resultado será indispensablemente que nunca habrá paz bajo la égida de las leyes, nunca un sistema

que afiance el orden público, nunca un orden que inspire confianza general, y la corona de la revolución, como usted dice exactamente, será la reconquista por parte de los españoles.

“Yo no quiero entrar en el examen de las causas que hayan influido en conducirnos al abismo en cuya orilla estamos medio parados; pero no hay ciego que no esté de acuerdo en que la ambición es muy principal. Todos queremos tener empleos de alta categoría, todos deseamos mucho dinero, todos aspiramos a consideraciones y homenajes extraordinarios, todos exigimos que se adopten nuestras ideas, y como es imposible saciar nuestro corazón, hemos de procurar turbar el reposo público y elevarnos por la fuerza”⁴².

Y el mismo Bolívar en carta al General Páez en 1828 mostraba todo su pesimismo.

“Diferentes veces me ha escrito usted sobre que vaya yo a la Gran Convención para influir en ella con la mira de darle a Venezuela un gobierno propio. Bastante pena me causa tener que responder a usted que todo lo que usted desea no puede efectuarse en el día; mis contrarios han logrado despopularizarme; los representantes que allí van son enemigos personales míos, y

⁴¹ En efecto, el artículo 191 de la Constitución de Cúcuta decía: “Cuando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio de la República . . . pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después de una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una Gran Convención de Colombia, autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad”.

⁴² Cita de J. D. Monsalve: Op. cit. Pág. 331.

éstos, después de haberse opuesto a la Gran Convención van a ser ahora los árbitros de las reformas. Yo les he dicho, por cumplir con mi conciencia, que las cosas no deben quedar como están por muchos motivos que he indicado; que debemos fortificar el Gobierno para que este vasto país no pierda; que si esto no se puede alcanzar, que dividan a Colombia antes que ponerla bajo una federación destructora y disolvente de todos los principios esenciales y de todas las garantías. He añadido que no vuelvo a tomar el mando, pero que ayudaré al gobierno si lo fortifican como yo lo deseo; y si no me iré con Dios, porque no quiero vivir aquí un sólo día después que hayan dividido el país o establecido la federación, pues la guerra será el acto continuo de esta reforma. Sí, mi querido General, ésta es mi confesión sincera y el grito de mi conciencia; es mi convicción, lo palpo así y ninguna duda me hace vacilar. Es una evidencia para mí la destrucción de Colombia si no se le da al gobierno una fuerza inmensa capaz de luchar contra la anarquía que levantará mil cabezas sediciosas . . .

“Después de diecisiete años de combates inauditos y de revoluciones, ha venido a parir nuestra madre patria a una hermana más cruel que Megera, más parricida que Júpiter y más sanguinaria que Belona: Es la anarquía, querido general. ¡Me estremezco al contemplar el cuadro terrible de nues-

⁴³ Bolívar: Carta al general en jefe José Antonio Páez del 29 de enero de 1828.

⁴⁴ Historia de España y América. Ed. Vicens-Vives. Barcelona, 1971. Vol. V. Págs. 446 y ss.

tra perspectiva; nos vamos a sepultar entre las ruinas de la Patria, porque todo es malo, y todo es peor, la evidencia de la fuerza arrastra consigo los principios de su propia destrucción; la división es la ruina misma y la federación el sepulcro de Colombia; por lo mismo el primer mal es preferible a los demás pero más como un plazo que como un bien”⁴³.

De dónde salía toda esa preocupación tanto de Santander como de Bolívar? Estudiar los problemas de la independencia de América española, y más precisamente de la Gran Colombia, en esa época, 1824-1828, es comprobar que se había hecho bastante pero que aún faltaba mucho más. Por eso la historia nos enseña que el proceso revolucionario emancipador no había acabado en Ayacucho. Con esta batalla que honra a Sucre y a las tropas grancolombianas se había llegado al punto inicial de la independencia política, pues de ahora en adelante se tendría nada menos que la lucha por construir el estado-nacional gracolombiano, que se prolonga todavía hasta nuestros días. Como se puede leer en la Historia de España y América de Vicens-Vives⁴⁴, los motivos emancipadores continúan vigentes después de 1824 y constituyen la gran preocupación de quienes, como Bolívar, tienen conciencia del problema de fondo. Es cierto que Inglaterra fue el centro motriz de la revolución ideológica para los criollos hispanoamericanos,

quienes adecuaron esas teorías políticas a sus intereses sociales, económicos y políticos. Como estas eran intereses de grupo y no de carácter nacional, quedaba mucho, por no decir todo, por asegurar la emancipación y el estado nacional. Bolívar en este sentido experimenta la necesidad de ir más allá del modelo inglés, liberal, que favorecía los intereses criollos casi que exclusivamente, y propone la adaptación de los modelos antiguos romanos y rousseauianos.

Frente a estas propuestas nacionales bolivarianas, los criollos se ven amenazados en sus intereses y abandonan a Bolívar. Esta ruptura se entiende bien si se logra comprender que hasta ese momento los criollos habían sido el agente revolucionario, formado por burguesía y aristocracia, monopolistas de las actividades comerciales y artesanales y del dominio de la tierra, como efecto de la primera independencia política de España y de la fracasada reforma agraria rural. Indios, mestizos y negros quedan al margen, pues para ellos resultaba imprescindible el significado y la ideología de la independencia, dado su sometimiento y esclavitud de los grupos sociales blancos, criollos. En estas condiciones el esquema o proyecto político de los criollos para la América española no consideraba la dimensión hispanoamericana, con excepción hecha de Simón Bolívar y, por eso el estado revolucionario, el

conflicto permanente de intereses nacionales y locales, populares y feudales-aristocráticos (criollos) se vive todavía en nuestros días.

Hay quienes piensan que el localismo, el caudillismo clientelista de los criollos que "triunfó" sobre los proyectos nacionales y supranacionales de Bolívar, tienen una explicación cultural también: el dominio del barroco⁴⁵.

Esta interesante tesis puede ser refutada de varias maneras, pero sin poder profundizar en el tema por la misma naturaleza de este trabajo, baste citar al respecto la Historia de Vicens-Vives:⁴⁶

"En el aspecto cultural, una vez superadas las barreras opuestas por la Contrarreforma y el Barroco, el cosmopolitano llevó hasta Hispanoamérica una actitud basada en la ilustración. No hay que olvidar, al estudiar la propagación en América de esta corriente divulgadora de los principios establecidos por la investigación y la filosofía del siglo XVII, el impacto producido en la conciencia europea por el descubrimiento del Nuevo Mundo. Es tan formidable que, todavía en el siglo XVIII, tienen sus supuestos radical virtualidad, especialmente en la literatura francesa. De este modo, el criollo dispone para fundamentar culturalmente su dialéctica nacional de una abundante literatura descriptiva y crítica,

⁴⁵ Hay una importante hipótesis del profesor Carlos Restrepo Piedrahita: "Imagen del **Presidencialismo Latinoamericano**". Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983, Págs. 14-15.

⁴⁶ Vicens-Vives: Historia de España y América, Op. cit. Vol. V. Pág. 455.

muy inspirada en el caso América . . . Las realidades culturales, derivadas de este movimiento ilustrado, son importantes: movimientos de ciencia naturalista y enciclopedismo social; auge del periodismo; plasmación de nuevos ideales educativos; aplicación del utilitarismo a la enseñanza. Surgen entonces los grandes temas del americanismo filosófico, vigentes hasta nuestros días. La capacidad de América para la Cultura; la revelación de las peculiaridades de América, considerada hasta entonces por los europeos como utopía y, por último, la presentación de América como el continente del futuro, sucesora de Europa en la dirección política y espiritual del Occidente”.

Desafortunadamente, estos movimientos no produjeron el resultado nacional esperado, debido sobre todo al factor localista criollo, propulsado por la incomunicación efectiva del movimiento revolucionario nacionalista e integracionista bolivariano. Por eso Bolívar, para superar esos tremendos obstáculos de las inmensas distancias comunicadas y del profundo localismo, proponía el estado “fuerte” unitario, única salida contra el particularismo urbano criollo, contra los resabios cantonalistas de los primitivos caciques, heredados por los mestizos; el aislamiento caudillista de los Páez o de los Santanderes. El fracaso del ideal bolivariano significará el fraccionamiento de los territorios hispanoamericanos y el surgimiento de los “Esta-

dos desunidos de América”. Como lo demuestra la historia⁴⁷.

Ya en 1838, la Federación centroamericana comienza a disgregarse en las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que si bien son exponentes del afán de vida nacional, surgen, al individualizarse, con un débil potencial humano. Por su parte, el proyecto de constitución de la Gran Colombia desaparece en 1830, dando paso a las repúblicas de Colombia, Venezuela y Ecuador, mientras Perú, Chile y Bolivia se instituyen independientes entre sí.

Este fraccionamiento, rompe el ideal mantenido por Bolívar y, sobre todo, significa un retroceso innegable con respecto a las posibilidades logradas con el hecho emancipador.

Como se venía analizando, del fracaso de Ocaña (1828) sale la insistencia bolivariana por impedir la anarquía. Como se sabe, los resultados fueron los nefastos que se esperaban, en el sentido que la Convención se disolvió por falta de quorum, dejando a la Gran Colombia, sin código ni gobierno; en estas condiciones y cuando España intentaba la reconquista con el ejército y marina que se habían aglomeroado en Cuba y Puerto Rico, y cuando el Perú invadía nuestro territorio: “Por todo ello la capital de la República se pronunció encabezada por el Intendente, el Arzobispo y las demás autoridades civiles y militares,

⁴⁷ Vicens-Vives: Op. cit. Pág. 459.

padres de familia y numerosísimo pueblo de toda clase de ciudadanos, porque el Libertador se encargase del mando supremo de la República, considerándolo como el único capaz de salvarla de los peligros que tan íntimamente la amenazaban. En esta acta, que fue firmada el día 13 de junio, fue acordado desconocer los actos que emanaran de la Convención de Ocaña, revocar los poderes a los Diputados que había elegido la Provincia de Bogotá y otorgarle una plenitud de facultades bastante para que organizara todos los ramos del Gobierno como le pareciera más conveniente, ejerciendo el poder mientras juzgase oportuno convocar el Congreso, para todo lo cual debería apresurarse su regreso a la capital”⁴⁸.

No hay duda que aquí se tiene el carácter comisarial de la dictadura de 1828, pues de Bogotá se desprendió todo un movimiento nacional con el mismo fin:

“En el centro, en el norte, en el sur de la República reinó con admiración el mismo espíritu en los habitantes, sin que se notara en ninguna de las tres Grandes Secciones contradicción alguna que indicara la menor repugnancia: Hasta las parroquias pequeñas tenían como un deber el celebrar su acta dando al Libertador el mando supremo con facultades ilimitadas para reorganizar la República, llegando a excederse hasta indicar que las conser-

⁴⁸ J. D. Monsalve: Op. cit. Pág. 339.

⁴⁹ J. D. Monsalve: Op. cit. Pág. 340.

vara por todos los días de su vida. Y no solamente las pequeñas poblaciones sino las ciudades, como Quito, Guayaquil, Cuenca, Panamá, Cartagena, Mompós, Antioquia, Medellín y Popayán, Caracas, Valencia, Cumaná y Maracaibo, hicieron las mismas actas, aprobándolas también los militares más prominentes como Paéz, Urdaneta, Soublette, Arismendi, Mariño, Montilla, Córdoba, Flórez y otros. Una aprobación del acta de la capital, dada tan espontánea como universalmente apenas se tenía noticia de ella, no puede menos que caracterizarse como la expresión sincera de la voluntad nacional”⁴⁹.

Ante estos hechos, Bolívar decide asumir los poderes extraordinarios decretando el 27 de agosto de 1828 el Estatuto Provisional que debía servir como norma de gobierno hasta el año de 1830, cuando se reuniría la Gran Convención para promulgar la nueva Constitución. Revisemos este decreto.

En primer lugar, sus considerandos fundamentales son de dos grandes especies: la gran crisis y el peligro de pérdida de la Nación y la voluntad del pueblo de enfrentar la situación mediante el recurso a una institución extraordinaria: el Libertador-Presidente. Bolívar nunca quiso el título de dictador como ha quedado demostrado atrás. Es ésta la razón para que en su obra constitucional no aparezca ni siquiera una sola vez la palabra dictadu-

ra. El término dictador aparece una vez pero para su rechazo.

Lo anterior está demostrado en la obra de estudiosos italianos y venezolanos "Léxico Constitucional Bolivariano"⁵⁰.

En el primer grupo de considerandos, no se puede negar la grave crisis de confianza del pueblo después del fracaso de la Convención de Ocaña y el peligro inminente de guerras de separación, luchas intestinas por el poder, en fin, guerra externa y conmoción interna.

En este sentido Bolívar resume el estado de cosas que lo obligan a las medidas extraordinarias: "Que la Convención reunida en Ocaña el día 9 de abril de este año declaró solemnemente y por unanimidad de sufragios la urgente necesidad de reformar la Constitución;

que esta declaración solemne de la Representación Nacional, convocada y reunida para resolver previamente sobre la necesidad y urgencia de las reformas, justificó plenamente el clamor

general que las había pedido, y por consiguiente puso el sello al descrédito de la misma Constitución;

que la Convención no pudo ejecutar las reformas que ella misma había declarado necesarias y urgentes, y antes bien se disolvió por no haber podido convenir sus miembros en los puntos más graves y cardinales"⁵¹.

Por medio del plebiscito popular manifestado en las actas provinciales, de las cuales se habló atrás, se escogía a Bolívar como el jefe para salir adelante y superar la crisis. Los considerandos del Decreto dicen:

"Que el pueblo en esta situación, usando de los derechos esenciales que siempre se reserva para libertarse de los estragos de la anarquía y proveer del modo posible a su conservación y futura prosperidad me ha encargado de la Suprema Magistratura para que consolide la unión del Estado, establezca la paz interior y haga las reformas que se consideren necesarias".

Repasando los hechos y los considerandos no es traído de los cabellos el

⁵⁰ Se trata de un excelente estudio lingüístico constitucional elaborado por estudiosos italianos y venezolanos con el apoyo del Centro de Lingüística computacional del Centro Nacional de Investigaciones de Italia. Bartoletti, Bruzual y Zelkowitz analizaron los principales documentos constitucionales de Bolívar: Discurso de Angostura, Proyecto de Constitución de Angostura, Mensaje al Congreso de Bolivia, Proyecto y Constitución de la República de Bolivia, Decreto Orgánico (1828), Constitución de Venezuela 1819 y en su estudio lingüístico encontraron que Bolívar no menciona una sola vez la palabra dictadura. Menciona una vez la palabra **dictador** para rechazarla. Bartoletti, Bruzual y Zelkowitz: Léxico Constitucional Bolivariano. Ed. Scientifiche Italiane. Nápoles, 1983. Tres volúmenes.

⁵¹ Estos son algunos considerandos del **Decreto del 27 de agosto de 1828**, que debía servir de Ley Constitucional hasta 1830, y que estableció el régimen del Libertador-Presidente. Ver Eduardo Roza Acuña: Bolívar. Op. cit. Págs. 43-44.

argumento de que el Decreto de la dictadura de 1828 se acerca más al modelo romano-jacobino que las dictaduras o tiranías de los regímenes autocráticos y personalistas que la América Española y Andina conocería casi que permanentemente después de Bolívar. Además, si se considera también el carácter temporal que el Decreto fijó a los poderes de Bolívar, el régimen del Libertador Presidente se acerca más a la institución extraordinaria en Roma. En efecto, su artículo 26 decía:

“El presente decreto será promulgado y obedecido por todos como ley constitucional del Estado hasta que, reunida la representación Nacional, que se convoca para el 2 de enero de 1830, de esta la Constitución de la República”⁵².

Ahora bien, estudiando el resto de contenido del Decreto resalta a la vista la ausencia de poderes “anormales” o

tiránicos que se le confieran al Jefe Supremo del Estado. Si hacemos un análisis comparativo con los poderes que tiene hoy el jefe del Estado y a la vez de gobierno de un sistema presidencialista, el presidente de la “Dictadura” bolivariana, es un órgano muy debilitado. El presidente de los Estados Unidos⁵³, la primera democracia occidental, o el presidente de Colombia, según la constitución vigente, tienen muchísimas más facultades. Aunque la comparación no es completamente válida pues hay que tener en cuenta las circunstancias espacio-temporales, es interesante ya que muestra algo del problema. Además, es necesario recordar que la Gran Colombia se encontraba, como en efecto la historia lo demostrará, “ad portas” de la disolución y la anarquía.

Para comenzar, cuantitativamente hay una diferencia enorme: según la actual constitución Colombiana el presidente

⁵² Este es el último artículo del Decreto de la llamada dictadura Bolivariana.

⁵³ Es muy interesante examinar el caso de los Estados Unidos de América sobre todo en la perspectiva histórica. Cuando ese país vivió el intento de separación de los estados del sur, que ocasionó la guerra de secesión (1861-1865), el gobierno democrático de ese entonces se encontraba ante este interrogante:

“Existe en todas las repúblicas una fatal e inherente debilidad? Un gobierno de necesidad debe ser muy fuerte para bien de las libertades de su pueblo, o muy débil para mantener su propia existencia? Quien hizo esta pregunta fue Abraham Lincoln el 4 de julio de 1861 en un mensaje al Congreso a propósito de las medidas de excepción que tuvo que tomar en los inicios de la guerra civil.

La pregunta no fue contestada teóricamente sino a través de una serie de acciones militares, administrativas y legislativas para suprimir la rebelión de los Estados del sur contra la Unión Americana. Sin embargo, Lincoln terminó defendiendo la suprema fuerza de la democracia que permite sobrevivir después de las medidas extraordinarias. Es decir, afirmando que el gobierno fuerte o la dictadura no puede ser, como no lo fue entre los romanos, una institución permanente, ordinaria, ya que el gobierno fuerte, pero democrático que en ciertas circunstancias puede volverse dictadura, no puede tener otro propósito que la preservación de la independencia del Estado, el mantenimiento del orden institucional, y la defensa de las libertades y de los derechos políticos y sociales del pueblo.

Clinton Rossiter. “Constitutional Dictatorship”. Ed. Harcourt, Brace New York 1963, Pág. 31.

tiene, según el artículo 118, 8 tipos de facultades; según el artículo 119, otros 4 tipos de facultades, según el artículo 120, 22 más. Si a estas 34 funciones se le agregan las facultades extraordinarias que le confieren los artículos 28, 85, 121, 122, 135, el presidente colombiano es ciertamente poderoso: Es el dueño del poder⁵⁴. El Presidente de los Estados Unidos ha sido definido como un monarca elegido por el pueblo para un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido una vez sucesivamente. Es el hombre más poderoso en el mundo entero, comparable sólo con el Jefe Supremo del Presidium y del Soviet Supremo, de la URSS⁵⁵.

El decreto de la dictadura le confería a Bolívar, según el artículo 1o., sólo 14 facultades, todas ellas comprendidas en las que tiene hoy el presidente colombiano, incluyendo la No. 5: "Expedir los decretos y reglamentos necesarios de cualquier naturaleza que sean, y alterar, reformar y derogar las leyes establecidas", que es la facultad más dictatorial que tiene el jefe del

Estado en el decreto bolivariano. Como se sabe los artículos 121 y 122 le otorgan, prácticamente estas facultades al ejecutivo colombiano⁵⁶. Es de anotar que esta función debía ser ejercida con el concurso del Consejo de Estado.

Una facultad que hoy no tiene el presidente colombiano y que Bolívar sí adquiría por el decreto estudiado era la No. 9: "Aprobar y reformar las sentencias de los Consejos de guerra y tribunales militares en las causas criminales seguidas contra oficiales de los ejércitos y de la marina nacional". Cabe comentar que se trataba sólo de la justicia penal militar, en época de guerra. Pero también a este propósito hay que anotar que los civiles no podían ser juzgados por los militares y que, por lo tanto, el ejecutivo estaba separado del poder jurisdiccional, algo que no sucede actualmente en nuestro sistema constitucional cuando se declara el estado de sitio y se promulgan estatutos especiales de seguridad⁵⁷.

⁵⁴ A este respecto es interesante y demostrativo el libro de Alfredo Vásquez Carrizosa: **El Poder Presidencial en Colombia**. Ed. Enrique Dobry. Bogotá, 1979, Cpts. 15, 16 y 17.

⁵⁵ A este propósito se puede leer a Maurice Duverger: **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Ed. Ariel-Barcelona, 1962, Págs. 330 y ss.

⁵⁶ El artículo 121 de la Constitución le otorga actualmente al presidente colombiano facultades para declarar parcial o totalmente el estado de sitio en el territorio colombiano y ejercer facultades extraordinarias como si se tratara de guerra entre naciones, suspendiendo por vía de decretos las normas legales o constitucionales que considere contrarias al restablecimiento de la "paz".

El artículo 122 otorga en cambio facultades legislativas al presidente para enfrentar situaciones de emergencia económica y social, pudiendo por vía de decreto derogar las leyes en esas materias.

⁵⁷ Bajo estado de sitio, según el artículo 121 de la constitución, los civiles pueden ser juzgados por los militares según los procedimientos de los Consejos Verbales de guerra.

Para demostrar lo anterior es suficiente citar los artículos 15 y 16 del decreto "dictatorial" de Bolívar. Estos artículos aseguran la separación y la autonomía de la función judicial con relación especialísima al poder ejecutivo, características del moderno estado de derecho y, por lo tanto, bien distinto a lo que sucede en las dictaduras contemporáneas absolutistas o tiránicas:

Artículo 15.- La justicia será administrada en nombre de la República y por autoridad de la ley, por una Alta Corte, Cortes de apelación y juzgados de primera instancia, tribunales de comercio, Cortes de almirantazgo y tribunales militares.

Artículo 16.- Será una de las primeras atenciones del Consejo de Estado consultar los decretos orgánicos de los tribunales y juzgados, así como lo conveniente sobre el establecimiento de jueces de hecho, tribunales de policía correccional y organización del Ministerio Público.

El decreto comentado disponía además que los poderes no propiamente extraordinarios y mucho menos dictatoriales en el sentido moderno, autocrático, del jefe del Estado, fueran ejercidos con la asistencia y el control de un Consejo de Estado, formado por

los Ministros "y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República". En efecto, las funciones del Consejo de Estado eran:

- 1o. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe de Estado, ya sean tomando la iniciativa o propuesta de los Ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto . . .
- 2o. Dar un Dictamen al Gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones; en los de los números 9o., 10 y 11 del artículo 1o. de este decreto . . .⁵⁸
- 3o. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobierno de las provincias, para jueces de la Alta Corte, Cortes de Apelación y de los demás tribunales y juzgados. Para los Arzobispados, Obispos y dignidades, cononjías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de Hacienda⁵⁹.

⁵⁸ El concepto previo del Consejo de Estado de los números 9, 10 y 11 del art. 1o. del decreto, se refieren a la aprobación o reforma de las sentencias de la justicia en los casos de oficiales que el Presidente considere necesario; a la conmutación de las penas capitales y la concesión de amnistías e indultos.

⁵⁹ En la actualidad el Presidente de la República tiene el poder de libre nombramiento y remoción de todos los miembros de su gabinete, jefes de institutos descentralizados, universidades públicas nacionales, embajadores, cónsules y muchos más altos y medianos funcionarios sin consultar a nadie.

Pero lo que más contradice el supuesto carácter autocrático o despótico del Régimen Bolivariano de 1828 para la Gran Colombia en disolución, es la declaración y promulgación de un catálogo de derechos y deberes individuales que nada tiene que envidiar al de la actual carta Constitucional Colombiana:

Artículo 18.- La libertad individual será igualmente garantizada y ninguno será preso por delitos comunes sino en los casos determinados por las leyes, previa información sumaria del hecho y orden escrita de la autoridad competente. Mas no se exigirán estos requisitos para los arrestos que ordene la policía como pena correccional, ni para los que la seguridad pública haga necesario en casos de delitos de Estado.

Artículo 19.- La infamia que irroque alguna pena nunca se extenderá a otro que al delincuente.

Artículo 20.- Todos tienen igual derecho para publicar y hacer imprimir sus opiniones sin previa censura, conformándose a las disposiciones que reprimen los abusos de esta libertad.

Artículo 21.- Todas las propiedades son igualmente inviolables, y cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de justa indemnización.

Artículo 22.- Es libre a los colombianos todo género de industria, excepto en los casos en que la ley restrinja esta libertad en beneficio público.

Artículo 23.- Los colombianos tienen expedito el derecho de petición conformándose a los reglamentos que se expidan sobre la materia

Artículo 24.- Son deberes de los colombianos: vivir sometidos al Gobierno y cumplir con las leyes, decretos, reglamentos e instituciones del Poder Supremo, y velar en que se cumplan; respetar y obedecer a las autoridades, contribuir para los gastos públicos en proporción a su fortuna, servir a la patria y estar prontos en todo tiempo a defenderla, haciéndolo hasta el sacrificio de su reposo, de sus bienes y de su vida, si fuere necesario⁶⁰.

Puede causar alguna prevención la excepción del artículo 18 "... no se exigirán estos requisitos para los arrestos que ordene la policía . . ." pero al recordar el vigente Artículo 28,⁶¹ su uso y abuso históricamente repetidos,

⁶⁰ No se puede negar que el contenido de este catálogo de derechos corresponde a los cánones del constitucionalismo del progreso, que en tiempos de Bolívar aún no entraba en vigencia en Europa Occidental, como lo demuestra el interesantísimo trabajo del profesor Giorgio Lombardi, de la Universidad de Turín, *El Pensamiento constitucional de Simón Bolívar . . .*"; *Entre el Constitucionalismo de la Restauración y el Constitucionalismo del Progreso*. Ponencia presentada en el Simposio sobre el Pensamiento Constitucional Bolivariano, organizado por la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Junio 7-9 de 1983.

⁶¹ El vigente Artículo 28, faculta al gobierno, sin trámite judicial ordinario, a detener cualquier persona sospechosa de atentar contra el orden público por un término hasta de diez días, siempre y cuando el país no se encuentre en estado de sitio, pues de lo contrario puede permanecer detenida indefinidamente.

la prevención pasa a ser admiración porque en una "dictadura" no se presente la misma institución de los vigentes Estatutos de seguridad, de emergencia o de necesidad. Los arrestos a que se refiere este artículo no pueden ser por más de 48 horas, ya que el gobierno está obligado, después de este término, a poner en manos del juez competente al detenido.

El decreto de la dictadura bolivariana termina aquí. Se puede comentar críticamente la realidad política de aquellos tiempos diciendo que los hechos superaron en violencia al derecho del decreto. Pero el análisis jurídico no deja espacio para hablar de tiranía, despotismo, autocracia de Bolívar. Es cierto que la realidad supera a la norma jurídica en los países subdesarrollados por eso sus constituciones son semánticas⁶². Pero esta gran verdad no es válida sólo para ese decreto y para esos tiempos; es también válida y mucho más, para la normatividad que siguió después de 1830 y hasta la fecha, y a la cual, desde nuestra actitud liberal y democrática no nos atrevemos a calificar de dictatorial sino cuando se trata de nuestros adversarios o competidores políticos.

Desde el punto de vista del derecho público comparado, las dictaduras bolivarianas quedan demostradas en su carácter comisarial y coyuntural, es decir no absolutistas ni estructurales, y siguen claramente los principios del

Derecho Público Romano y las variables de la Revolución Francesa en su corriente rousseauiana y jacobina. Por lo tanto, no se pueden confundir ni con tiranía, ni con dictadura constitucional, ni con facultades extraordinarias de estado de sitio o emergencia social.

CONCLUSIONES

1a. Las llamadas dictaduras bolivarianas, y en especial la de 1828, obedecen al modelo del derecho público romano. En este sentido no fueron dictaduras absolutistas o tiranías. Las condiciones de emergencia y de peligro de la independencia, la estabilidad y la misma existencia del estado exigieron otorgar facultades extraordinarias a un órgano extraordinario, con la misión precisa de asegurar la independencia y la unidad, para luego volver a la vida constitucional normal. Desde este punto de vista, las dictaduras bolivarianas no se pueden confundir tampoco con los "estado de sitio", "estado de alarma", "emergencia económica", "medidas prontas de seguridad", "estado de prevención", "facultades extraordinarias al ejecutivo" ni con las modernamente llamadas "dictaduras constitucionales". La utilización indiscriminada del término "dictadura" para cualquier forma de tiranía, tiene su origen en la necesidad política de atacar a los "ismos" políticos de la izquierda o de la derecha, sobre todo después de la primera gue-

⁶² Constituciones de papel, según la clasificación ontológica del profesor Karl Loewenstein: "Teoría de la Constitución". Ed. Ariel, Barcelona, 1964. Págs. 218 y ss.

rra mundial y, aún más, durante la guerra fría y en el proceso de independencia de los países del tercer mundo. Ante esta situación es necesario un esfuerzo de asepsia o de limpieza conceptual para no meter en la misma saca instituciones tan diferentes como la dictadura del derecho público romano, dictadura comisarial o dictadura bolivariana y dictaduras absolutistas, tiranías o autocracias tropicales.

2a. La Constitución Boliviana no puede considerarse dictatorial, pues, ni siquiera consideró la posibilidad de la "dictadura constitucional".

Además, los poderes del Presidente de Bolivia, se asemejan más a lo que actualmente se puede calificar de jefe de estado con algunos poderes de gobierno, pues hay que considerar el contrapeso que la rama judicial y las tres Cámaras (Senado, Censores y Tribunales) le hacían. En otras palabras, el Presidente de la Constitución Boliviana estaba lejos de ser un presidente monarca. Su carácter vitalicio se contempló con el exclusivo fin de asegurar una mayor estabilidad, evitando una contienda o competencia sin cuartel entre los diferentes jefes locales o caciques que llevarían al final a la anarquía, como sucedió luego del abandono de Bolívar del poder y la derrota de su proyecto político.

3a. Si se tiene en cuenta el momento histórico de la Gran Colombia, con todo lo que significa en su dimen-

sión política y geográfica, el modelo de independencia y de unidad, nacional e internacional de Bolívar, era el más coherente y fundamentado históricamente, como quiera que nunca hasta hoy se ha logrado esos objetivos con instituciones individualistas o de extremo federalismo. Aún los Estados Unidos, cuna de la democracia liberal en América, tuvieron que recurrir a medidas extremas, por ejemplo, cuando su unidad peligró en la guerra de secesión de 1861-1865. Sin embargo, el modelo extraordinario de Bolívar representaba, equivocadamente, un peligro para las aspiraciones de los jefes regionales y locales. Era el miedo del feudalismo ante la centralización del poder; el miedo de los señores feudales ante el estado-nacional que dejaría sin piso sus aspiraciones de campanil.

4a. El esfuerzo por mantener la unidad y la independencia y sobre ellas construir la nación hispanoamericana, se perdió con el fracaso del proyecto de Estado y de Sociedad de Bolívar. Con su derrota se traicionó, no sólo el ideal bolivariano de unión sino también un pasado histórico de integración dejado por España como efecto de su preocupación societaria y su afán aglutinador o integrador del Imperio Español: La estructuración estatal de las repúblicas liberadas por Bo-

⁶³ Historia de España y América. Ed. Vicens-Vives. Volumen V, pág. 477.

Iívar, y del resto de América española, fue empresa de “criollos y mestizos en la mayoría de los casos imbuídos en el particularismo socio-económico urbano de la época colonial, los primeros, y en el primitivo caciquismo cantonalista indígena de la época prehispánica, los segundos”⁶³. No hay duda hoy, al examinar retrospectivamente el proceso, y al compararlo históricamente con la formación de los estados nacionales en Europa, que esa mentalidad y esas tendencias unidas a las determinantes geográficas del nuevo subcontinente, condujeron a la quiebra del ideal del Libertador, condujeron a una pulverización del poder político y a una anarquía que todavía hoy no ha sido posible superar, como lo demuestra el estado de cosas que existe desde el sur del Río Grande y hasta la Patagonia.

⁶³ **Historia de España y América.** Ed. Vicens-Vives. Volumen V, pág. 477.