

**Los estudios de Derecho
en el Colegio del Rosario.
Algunos aspectos en la
formación de abogados en
el período radical***

Universidad del Rosario, Bogotá.

Introducción

La formación de abogados en los países de América Latina se encuentra íntimamente vinculada a la génesis y consolidación de los procesos que condujeron a la creación de los actuales estados nacionales. Una constante histórica es la constatación de que en los países de América Latina existió una clara y manifiesta conciencia con respecto a que los estudios jurídicos y la preparación de abogados tenía como finalidad la formación de la élite política nacional. La consolidación de las repúblicas latinoamericanas a lo largo del siglo XIX fue concebida en gran medida por sujetos que se llamaban a sí mismos abogados y las explicaciones de la génesis de los estados y de las identidades, generalmente se encuentran atravesadas por el estudio y análisis del papel del derecho y de las Constituciones como formadoras de las identidades nacionales.

Existen, en general, dos vías reconstructivas que dan razón de la historia de los estados latinoamericanos. La primera privilegia el punto de vista político. Se trata del relato tradicional del nacimiento de los estados como resultado de los movimientos de independencia, explicados en virtud de sus manifestaciones externas más evidentes. Un relato basado en las guerras, los caudillos y los acontecimientos fechables da razón del nacimiento de los estados y del posterior proceso de consolidación de los sistemas políticos. Por otra parte, una historia jurídica de los mismos acontecimientos ha privilegiado el análisis de los textos constitucionales y ha exacerbado concomitantemente el valor que se otorga a la Constitución. Las dos vías apuntan al mismo efecto, esto es, a la construcción de

* El autor agradece la colaboración del profesor Julio Gaitán, quien puso a su disposición los resultados de varias investigaciones sobre el tema. Agradece también a la señorita Lorena Suárez V., quien se desempeñó como auxiliar en el proceso de investigación; con su fino olfato y dedicación determinó direcciones fundamentales.

una explicación plausible de los orígenes y desarrollo de los estados. Sin embargo, no son plenamente satisfactorias. En ambos casos se descuida la agencia real de los sujetos que históricamente participaron en los procesos de construcción de las nacionalidades.

Los abogados, que forman parte principalísima de ese grupo de sujetos, actuaron en el ámbito de lo público no sólo en cuanto litigantes y técnicos en el ejercicio del derecho; por el contrario, el papel del litigio no estaba directamente vinculado con la formación profesional. En efecto, los litigios se adelantaban generalmente ante jueces que no habían sido formados como abogados y los litigantes eran sujetos reconocidos como tales sin necesidad de portar título¹. Este es el caso de los litigios menores, aunque es cierto que los litigios mayores, en los que se encontraban involucrados intereses estatales o monetarios fuertes de los que conocían las Reales Audiencias, eran llevados por abogados litigantes. A medida que avanzó el siglo XIX, sin embargo, las funciones del litigio se fueron haciendo cada vez más relevantes.

Los abogados no litigantes, por otra parte, deben ser entendidos como *hombres públicos*: se constituyeron en una élite nacional en la mayor parte de los países recién independizados y representaban un cierto estilo de saber acerca del Estado que anteriormente era desconocido, un “saber fundamentalmente nacional y (se representaban) como las personas a cargo de la elaboración e interpretación de las reglas del juego en la política nacional y en los negocios”².

Es debido al papel central en el proceso de construcción de las naciones que resulta conveniente efectuar una lectura de las estrategias de formación de abogados, así como de las normas y reglamentos que las acompañaban, con el fin de explicar al menos en parte ciertos aspectos problemáticos que no hallan solución en la historiografía tradicional. Pérez Perdomo ha sugerido una interesante explicación acerca de la relevancia de los abogados en este proceso: su tesis es que las “redes sociales” explicarían la relevancia pública del ejercicio de los abogados como agentes activos en lo político. Las escuelas de derecho eran los sitios en los que un miembro de la élite podría conocerse con otras personas interesadas e implicadas en la política, compañeros de estudio pertenecientes a las élites tradicionales o regionales y profesores activos en el ámbito de lo político.

-
1. Rogelio Pérez Perdomo, *Abogados en América Latina*, Stanford University Press, Stanford, 2003, caps. 3-5.
 2. R. Pérez Perdomo, *op. cit.* Aquí se cita la p. 106 de la versión electrónica del documento. El texto puede leerse en: www.law.stanford.edu/library/perezperdomo/lla.html.

Esto se ha podido probar en el caso mexicano³ y es aplicable al caso colombiano especialmente a la amplia trascendencia pública de las actuaciones de los abogados formados en el Colegio del Rosario a lo largo de varios siglos.

Por otra parte, cabe señalar que el caso colombiano es una peculiaridad en algunos aspectos si lo referimos al resto de países de América Latina. Con respecto a la formación de profesionales, en Colombia no se fundó en tiempos de la Colonia una Universidad pública en la que se reflejaran las políticas educativas españolas y que sirviera de contrapeso a los modelos educativos de las instituciones privadas⁴. Por el contrario, la formación de los burócratas estuvo en manos de dos instituciones privadas: el Colegio de San Bartolomé y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario⁵.

Es rastreable la existencia de una autoconciencia con respecto al uso político del conocimiento jurídico por parte del fundador del Colegio del Rosario, Cristóbal de Torres. En efecto, las “Constituciones” que redactara el sacerdote para regir la vida del Colegio Mayor definían a la institución como “hogar de varones insignes” y afirmaba que, como resultado de su proceso de formación (las “grandes letras”), los rosaristas se harían merecedores de los puestos de importancia en el gobierno de la colonia⁶. Es esta una descripción adecuada del funcionamiento histórico posterior de las redes sociales: los rosaristas formaron vínculos cercanos con sus compañeros y profesores en las aulas; estos vínculos, aunados a un relato institucional autodescriptivo que afirmaba la diferencia de los rosaristas con respecto a los demás egresados de otros colegios y universidades dotaron a los egresados del Colegio del Rosario de un espíritu de cuerpo que luego tendría un formidable poder público cuando las circunstancias históricas hacían que uno de los miembros del grupo adquiriera una función pública dotada de poder. De esta manera, había un reclutamiento de la élite política que es explicable en virtud de la pertenencia a una institución privada específica. El horizonte de expectativas de un estudiante del Rosario contenía la oferta institucional de participar en el poder real.

3. Roderic Camp, *El reclutamiento político en México*, Siglo XXI Editores, México, 1996.

4. Cf. Agueda María Rodríguez Cruz, *Historia de las universidades hispanoamericanas*, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá, 1973.

5. Victor M. Uribe U., “The Lawyers and New Granada’s Late Colonial State”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 27, n° 3 (oct., 1995), pp. 517-549.

6. *Constituciones para el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1992, cap. 1.

Esta declaración se cumplió efectivamente a lo largo de dos siglos y medio. Un número elevado de oidores de la Real Audiencia, de presidentes y de burócratas de alto rango fueron abogados egresados del Colegio del Rosario⁷. La institución privada se constituyó en el centro de formación de los burócratas y mandarines colombianos durante la Colonia, tan sólo compensada en ciertos períodos por los abogados egresados del Colegio de los jesuitas. Como resultado de su evidente poder público, la capacidad de gestión y cabildeo de los egresados del Rosario permeó tanto la composición del gobierno colonial, como la de los gobiernos republicanos del siglo XIX, extendiéndose hasta bien entrado el siglo XX. Puede afirmarse que el poder político adquirido por la institución permaneció invariable durante las primeras décadas del siglo XIX y que incluso se reafirmó en el relato oficial que daba gran relevancia a los abogados del Rosario en el proceso de la independencia. Incluso en nuestros días, el léxico autodescriptivo de la institución conserva este tipo de afirmaciones en todo género de documento institucional que haga referencia a la historia del Colegio.

Sin embargo, en la historia del Colegio del Rosario, el siglo XIX presenta una serie de eventos que afectaron considerablemente la estabilidad de la institución, modificando de contera su función como agente educativo y económico. Como veremos posteriormente, las inestabilidades resultantes de los cambios legislativos alteraron en períodos largos la enseñanza del derecho sin que podamos constatar un debilitamiento en la influencia pública de la institución. Durante el período radical, el Colegio del Rosario vería restituida nuevamente su autonomía como institución y se reaseguraría su existencia como agente educativo estable, lo que se puede constatar en la estabilidad de los profesores que regentaron las cátedras a partir de 1870 y en la permanencia de un número de alumnos igualmente estables en el Colegio. Se deben descontar, por razones evidentes, a los alumnos hijos de padres conservadores quienes, a lo largo del período radical, no enviaron a sus hijos a estudiar en el Rosario por razones políticas.

En medio de todas las modificaciones del siglo XIX, se mantuvo una constante histórica que caracterizó al Rosario: la íntima vinculación entre la institución y el ejecutivo, vinculación que, al menos formalmente, alcanza nuestros días. Esta vinculación generó una dinámica histórica autorreproductora: la institución es públicamente relevante en virtud de las agencias públicas y la capacidad de cabildeo y gestión de sus egresados; a lo largo del siglo XIX la respuesta del establecimiento es la intervención constante en los procesos internos de la Institución.

7. Guillermo Hernández de Alba, *Crónica del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1975; María Clara Guillén, *Nobleza e hidalguía en el Nuevo Reino de Granada*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1998.

Las intervenciones en el Colegio del Rosario buscaban en general favorecer las condiciones de crianza de un cierto tipo de abogados “dóciles”, esto es, que representaran públicamente los intereses de los currículos en los que habían sido formados. La idea en el fondo, era que una concepción previa del currículo, políticamente mediada, permitiría la adhesión de los futuros egresados a escuelas partidistas quienes, posteriormente como abogados en el ejercicio del litigio o en el desempeño de los cargos públicos, reflejarían el cuerpo ideológico en el que habían sido formados. Ésta es una explicación plausible de las múltiples transformaciones que sufrió la educación superior en Colombia en el siglo XIX, desde el punto de vista del deseo de mantenerse en el poder de los grupos mutuamente discordantes.

Las mismas constituciones del Colegio del Rosario permitían este tipo de influencias externas: el presidente de la República es, en virtud de las constituciones, patrono del Colegio y ese patronazgo puede ser ejercido y de hecho fue ejercido en los últimos dos siglos, con medidas que afectaron el funcionamiento académico de la institución. Esta relación directa con el ejecutivo sirvió, en el siglo XIX, para que el Rosario fuera manipulado por gobiernos que, conscientes de la función política resultante de la formación de abogados que hemos mencionado, cerraron por períodos la institución, destinaron temporalmente sus edificios a otros usos, la convirtieron en parte de otras instituciones o impusieron rectores y tomaron decisiones curriculares con respecto a la enseñanza del derecho.

Al finalizar el siglo XIX, por ejemplo, con su estabilidad como institución nuevamente regularizada, Núñez modificó por decreto el período de duración del rectorado y nombró directamente a los rectores, prescindiendo del mecanismo electoral contemplado en las constituciones del Colegio; esto le permitió tener control sobre la formación del discurso jurídico resultado de la educación privada. La educación pública en la Universidad Nacional parecía ser el lugar específico del ejercicio “neutral” de la enseñanza⁸, mientras que la Universidad privada era vista como la posibilidad de garantizar la formación de facciones que representasen intereses políticos específicos.

El intento de reconstruir el proceso de la educación en un área específica del derecho en el siglo XIX en el Colegio del Rosario durante el período del radicalismo liberal tropieza con algunos problemas, el más relevante de los cuales es el de las fuentes. Las fuentes para la historia de la educación en Colombia son dispersas o incompletas y la bibliografía existente posee una generalidad excesiva⁹.

8. Helen Delpar, *Rojos contra azules*, Procultura, Bogotá, 1994, p. 138.

9. Hay versiones generales como la de Jaime Jaramillo Uribe que se limita a resaltar los aspectos más gruesos de la legislación y las reformas (J. Jaramillo Uribe, “El proceso

Esto impide al investigador remitir sus puntos de vista a marcos generales. El riesgo consecuente es la eventualidad de realizar generalizaciones apresuradas a la hora de juzgar procesos pedagógicos de corta duración. El problema se hace aún más complejo, si se tiene en cuenta que la información original se encuentra seriamente afectada por pérdidas y mutilaciones¹⁰.

Sin embargo, en los últimos años se han dado los primeros pasos para el establecimiento de una historia de la formación de abogados en Colombia¹¹ que podrán remitirse a una historia general del proceso en América Latina¹².

de la educación, del virreinato a la época contemporánea”, en *Manual de Historia de Colombia*, Colcultura, Bogotá, 1982; J. Jaramillo Uribe, “El proceso de la educación en la República (1830-1886)”, en *Nueva Historia de Colombia*, Planeta, Bogotá, 1989, Vol. 2, pp. 223-250). O historias desprovistas de interés académico como la de Antonio Cacua Prada, *Historia de la Educación en Colombia*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 1997. Para el período que consideramos hay estudios parciales que se aplican a aspectos específicos como J. Meyer Loy, “Los ignorantistas y las escuelas. La oposición a la reforma educativa durante la federación colombiana”, *Revista Colombiana de Educación*, n° 9, enero-junio 1982; y J. M. Rausch, *La educación durante el federalismo: la reforma escolar de 1870*, Instituto Caro y Cuervo, Universidad Pedagógica, Bogotá, 1993.

10. En 1904, el inspector general del Ministerio de Instrucción Pública, Víctor Mallarino, en informe al ministro destaca que no puede indicar datos suficientes con respecto a la educación en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, debido a que gran parte del archivo se había perdido en los tiempos en que el Colegio fue usado como cuartel (Archivo Nacional, Fondo Ministerio de Instrucción Pública, Serie Documental: Educación Superior-informes. Caja 006, carpeta 002, folios 1-328). Anteriormente el archivo había sido severamente dañado como resultado de la inestabilidad institucional resultante de la destinación de los edificios del Colegio cuando fue empleado como Colegio Militar y como prisión. Estos hechos afectaron gran parte de la memoria institucional documental, e imposibilitan la reconstrucción completa de los planes de enseñanza y de la vida administrativa de la institución.
11. Cf. V. M. Uribe Uran, “The Lawyers and New Granada’s Late Colonial State”, ed. cit.; V. M. Uribe Uran, “Preparando ‘mandarines’. Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850”, en *Innovar*, n° 7, enero-junio, 1996, pp. 87-97; V. M. Uribe Uran, *Honorable Lives: Lawyers, Family, and Politics in Colombia, 1780-1850*, Pittsburgh, 2000; J. Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado. La formación universitaria de los juristas colombianos en los comienzos del Estado colombiano*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 2002; J. Gaitán Bohórquez, “El Colegio del Rosario y el proyecto decimonónico de Universidad en Colombia: un intento de reconstrucción desde la normatividad”, en *Borradores de Investigación*, Universidad del Rosario, Serie Documentos, Facultad de Jurisprudencia. Bogotá, junio de 2002.
12. Cf. R. Pérez Perdomo, *op. cit.*

La idea que guía la parte reconstructiva de este escrito es que la formación de abogados en las instituciones privadas sufrió serias alteraciones a lo largo del siglo XIX; un ejemplo de estos procesos es el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario que recién se reorganizaría como institución en el período radical. Es evidente que los radicales propiciaron el acontecimiento educativo más importante del siglo XIX: la fundación de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia; sin embargo, los efectos resultantes del establecimiento de la educación pública para la vida institucional de las universidades privadas incluyeron modificaciones notables con respecto a su funcionamiento histórico. Ahora, en efecto, las redes sociales se multiplicarían entre actores públicos egresados de instituciones privadas, portadores aparentes de un poder tradicionalmente establecido, y actores públicos egresados de la Universidad Pública, representantes de la “imparcialidad” gracias a su formación.

Esto puede ser leído desde el mencionado interés por parte del Estado en el control de la producción de abogados dóciles, que representarían la posibilidad de perpetuar las prácticas establecidas (tesis sostenida por Gaitán, pese a que la segunda parte del texto no la demuestra con total precisión)¹³ y de colaborar con la prolongación en el tiempo de las concepciones de lo público mantenidas por los detentadores transitorios del poder. En este sentido, se trataría de una estrategia de control sobre la producción del discurso jurídico por parte de los partidos sobre los actores privados. La constante preocupación de los gobiernos del siglo XIX en Colombia por tutelar la educación básica y universitaria indicaría la plausibilidad de esta hipótesis¹⁴.

Las constantes modificaciones en los planes de enseñanza demuestran el interés por controlar la producción de saber jurídico. Pese a no ser aceptado actualmente, parece que el papel del litigio en la vida cotidiana hacía relevante el control sobre los abogados en ejercicio y el control previo en los procesos de formación de abogados. Los radicales y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional esperarían producir ahora abogados al servicio del ideario liberal.

13. J. Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, ed. cit.

14. “Siguiendo la orientación del régimen borbónico en lo referente a las relaciones del poder político con las entidades de enseñanza, luego de la ruptura política con España el gobierno de la República asumió el patronato, dirección y gobierno de los establecimientos de educación. Para los dirigentes políticos de la naciente república era claro el papel estratégico del sistema educativo dentro de los proyectos de construcción nacional y de formación de ciudadanos” (Gaitán Bohórquez, “El Colegio del Rosario y el proyecto decimonónico de Universidad en Colombia”, ed. cit.).

Es curioso, sin embargo, que los abogados radicales habían sido formados unos cuantos años atrás en las instituciones privadas que ahora se veían afectadas por sus reformas.

Uribe Uran ha demostrado que la composición social de los radicales es el resultado de la formación y consolidación de una élite provincial que se formó con los planes de estudio resultantes de la reforma Ospina de 1843 y que ahora, en el período liberal y radical de la tercera parte del siglo XIX, entraba en pugna con una élite central¹⁵. Paralelamente con este proceso, la burguesía comercial que había amasado fortunas con la posesión de tierras y el establecimiento de negocios, transita en la segunda mitad del siglo hacia el estado de burguesía industrial; esto representa una modificación en las funciones públicas del litigio, que exigen un replanteo concomitante en las funciones de los abogados como litigantes¹⁶, aunque se mantiene la presencia de los abogados como “hombres públicos”. El crecimiento en el número de abogados que se experimenta a finales del siglo testimonia esta modificación y el renovado interés por una organización del Estado acorde con la mutación en los procesos económicos; si en 1839 hay 20 abogados por cada 100.000 habitantes, en 1849 ya encontramos 24; pese a que los datos no son totalmente confiables, hacia 1875 se puede estimar una cifra de 32 abogados por cada 100.000 habitantes¹⁷.

Para reconstruir adecuadamente los procesos que intervinieron en la formación de abogados en Colombia, particularmente en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en el período radical, presentaré algunos rasgos de la evolución de las normas sobre educación y las modificaciones de los planes de estudio del derecho en el siglo XIX, relevando el caso del derecho administrativo. Esta reconstrucción se acompañará con la indicación de las vicisitudes en la vida de la institución que seguramente afectaron la calidad de la educación. Nuevamente debe anotarse que los datos del período radical no son totalmente confiables por la destrucción de las fuentes y por la inestabilidad de la vida del Colegio. Sin embargo, en medio de este panorama, se resaltará la posible función “ideológica” del derecho administrativo y de su enseñanza para la formación de abogados con una cierta concepción de la organización del Estado. Habiendo demostrado que

15. Uribe Uran, *Honorable Lives*, ed. cit.

16. Un ejemplo de esto es el caso de la familia Ospina. Cf. J. E. Ramírez, “La construcción del poder económico. La familia Ospina, 1850-1960”, en *Innovar*, n° 8 (jun.-dic., 1996), pp. 133-155.

17. Fuentes: V. M. Uribe Uran, *Honorable Lives*, ed. cit.; R. Pérez Perdomo, *Abogados en América Latina*, ed. cit.; Archivo Histórico del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, y Archivo Nacional.

las continuas transformaciones de los planes de enseñanza no atacan un centro inmutable en la enseñanza del derecho, desecharemos la hipótesis de las teorías pedagógicas del reflejo y propondremos que la concepción administrativa del Estado que se reflejó en la Constitución de 1886 y que genera aún hoy tensiones en la aplicación de los principios de la Constitución de 1991, tiene su génesis en los procesos de formación de abogados en el siglo XIX.

1. Las reformas en la enseñanza del derecho

Recordemos a grandes rasgos algunos de los acontecimientos más relevantes en la historia de la educación universitaria en Colombia durante el siglo XIX¹⁸. Para nuestros intereses son varias “oleadas” reformistas las que resultan significativas; destacaremos sus intenciones en la medida en que incidan en la enseñanza del derecho administrativo.

La primera se corresponde con las primeras reformas republicanas a la educación, especialmente las reformas introducidas por Francisco de Paula Santander. La reorganización de las universidades y la creación de la Universidad Central son los hechos más relevantes.

La Universidad Central se organiza “administrativamente” como institución dentro de un ambicioso proyecto global de reforma educativa que se llevó a cabo, al menos en parte, mediante la fundación de colegios en varias ciudades y provincias con la intención de implantar nuevas estrategias pedagógicas y con la reorganización de las universidades. “La reforma educativa de Santander inició una serie de transformaciones legales e institucionales poco después de la Independencia que sugerían la intención de romper con una centenaria tradición de la educación superior en manos privadas y reemplazarla con un creciente activismo estatal en la supervisión y financiación de la universidad. La historia de las instituciones republicanas durante los años siguientes a 1819 es de creciente intervención del nuevo Estado en todas las esferas de la vida colombiana, en particular la educación y su patrimonio”¹⁹. Los colegios (el Mayor del Rosario y el de San Bartolomé) fueron integrados a la Universidad Central²⁰, las cátedras

18. Cf. J. Jaramillo Uribe, “El proceso de la educación en la República (1830-1886)”, ed. cit.; J. Meyer Loy, *Modernization and Educational Reform in Colombia, 1863-1886*, ed. cit.; J. Rausch, *La educación durante el federalismo: la reforma escolar de 1870*, ed. cit.

19. Eduardo Fajardo *et al.*, *Historia económica de las haciendas 1700-1870*, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 2003, p. 76.

20. Decreto de 3 de octubre de 1826, artículo 25. Archivo General de la Nación, República, Instrucción Pública, tomo 135, folio 346.

se impartían en los edificios de los Colegios y la financiación de la educación pública corría a cargo de los propios Colegios Mayores, en aplicación de un decreto firmado por Bolívar en 20 de junio de 1820²¹. Esto, obviamente, generó una inestabilidad fuerte tanto en la vida institucional como en la supervivencia financiera de los Colegios. El Colegio del Rosario reaccionó a la norma descapitalizando sus ingresos por tenencia de tierra e inició de esta manera un tránsito de propietario rural a especulador financiero. Esta es una respuesta adaptativa que describe la bibliografía, principalmente los institucionalistas: si las condiciones del mercado son abiertamente inestables, las instituciones prefieren arriesgarse a pérdidas menores en el corto plazo, que les aseguren su supervivencia en el largo plazo.

Para entender el sentido de la reforma hay que tener en cuenta que los procesos de independencia introdujeron una difusión más amplia de algunos aspectos del pensamiento moderno, que habían comenzado a ser aclimatados por la Expedición Botánica. Con la reorganización de la vida universitaria se pretendía dar espacio para el conocimiento y la divulgación de este tipo de pensamiento, con base en el cual se esperaba la transformación del país. Los estudios jurídicos, por lo tanto, estaban fuertemente vinculados a los procesos de gestación y consolidación de las unidades nacionales. Debido a que los estudios de derecho eran percibidos como el saber político por excelencia, los formados en ellos eran los llamados a detentar los cargos públicos en el establecimiento de una nueva concepción administrativa y política del Estado, que vendría dada en las cátedras universitarias, en parte merced a la “modernización” de los estudios de administración pública (“policía” o “economía política”) y derecho administrativo. Esto hizo que se prestara especial atención a la formación de los abogados y que el Estado interviniera directamente en el contenido tanto de los programas como de los textos de enseñanza.

Este propósito comenzaba en la escuela primaria, a la que se le hicieron modificaciones profundas en las metodologías de enseñanza, y llegaba hasta la formación universitaria que, centralizada y controlada en el diseño de los currículos, permitía al legislador ampliar la concepción estatal adoptada como resultado de la emancipación y en proceso de consolidación en los primeros años de la República. Recuérdense al respecto las estériles disputas en torno al utilitarismo que marcan casi todo el siglo XIX y que hoy son presentadas como las forjadoras del pensamiento filosófico colombiano. “El debate se produjo también en otros

21. “Decreto sobre patronato y dirección de colegios”, en *Codificación Nacional* (Bogotá: I. Nacional, s.f.), tomo VII, p. 14.

países de América Latina. En Chile, conservadores moderados como Bello y los liberales veían la importancia de los estudios jurídicos para formar los ciudadanos activos que debían constituir los cuadros políticos y burocráticos. Los más conservadores temían que tal propósito pudiera ser desestabilizador y preferían que los estudios se concentraran en el derecho romano, el canónico y el patrio. Polémicas similares se vivieron en Colombia y Venezuela²².

Esta primera reforma a los estudios, pese a lo ambiciosa, no transformó del todo las prácticas educativas; sin embargo, se puede datar como el primer intento de adaptar los contenidos de la enseñanza a los requerimientos del Estado y la creación de la universidad pública. En lo que tiene que ver con la enseñanza del derecho, la modernización está representada por el nuevo tipo de derechos que se enseñarían en las aulas. Citando a un articulista de *El Constitucional de Cundinamarca*, se lee en Jaramillo Uribe:

menciona la creación de la facultad de Medicina con cátedras de farmacia, anatomía, terapéutica, patología general y nosología. También destaca la transformación efectuada en la enseñanza del derecho al introducir las cátedras de administración, derecho constitucional, derecho civil “moderno” y legislación²³.

Las posteriores reformas conservaron la enseñanza del derecho administrativo, generalmente en el primer o segundo año de la carrera. Tan sólo durante el período de libertad de enseñanza, esto es, entre 1848 y 1853, se suprimió el derecho administrativo como materia en la que se debería presentar examen. Luego, en 1858, en virtud del Código de Instrucción Pública, se modificó la enseñanza y se suprimieron las materias “dogmáticas”, entre ellas Derecho Administrativo, que se volvería a introducir en los planes de estudio de la Universidad Nacional en 1867 y que luego, en el período de la Regeneración sería materia central en tercer año. Sin embargo, a lo largo de este período en el Colegio del Rosario se continuó dictando la cátedra de manera ininterrumpida, empleando como libros de texto el de Florentino González y el de Cerbeleón Pinzón, a los que haremos referencia posteriormente.

2. La ciencia administrativa

Hay que mencionar que la Ciencia Administrativa en sentido “fuerte”, esto es, como disciplina “científica” acerca de la organización administrativa del Estado era una teoría de reciente creación. Pero la historia del estudio de la adminis-

22. R. Pérez Perdomo, *op. cit.*, p. 83.

23. J. Jaramillo Uribe, “El proceso de la educación en la República (1830-1886)”, ed. cit., p. 225.

tración del Estado poseía una tradición española bastante larga y esta disciplina formaba parte de los planes de estudio coloniales bajo el nombre de “policía”. La “fundación” de la ciencia, al parecer, corresponde a los alemanes²⁴, aunque en las colonias españolas el manual estándar sobre administración fue el manual del oscuro abogado Jerónimo Castillo de Bobadilla²⁵.

En el período anterior a la reforma de Ospina (que, al parecer genera el mayor número de radicales) se postula y defiende la idea del régimen federal como adecuada a las necesidades de la nación. Ya en 1811 Caldas y Joaquín Camacho habían editado una serie de “Principios de economía política”²⁶ en la que se defendía el sistema federal. Paralelamente, se introducía en los planes de estudio de los futuros abogados una nueva disciplina: la Economía Política, que complementaba desde las cátedras las necesidades de organización administrativa del Estado –de la “policía”–; de esta forma, el texto de Bobadilla era relevado por la economía política de Say²⁷. El Plan de Educación Pública, expedido en 1826, incluyó la clase de Ciencia Administrativa que se empezó a dictar en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en 1830 a cargo de José Duque Gómez, quien regentó la cátedra hasta 1840, cuando fue encarcelado por el gobierno conservador, siendo reemplazado por Manuel Cañarete y luego por Florentino González. En el Colegio de San Bartolomé la clase fue dictada brevemente por Vicente Azuero en 1835 y luego por Florentino González, hasta 1840; durante este tiempo, González se valió de la cátedra para hacer propaganda republicana²⁸ y combatir a las élites centrales en defensa de los derechos de las periféricas.

La idea federalista propagada en las cátedras de derecho administrativo le valió a González la cárcel y el posterior exilio (fue apresado porque se suponía que junto con algunos otros profesores de Derecho Administrativo servían de

24. Para Omar Guerrero, “universalmente considerada, la enseñanza de la administración pública comenzó en las universidades de los principados alemanes en 1727”. “Estudio introductorio”, en Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Esap, Bogotá, 1993, p. 20.

25. *Política para corregidores y señores de vasallos en tiempos de paz y de guerra. Para jueces eclesiásticos y seglares y de sacas, aduanas, y de residencias y sus oficiales, y para regidores, y abogados, y del valor de los corregimientos, y gobiernos realengos, y de las órdenes*. El texto que se seguía se correspondía con la edición hecha en Madrid en 1597. Un análisis sucinto del texto de Bobadilla en Uribe Uran, “Preparando ‘mandarines’”, ed. cit., p. 88-92.

26. Uribe Uran, *ibid.*, 93.

27. Jean Baptiste Say, *Tratado de economía política; o exposición simple del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas* (la traducción española es de 1804).

28. Sigo en esto a Uribe Uran, “Preparando ‘mandarines’”, ed. cit., p. 94.

instigadores de la guerra civil que estaba en curso, la guerra de los Supremos); cuando González fue excarcelado tomó bajo su cargo la cátedra en el Rosario por corto tiempo.

En su curso del Rosario, González estudia el primer tratado clásico sobre administración, el texto de Bonnín, *Principes d'Administration Publique*, y lo emplea, al parecer con éxito, en la cátedra. El tratado de Bonnín representa un avance con respecto a la forma anterior de estudiar la “policía”. Sin embargo, el texto de Bonnín no era el más adecuado para conciliar la idea de federación y la idea de Estado no interventor, que eran las concepciones que defendía. Entonces, González se da a la tarea de escribir un libro de texto y publica en 1840 los *Elementos de Ciencia Administrativa*²⁹ en dos volúmenes. Este es el primer libro de texto acerca de administración escrito no sólo en Colombia, sino en el continente, donde se empezaba a reconocer la necesidad de modernizar el estudio de la administración para adaptarla a las necesidades de las nuevas naciones. Pese a su carácter fundacional, no es un texto deficiente; por el contrario, contiene una combinación de los principios rectores de la administración pública generalmente reconocidos (responsabilidad, discreción, pertinencia, etc.) a los que González aunó la lectura de la estructura y funciones del Estado que encontró en Tocqueville.

A partir de estas fuentes organiza el contenido del texto e inicia paralelamente su campaña pública en pos de la realización y aprobación de un Código Administrativo fundado en los principios de la descentralización, defendidos en su libro. En efecto, el autor no pretendía simplemente una obra de carácter pedagógico:

Yo no escribo una novela política, que entretenga con gratas ilusiones los sentimientos nobles y generosos; compongo un libro que debe tener influencia sobre las realidades de la sociedad y debo exponer lo que puede conducir a que se manejen los intereses de los hombres de la mejor manera, echando mano de aquellas influencias que dirigen y gobiernan al hombre. Este es el deber del que desenvuelve las verdades de una ciencia experimental, y de una ciencia que tiene una grande trascendencia sobre la prosperidad de las naciones³⁰.

Posteriormente, otro profesor del Colegio del Rosario, Cerbeleón Pinzón, publicaría un nuevo libro de texto en esta misma área³¹, en el que se evidenciaba la misma necesidad que dio origen al texto de González: la necesidad de establecer principios “científicos” en el manejo del Estado que, unidos a directrices éticas,

29. Imprenta de Cualla, Bogotá, 1840.

30. F. González, *op. cit.*, 1993, p. 113.

31. Cerbeleón Pinzón. *Principios sobre administración pública*, Bogotá, 1847.

posibilitarían la concepción y ejecución de una estructura éticamente adecuada y públicamente eficaz con respecto a los cargos estatales y a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. La estructura del Estado no se presentaba con la claridad que tenía en el texto de González; el discurso de Pinzón no era ciertamente un discurso “técnico” o “profesional”, sino una declaración pública de principios rectores para concebir un Estado. Políticamente comprometido con el partido liberal en el poder, Pinzón no renunció a enfatizar la tesis de la consolidación del Estado en torno a principios supremos y a la vez, defendió públicamente el sistema republicano federal. En este sentido, Pinzón pronto presentó una propuesta pública de reforma a la Constitución de Rionegro en la que, con base en un discurso políticamente correcto, se separaba de aquellos aspectos de la Carta que había debilitado el poder presidencial y el poder del centro con respecto a las periferias³².

En la lectura que propone Uribe Uran, los radicales representan los intereses de élites provinciales que, mediante una reforma constitucional, promueven el interés de la periferia con respecto al centro: uno de los aspectos principales de esto estaba en el artículo de la Constitución de Rionegro que impedía al gobierno central declarar la guerra a un estado o intervenir en los conflictos entre estados. Pinzón, opuesto a González a este aspecto, concebía la necesidad de fortalecer el poder central alrededor de la figura del presidente y del Consejo de Estado; ideológicamente confiesa que el gobierno de un Estado no depende de sus leyes ni de su Constitución, sino de los principios que pueda adquirir en una “Ciencia Administrativa”.

Estas son las dos tendencias que encontramos en la formación de abogados en el siglo XIX en lo que tiene que ver con la administración pública o “policía”: una versión liberal federalista, militantemente anticentralista y defensora de los intereses de las élites provinciales; esta versión del derecho administrativo era, por razones evidentes, más cercana a los radicales. Se trata de la disminución de tamaño del gobierno central, autonomía administrativa para las regiones que incluye una serie de reconocimientos políticos; para esta versión de la teoría es sumamente relevante el papel de los derechos de los ciudadanos y afirma que el respeto por los derechos se desprende orgánicamente del establecimiento de instituciones estatales coherentes. En esta versión de la organización del Estado, tal como sucedía en el texto de Bonnin, González introduce observaciones de filosofía política y filosofía de la historia acerca del Estado.

32. Cerbeleón Pinzón, *Juicio sobre la constitución de 8 de mayo de 1863 espedita en Rionegro*, Imprenta de Echeverría, Bogotá, 1863.

La otra tendencia, que finalmente resultaría triunfante, es la tendencia conservadora representada por Cerbeleón Pinzón. Pese a ser menos rigurosa en sentido técnico, su defensa de un Estado central fuerte, la no autonomía para las provincias y la dependencia de la ley con respecto a los principios, haría carrera hacia finales de siglo con la Regeneración por una parte, y por otra, sería el punto de partida de la conservadurización cada vez más radical de los estudiantes del Rosario a partir de la década de los ochentas del siglo XIX, que daría la impronta a los egresados de la institución en el siglo XX, defensores de la versión administrativa del derecho.

Lo que Florentino González denomina ciencia administrativa es “el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos”³³. Diferencia entre dos tipos de negocios que representan intereses en los que al individuo le va lo suyo: las transacciones mutuas entre sujetos civiles, en las que no interviene el Estado, que están generalmente determinadas por lo que se conoce como derecho privado, y los negocios e intereses, que atañen a los grupos de sujetos, a los espacios administrativos en los que se reúnen, a los medios de conservación de las asociaciones de individuos, la educación, la división territorial, los servicios que deba prestar el Estado; es a esto a lo que se le debe dar un arreglo racional. La garantía del ordenamiento racional de los elementos que permiten la vida social es el carácter científico que hay en la administración del Estado. La tesis de González es que una adecuada organización de las intervenciones del Estado en estos asuntos, que sea fijada en reglas controlables en su aplicación y previamente definidas en sus elementos mínimos, garantizarían el respeto por los derechos, el logro de la paz y la aclimatación de las relaciones entre los diversos entes territoriales.

Para que el sistema propuesto sea coherente, González diferencia los niveles de acción del Estado y los intereses comunes que están representados geográficamente. Uno de los criterios iniciales es el de la distribución del territorio, que está acompañada por una división del mismo y una serie de cargos que son correlativos. González propuso un poder central pequeño, cuya función fuera el control de las relaciones entre los estados. El sistema es central en gobierno y federal en administración, aunque su pretensión es más federalista que este postulado. Los estados son un momento de la división territorial de la nación en municipios, gobernados por un alcalde, cantones gobernados por un merino (son los estados, con un presidente) y un gobierno central con el presidente del Estado a la cabeza. González diferencia entre nación y estados de la siguiente manera:

33. F. González, *op. cit.*, p. 71.

Cuando hablamos, pues, de la organización de las secretarías de Estado, debe tenerse presente que suponemos que la administración general, o nacional, no tiene a su cargo sino aquellos negocios cuyo manejo le es necesario para conservar la unión entre las diferentes partes del Estado, evitar la pugna entre sus intereses, adelantar aquellos que les sean comunes y presentar la nación fuerte y compacta en el exterior, próspera y feliz en el interior. En este concepto, no son necesarios esos ministerios para los negocios de la instrucción pública, para el comercio y la industria, para las obras públicas; pues este recargo de ocupaciones a la administración suprema sólo tiene por origen ese furor de centralizarlo todo, que es el único pensamiento del despotismo, y la causa del atraso de las naciones³⁴.

Los diferentes estados poseen un gobierno central rodeado por los secretarios de negocios extranjeros, Interior, Hacienda, Guerra y Marina. González enseñaba que el federalismo, como forma adecuada de división política y territorial aseguraría la paz y el progreso. En esto, vinculaba los supuestos positivistas normales a una estrategia liberal de comprensión del Estado.

Es evidente que una ciencia administrativa se encuentra íntimamente vinculada a una concepción constitucional que le es correlativa. Las constituciones, en consecuencia, representan declaraciones que legitiman las concepciones administrativas del Estado que se encuentran en su base y por novedosas que parezcan, no deben ser rechazadas por no compartir sus principios:

Libres de preocupaciones y del imperio de hábitos añejos, veamos la sociedad con ojos imparciales, analicémosla y administremos sus negocios conforme a sus exigencias, y valiéndonos de los medios que sean más capaces de satisfacerlas. No rechazemos los principios porque nos parezcan nuevos; considerémoslos, comparemos los resultados que han producido en otras partes y adoptémoslos siempre que tiendan a mejorar nuestra suerte³⁵.

Finalmente, con respecto a la educación, González propone un mecanismo de intervención mínima en virtud del cual el Estado puede intervenir en los planes de estudio y en el ejercicio de las profesiones en la medida en que éstas se encuentren vinculadas de manera evidente con el desempeño de funciones públicas. En esto, la vieja idea de la generación de abogados y funcionarios para mantener versiones específicas del Estado se conserva aunque debilitada en González, y es un rasgo común con la vertiente conservadora del derecho administrativo que se enseñó en las aulas en el siglo XIX.

34. *Ibid.*, p. 131.

35. *Ibid.*, p. 133.

Esta segunda versión, como se ha dicho, es conservadora, mantiene la necesidad del control y la intervención del Estado en los asuntos de la nación y para esto legitima la figura de un ejecutivo muy fuerte y de una legislación que permite las intervenciones. En esta versión del Estado en términos administrativos se deja a las regiones capacidad de gestión limitada a las decisiones políticas del centro. Como es evidente, es esta versión de la administración la que se encuentra en el origen de la Constitución de 1886.

Anotaba anteriormente que existe un vínculo profundo entre ciencia administrativa y derecho constitucional; este vínculo es curricularmente fuerte en la medida en que una lectura de la administración del Estado está necesariamente vinculada con la defensa de un tipo específico de Constitución Política. Este es, evidentemente, el caso colombiano. Cuando Cerbe León Pinzón escribe su texto sobre derecho administrativo en 1847, dos modelos constitucionales quedarán en posiciones enfrentadas: el modelo liberal federalista y el modelo conservador centralista. Estas dos tradiciones comprensivas del derecho y de su operación en los estados reales, serán las enseñadas en las aulas del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Es necesario hacer notar que los alumnos del Rosario que posteriormente serán radicales o simpatizantes de los radicales, fueron formados en los años en que la educación en ciencia administrativa se hacía con base en el texto de González. Esto explicaría, en una teoría simple de los efectos educativos en la sociedad, que fueran partidarios de la idea federal, al haber sido instruidos previamente en ella en el interior de las aulas de clase. Debe notarse que esta hipótesis, que suena débil y poco defendible si se reconstruyen de otra manera los orígenes del pensamiento federal, presenta sin embargo una coincidencia temporal con los acontecimientos que se fortalece aún más si se considera que los egresados del Rosario que serán posteriormente partidarios de la Regeneración fueron educados con el texto de Pinzón, o con otros textos aún más deficientes, con las consecuencias rastreables en la comprensión del derecho constitucional.

Tradicionalmente se ha hecho una lectura del derecho colombiano en el siglo XIX que privilegia el papel de las normas como organizadoras de la realidad. Se puede proponer una lectura sobre el papel central de la formación de los abogados en las aulas de clase. Pese a los múltiples avatares por los que atravesó el Colegio del Rosario en el siglo XIX, sus egresados continuaron siendo mandarines del establecimiento. Los profesores del Rosario conformaron la nómina inicial de la Universidad Nacional y la coincidencia en nombres indica una coincidencia pareja en la lectura de los derechos constitucional y administrativo que, seguramente

tiene consecuencias incluso en el presente, si las leemos a la luz de las tradiciones presentes en los dos textos a los que nos hemos referido.

3. Los vaivenes de una institución privada en medio de las reformas educativas

Volvamos ahora a las modificaciones en la vida institucional de los establecimientos educativos en el siglo XIX. La primera parte del siglo se inaugura con la pérdida de autonomía de las instituciones privadas, particularmente del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, debido a su integración a la Universidad Central; esta integración durará hasta 1853. Esta pérdida de autonomía, sin embargo, no significó entorpecimientos a la labor docente: en el transcurso del siglo, el Colegio atravesará múltiples fases, dependiendo de las oleadas de reformas a los planes de estudio.

La reforma de Ospina en 1842, cuya “intención, sin embargo, no era simplemente reemplazar textos heterodoxos por una dosis mayor de religión tradicional, sino reducir la importancia de los estudios teóricos a favor de conocimientos más útiles, como las ciencias naturales. Se esperaba que éstas alejarían a los jóvenes de la vana y tal vez peligrosa especulación filosófica y los llevaran hacia empeños prácticos para el bien del país”³⁶, modificó la enseñanza, especialmente en los niveles primarios. Es en este período, alrededor de 1850, como resultado al parecer de los buenos oficios de los rosaristas que estaban ubicados en los altos cargos nacionales, que el Colegio inicia la recuperación de su autonomía.

Sin embargo, a lo largo del siglo XIX los vaivenes del Colegio son múltiples: su actividad se canceló por períodos durante la independencia y su autonomía se perdió como resultado de la creación de la Universidad Central. Para evitar la pérdida total del patrimonio, el Colegio vendió, a partir de 1839, la mayor parte de sus posesiones rurales, especialmente la hacienda de Calandayma. En parte como resultado de la reforma educativa liberal, recupera su autonomía alrededor de 1850. Pero luego verá nuevamente afectada su existencia. En 1859 será transformado en cárcel, y en 1861 en Colegio Militar, con las consecuentes pérdidas de documentos, bienes y obras de arte. Será sólo en el período federal, en virtud de la Ley 5 de 18 de marzo de 1865, que el Congreso de los Estados Unidos de Colombia derogue la disposición que establecía el Colegio Militar en los edificios del Claustro.

Hay que tener en cuenta que a lo largo de todos estos años en los que el Colegio desaparece como institución autónoma, continúan celebrándose reuniones

36. David Bushnell, *Colombia, una nación a pesar de sí misma*, Planeta, Bogotá, 1996, p. 140.

de la Consiliatura, nombramiento y pago de rectores y profesores, presentación de exámenes y de certámenes públicos, así como habilitaciones. ¿Qué razones pueden explicar que si bien no hay una existencia real del Colegio como institución educativa, sin embargo la vida académica se lleve a cabo? Los documentos del archivo histórico prueban que los títulos a los que había derecho por haberse completado los cursos en años anteriores podrían obtenerse mediante la presentación de exámenes. Esta costumbre se había adquirido como resultado de la reforma liberal que suprimió los títulos para el ejercicio de las profesiones. Por esta razón, algunas actividades académicas de las instituciones privadas siguieron llevándose a cabo, pese a que sus labores estaban transitoriamente canceladas.

Los institucionalistas han apuntado que hay dos tradiciones educativas que se corresponden con dos tipos de Estado, en lo que tiene que ver con nuestro tema. Estas tradiciones están presentes en las dos versiones del derecho administrativo: por una parte se encuentra la tradición anglosajona, en la que la enseñanza privilegia los aspectos prácticos y aplicatorios de las teorías; desde el punto de vista de la propiedad, en esta tradición se respetan de manera muy fuerte los derechos de propiedad, las expropiaciones y apropiaciones por parte del Estado son muy escasas y cuando suceden, evitan la producción de inestabilidades por medio del ejercicio de compensaciones justas. Las instituciones educativas forman tanto al funcionario público, como al hombre de acción y al empresario; en este sentido no son una competencia para el Estado en términos de manejo del poder.

El segundo tipo de Estado es el hispanista: en esta tradición no hay un respeto marcado por los títulos de propiedad privada y las expropiaciones y apropiaciones estatales son corrientes. Esto genera obviamente tanto desconfianza por parte de los inversionistas, como inestabilidades en el manejo de las cuentas por parte de los actores privados de la economía. En condiciones inestables, el cabildeo y el tráfico de influencias es notorio³⁷. Este es el caso específico del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En medio de un sistema económico permeable a los flujos de los micropoderes, las relaciones entre instituciones y Estado soberano son muy importantes en ausencia de una noción fuerte de respeto a la propiedad.

El riesgo para los estados es muy grande cuando hay instituciones del tipo del Colegio Mayor, porque generalmente un elevado nivel de autonomía del Colegio está acompañado por una notable injerencia en los asuntos de gobierno. No olvidemos que un gran número de rosaristas conformaban los cuadros directivos de la administración y el gobierno.

37. Sigo en esto a L. E. Fajardo, *Historia económica de las haciendas 1700-1870*, ed. cit.

En este sentido el Colegio, hábilmente representado en sus intereses por los rosaristas en el poder, si bien en virtud de la legislación vigente o no existía, o estaba destinado a otros menesteres en lo que atañe a la planta física; sin embargo, continuó reuniendo a la asamblea de consiliarios y colegiales. Esto explica la existencia de documentos relativos a la enseñanza en períodos de tiempo específicos. La desaparición del Rosario no implicó, en consecuencia, una desaparición pareja de una forma específica de entender las funciones del Estado, porque los profesores continuaban regentando las cátedras con los mismos libros de texto. La educación en Colombia, incluso durante el período federal, si bien estaba fuertemente vinculada a las convicciones del partido de turno, conservó elementos invariantes que determinaban el carácter peculiar de los estudios cuando estos se celebraban en instituciones específicas.

El período federal reinaugura la existencia administrativa del Colegio del Rosario; en 1864 es nombrado rector Juan Agustín Uricoechea y Navarro en un proceso electoral regido por las antiguas constituciones; este tipo de elección se seguirá celebrando hasta 1880 cuando el presidente de la República, en uso de las atribuciones conferidas por el patronazgo que ejerce en virtud de las constituciones, nombre a Juan Salgar.

Al no tener un propietario único y disponer que el cuidado de las rentas lo efectuara el síndico del Colegio, la Consiliatura había decidido descapitalizar el Colegio por medio de la venta de sus propiedades rurales. Estas ya se encontraban bastante menguadas en 1864 como resultado de las múltiples destinaciones que había tenido el Colegio; recién restablecido el funcionamiento, en el mismo año de fundación de la Universidad Nacional “el Estado y el Colegio dedicaron esfuerzos accesorios a adelantar un pulso por los derechos accesorios que todavía tenía el Colegio en el mundo rural a través de los principales. El Colegio ya había abandonado en buena parte su interés en ser propietario rural, y en cambio explotaba rentas financieras (algunas de ella todavía relacionadas con las haciendas)”³⁸. En una pugna que llega hasta finales del siglo XX, el Colegio alegará ante la Presidencia de la República su derecho a recibir compensaciones por los daños sufridos a lo largo del siglo XIX.

Desde el punto de vista externo resulta claro para el observador que las pretensiones del Rosario son excesivas e infundadas, porque los desalojos se dieron en virtud de normas adecuadamente proferidas³⁹; además el observador supone que debe tenerse en cuenta que las expropiaciones se hicieron en desarrollo de

38. Fajardo *et al.*, ed. cit., p. 141.

39. *Ibid.*, pp. 33 ss; 129 ss.

normas que buscaban una extensión de la educación y una optimización en la producción de funcionarios “docilitados” por las doctrinas en que eran educados. Sin embargo, desde el punto de vista interno, el participante reconoce que el Rosario como institución producía rendimientos financieros que se ejecutaban en la misma institución que, propiamente, carece de dueño. Desde este punto de vista, su función pedagógica ante el resto de la sociedad quedaba legitimada por su simple existencia. Esta pugna entre interés privado e iniciativa pública permeó la calidad de las clases y la existencia de la institución como centro de enseñanza.

4. La enseñanza del derecho en medio de los vaivenes. El derecho administrativo en el período federal y radical

Las medidas educativas de los radicales han sido en general bien recepcionadas en la bibliografía⁴⁰ y se afirma que una de las ocupaciones más relevantes de los gobernantes radicales fue su interés en materia educativa. El logro más sobresaliente fue, evidentemente, la creación de la Universidad Nacional.

Un conjunto de medidas tomadas por presidentes radicales son fundamentales para entender la tesis de Meyer Loy:

Politically, economically and socially, the liberal experiment was a transitional period between colonial and twentieth-century Colombia. Along with the disappearance of many traditional aspects, it witnessed certain signs of the coming of modernization⁴¹.

Algunos de estos signos están presentes en las modificaciones de los textos constitucionales de ese período. Hemos indicado anteriormente que hay una estrecha relación entre derecho administrativo y derecho constitucional, y que de acuerdo con el número y tipo de derechos de que se trate, podemos calificar a una Constitución de liberal o conservadora (esto es, centrada en el derecho constitucional o centrada en una lectura administrativa del derecho). El período federal y radical experimentó la modificación de las constituciones cundinamarquesas en vaivenes que deben ser leídos como movimientos hacia y contra el legado liberal en materia de derechos. Esto, en nuestros términos, significa vaivenes entre una lectura de los derechos con base en una versión administrativista del Estado o una lectura de los derechos con base en una versión liberal-federal del Estado. Es cierto que por razones legales la enseñanza del derecho en las universidades

40. Cf. Delpar, *op. cit.*, cap. 4.

41. Meyer Loy, *op. cit.*, p. 28.

incluía la enseñanza de las constituciones. Entonces: una variación en el texto de la Constitución del Estado determina que se modifique la forma como debe ser leído el derecho. Esto significa que a cada modificación constitucional debería corresponder una modificación en los textos de enseñanza. Pero este no fue el caso. Nuevas y modificables constituciones, junto con la escritura de una serie de códigos, no alteraron el funcionamiento de los currículos ni de la comprensión del derecho. Veamos.

La Constitución de 1858 consagró en el capítulo V la siguiente lista de derechos individuales: seguridad individual, libertad, propiedad, libertad de expresión, de movilización, de “dar o recibir la instrucción que a bien tengan en los establecimientos que no sean costeados con fondos públicos”, de industria, inmunidad del domicilio, de culto, de asociación, derecho de petición. En este sentido, es evidente que este listado de derechos inaugura una tradición de constituciones que reflejan tendencias liberales modernizantes en la concepción del derecho, que gravitan en torno al primado de los derechos y son asimilables a la moderna “constitucionalización” del derecho.

Parejo con las variaciones del texto constitucional y la expresión de un buen número de derechos, el sistema federal representó la necesidad de escritura de cuerpos legales mutuamente concordantes. En 1859 la Imprenta de Echeverría publica *Los doce códigos del Estado de Cundinamarca*, que habían sido mandados a redactar por la Asamblea Constituyente en 1857⁴².

La codificación del derecho puede ser leída desde el punto de vista negativo como práctica que hace que en la academia el derecho sea confundido simplemente con la ley, y desde el punto de vista positivo como estrategia de mejoramiento de los cuerpos legales, de organización del país y de producción de textos jurídicos. Desde este último punto de vista, es evidente que las nuevas prácticas se reflejaron en la enseñanza del derecho. Hubo modificaciones en los currículos, que reflejaban la doble necesidad de leer y entender la Constitución nacional, así como las constituciones de los estados, pero, como hemos indicado, esta modificación es “externa”: varía el texto a leer, pero no el marco de comprensión a partir del cual se lee el texto.

42. Los códigos fueron escritos de esta manera: Manuel María Mallarino redactó los códigos de Elecciones, Instrucción Pública y Penal; Pastor Ospina redactó los códigos Político y Municipal, de Policía y de Fomento; José María Rivas Mejía los códigos Judicial y de Comercio; Liborio Escallón los códigos Fiscal, sobre establecimientos públicos de caridad y beneficencia y Militar, y Miguel Chiari el Código Civil.

Es interesante hacer notar que la Constitución del Estado de Cundinamarca sufrió algunas reformas que pueden ser entendidas como vaivenes izquierda (liberal)-derecha (conservatismo)⁴³.

En 1862, siendo presidente Ezequiel Rojas, el 25 de agosto se proclama la nueva Constitución del Estado de Cundinamarca. Cambia nuevamente el título II de “Garantías individuales” y se establecen aun mayores garantías⁴⁴. En 1863, la nueva Constitución cundinamarquesa (siendo presidente Alejo Morales) recoge los anteriores principios y les incrementa: “libertad absoluta de imprenta y de circulación de los impresos, así nacionales como extranjeros” y la “libertad de tener armas y municiones y de hacer comercio de ellas en tiempos de paz”.

Entretanto se había promulgado el Código de Instrucción Pública de 1858 (21 de noviembre), en el que se respetaba nuevamente el carácter privado de los colegios que poseía el país desde el siglo XVII y se presentaban las pautas administrativas y de contenido por las que deberían dictarse los cursos. La legislación indicaba la forma, estilo y períodos de los exámenes de las materias y de los exámenes requeridos para ser profesor (en especial todo el libro tercero, especialmente los capítulos 1 y 2). Sin embargo, como sabemos, al año siguiente el Colegio del Rosario fue destinado a ser cárcel del gobierno federal.

Habría de llegar el año 1864, siendo presidente Santos Acosta, cuando por medio de ley promulgada el 11 de mayo se restableció el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Cabe notar que el encargado del despacho de Hacienda, y profesor de Derecho Administrativo del Colegio del Rosario, firmante de la ley, era Florentino Vezga. Esto aquilata la tesis según la cual el cabildeo de los rosaristas condujo al restablecimiento del Colegio. Otros acontecimientos se desprenderían posteriormente.

En resumen, habiéndose modificado el cuerpo de derechos, la enseñanza debería modificarse de la misma manera. Esto suponía una modificación en la

43. De esta manera, la Constitución sancionada en 12 de octubre de 1858 establecía principios claramente conservadores que después resucitarían en la Constitución del 86. Por ejemplo, el artículo 10: “El ejercicio de los derechos de cada individuo tiene por límites los derechos de los demás, los deberes propios de que trata el artículo 5º en los límites que la ley establezca”, el mencionado artículo 5º señalaba, aparte del cumplimiento de la Constitución, el deber de “servir y defender al estado, haciéndole el sacrificio hasta de la vida si fuere necesario”.

44. No a la pena de muerte ni castigo corporal, de religión, de tuición, de seguridad, libertad, propiedad, libre pensamiento, movilización, libre ejercicio de industria, de instrucción, inmunidad de domicilio, inviolabilidad de la correspondencia, principio de proporción entre ingreso e impuesto, libertad de reunión, de petición, de acusación a funcionarios públicos, derecho a juicio por jurados.

materia de Derecho Constitucional, materia nueva y típica del siglo XIX. Con respecto a la forma de su enseñanza, al parecer el método ponía demasiado énfasis en la memoria. No tenemos noticias de primera mano acerca de este período, pero informaciones anteriores nos permiten colegir que la enseñanza dependía de un libro de texto, cuyos capítulos serían trabajados en orden, y que luego serían evaluados al finalizar el curso en ceremonia pública, en los denominados “Certámenes” (estos certámenes estaban ordenados por el artículo 343 del capítulo séptimo del Código de Instrucción Pública de 1858).

Del período estudiado, tan sólo son accesibles dos certámenes públicos: el de 1867⁴⁵ y el de 1868⁴⁶. Están nombrados los actos públicos de 1870⁴⁷, pero no están disponibles hasta el momento los certámenes impresos. Cabe anotar que la invitación al certamen está sujeta a formalidades y a partir de ella es posible reconocer el programa de la materia.

La enseñanza del Derecho Constitucional, en este período, se vincula íntimamente con la enseñanza del Derecho Administrativo, cuyo currículo osciló entre los textos de González y de Pinzón⁴⁸, aunque debe anotarse que el texto de González fue usado con mayor frecuencia. Al final del período, se fundirán los dos tipos de derecho en una misma asignatura.

Sin embargo, cuando Pinzón regentó la cátedra prefirió utilizar como texto el *Catecismo Republicano*⁴⁹, con el claro empobrecimiento en el nivel de la enseñanza. En comparación con su propio texto de 1847 y con el texto de González de 1840, el catecismo republicano fue –en palabras del propio Pinzón– “calculado para el uso de todas las escuelas públicas y privadas, y más aún para instrucción popular en general; siendo la intención del ciudadano presidente, destinarlo con especialidad a las escuelas de la Guardia colombiana”⁵⁰. Como los demás catecismos del siglo XIX, este tiene como función el aprendizaje memorístico y totalmente no analítico. Su objetivo propagandístico del establecimiento es total, y así es presentado en las páginas iniciales, además de consideraciones que no guardan ninguna relación con la Ciencia Administrativa. Tiene también, como elemento de propaganda y enseñanza, un panegírico del republicanismo, evidente para el lector:

45. Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, Miscelánea 356, folio 13, s.f.

46. Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, Miscelánea 356, folio 23, 1868.

47. Archivo Histórico, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, volumen 50, folio 105, año 1870.

48. Cerbeleón Pinzón, *Tratado de ciencia constitucional*, Nicolás Gómez, Bogotá, 1839.

49. Pinzón, carta al rector de julio 8 de 1865. Archivo Histórico, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, volumen 43, folio 159.

50. C. Pinzón, *Catecismo Republicano para instrucción popular*, Bogotá, 1865, p. 11.

P. ¿Cuál ha sido el sistema de gobierno que por el voto constante i unánime del país, hemos adoptado después de nuestra gloriosa emancipación de España?

R. El republicano, popular, representativo, alternativo, electivo i responsable; el mejor de los gobiernos conocidos, como que es el que más eficazmente favorece la garantía de los derechos individuales, que son lo esencial, que son el todo para el hombre en sociedad⁵¹.

Sin embargo, si lo pensamos en el sentido de la defensa del federalismo, mejor elemento propagandístico no podría haber en el aula de clase y esta sería la razón por la cual el rector del Rosario vio con muy buenos ojos la escogencia de este texto⁵², lo cual muestra el compromiso del Rosario con la idea federal e incluso con las ideas radicales; no debe olvidarse que los profesores radicales fueron todos maestros en el Colegio del Rosario así como lo serían luego en la Universidad Nacional. Sin embargo, el autor no estaba convencido con respecto a que fuera ya la hora de este tipo de gobierno en el país; de manera velada lo afirma en el texto:

P. Pero esa independencia, esa soberanía que el sistema federal otorga a las secciones, ¿no las entrega a desaciertos i tal vez a la anarquía?

R. El sistema federal no se adopta en un país, sino cuando las grandes secciones que lo forman, han llegado por decirlo así, a su mayor edad; i entonces es justo dejar la suerte de cada gran sección en sus manos⁵³.

Si tenemos en cuenta que Pinzón fue nombrado porque los estudiantes se habían quejado de la falta de calidad y aprovechamiento en las clases que dictaba el profesor Valenzuela⁵⁴, es claro que por razones evidentes de control curricular durara tan sólo un año regentando la cátedra; el catecismo estaba bien como elemento propagandístico, pero la enseñanza del derecho administrativo no podría ser suplida convenientemente con ese libro.

51. Pinzón, *op. cit.*, p. 52.

52. En 1865, luego de recibir confirmación de la aceptación de Pinzón, el rector responde en una carta lo siguiente: “Por lo que respecta a la indicación que Ud. me hace de si convendría el estudio en la clase del catecismo Republicano que Ud. ha dado a luz en estos últimos tiempos, no solo lo creo conveniente, sino que todavía más, de grande utilidad. –Ya Ud. tiene que haber conocido la opinión que ha formado el público con relación al mencionado cuaderno de Ud., porque cuando que [sic] bien pronunciada no puede escapársele a nadie, para que tenga que manifestar a Ud. ahora lo bueno que me parecen los principios que él contiene i lo adelantadas que he encontrado las doctrinas que establece” (Archivo Histórico, CMR, vol. 23, folio 283).

53. C. Pinzón, *ibid.*, p. 59.

54. Archivo Histórico, CMR, vol. 42, folio 82.

La información dispersa con la que contamos nos permite colegir que la ciencia administrativa fue enseñada a partir de 1865 con manuales de derecho constitucional, perdiendo la función que lograra a mediados de siglo. Los testimonios del archivo histórico y los temas de los certámenes públicos indican que el contenido de la materia se volvió nuevamente “técnico” a partir de 1868 con el profesor Uricoechea, quien retomó el texto de González⁵⁵.

Este sería un argumento para la tesis de Gaitán Bohórquez, quien afirma que “lo que se infiere es que el aumento cuantitativo en la circulación de los textos para la enseñanza del derecho no vino aparejado necesariamente con nuevas formas de lectura, de acceso al texto, sino que la variación en estas últimas tuvo un ritmo incluso mucho más lento”⁵⁶. El empobrecimiento resultante de la enseñanza con base en el catecismo fue pasajero. La producción de códigos en los estados, entonces, no sirvió al parecer para producir un mejoramiento en la calidad de las cátedras. Sin embargo, el caso del derecho administrativo es un buen indicador de la progresiva “modernización” en el estudio del derecho. Los dos textos escritos por autores colombianos representaron, a lo largo del período radical, la opción de dos percepciones diversas del manejo y organización del Estado. Sin embargo, con la derrota de los radicales y con el emparejamiento del estudio de derecho administrativo y derecho constitucional simultáneamente, las generaciones de finales de siglo escucharon en las aulas de clase sobre la necesidad de codificar el derecho y de establecer principios inamovibles acerca de la organización del Estado. El período radical, desde este punto de vista, si bien preparaba la modernización en la concepción del derecho, haciéndolo gravitar en torno a un primado de los derechos en las constituciones de los estados, pronto sería reemplazado por una lectura administrativista y centralizada del derecho, que prepararía la formalización de su enseñanza a lo largo del siglo XX.

55. Programa de Ciencia y Derecho Administrativos, Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, pieza 356, folio 13, s.f. (1867).

56. J. Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, ed. cit., p. 125.

**El radicalismo
colombiano del siglo XIX**

UNIBIBLOS,
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE COLOMBIA

Este libro se terminó de
imprimir en el mes de
abril de 2006
