

## CAPÍTULO VI

### DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886 HASTA EL PRESENTE

UNO DE LOS constituyentes de 1886 formuló a sí mismo estas breves reflexiones:

¿Acertaría el Consejo Nacional en 1886 a dar a Colombia una buena Constitución? La respuesta pertenece al porvenir; pero es incuestionable que sus buenos resultados dependerán principalmente de la virtud con que procedan los legisladores y gobernantes al ejecutarla; pues la razón y la experiencia demuestran que la prosperidad de las naciones, más que obra de las Constituciones Políticas, lo es de la moralidad de los pueblos y de la rectitud, probidad y previsión de sus mandatarios.

Han transcurrido ocho decenios desde la promulgación de la constitución política —centralista y unitaria— de 1886. ¿Cuáles han sido, pues, los resultados, buenos y malos que de su aplicación acertada o abusiva se han desprendido?

En 1892, el presidente Holguín, en su mensaje a las Cámaras Legislativas, expresaba:

En este orden de ideas no veo otro peligro, otro punto negro en nuestro horizonte, que la posibilidad de la vuelta, siquiera de hecho, al régimen federal. Una amarga experiencia ha probado en todos los pueblos de nuestra raza que él es incompatible con el orden y con la libertad. Desgraciadamente donde quiera que se le implanta deja raíces fecundas como toda planta nociva, y entre nosotros [el federalismo] está vencido pero no muerto.

Dos años más tarde, el vicepresidente de la república, encargado del poder ejecutivo, señor Caro, en su mensaje al Congreso Nacional (1894) censuraba en los siguientes términos los resabios del federalismo que aún imperaban:

No es dable —dice— gobernar prevaleciendo tan extraviado criterio; no se concibe que se establezca un gobierno central para prestarle homenaje con palabras suaves y títulos pomposos y privarle al mismo tiempo de recursos, sometiéndole a penosos conflictos y humillaciones, considerándole como a proveedor universal, y luego como a enemigo público siempre que no haga los imposibles que se le exigen.

No obstante, pues, todos los inconvenientes, que dependían, como acertadamente lo afirma José de la Vega,

de la falta de una tradición administrativa compatible con el nuevo régimen, éste ha sido, por múltiples aspectos, fecundo en bienes para nuestro país. Así, no podría negarse que en lo tocante a la ciencia del derecho se ha progresado considerablemente debido a la unificación legislativa y judicial, que ha despertado interés y estímulo para las especulaciones jurídicas y produciendo una verdadera jurisprudencia nacional. Y este solo resultado bastaría para hacer la recomendación de las leyes fundamentales de 1886.

Hay un hecho evidente, por otra parte: que, a partir de la promulgación de la constitución política de 1886, los dos partidos tradicionales, colombianos, el liberal y el conservador, así como otras organizaciones políticas, han expresado su adhesión al sistema unitario, en aras de la tantas veces quebrantada unidad nacional. El régimen unitario es, por así decirlo, el tabú máximo de la política colombiana. En suma, la vieja fórmula de la "CENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA", cuando ha sido aplicada con lealtad por gobernantes y gobernados, ha dado excelentes resultados.

Es evidente, además, que el régimen centralista ha sufrido embates, descalabros y fuertes críticas. Algunos intentos federalistas, como los del Departamento de Antioquia, han producido impacto. La pérdida misma de Panamá sería un argumento para enjuiciar el gobierno unitario. Pero, como hemos dicho al principio, no son, en este caso, las instituciones, sino la conducta de los hombres lo que ha producido el colapso.

Que la conciencia del centralismo político está fuertemente arraigado en el pueblo colombiano, lo evidencia las reformas constitucionales emprendidas en 1905, 1907, 1908, 1910, 1936, 1945 y 1959. En síntesis, el régimen republicano unitario no ha sido tocado en sus aspectos de fondo.

En efecto, el artículo 1º del acto legislativo N° 1 de 1936 hizo las siguientes reformas al artículo 3º de la constitución:

art. 3º Son Límites de Colombia con las naciones vecinas los siguientes:

Con Venezuela, los definidos en el Laudo arbitral pronunciado por el Gobierno del Rey de España el 16 de marzo de 1891; con el Brasil, los definidos en los Tratados de 24 de abril de 1907 y de 15 de noviembre de 1928; con el Perú, los definidos en el Tratado de 24 de marzo de 1922; con el Ecuador, los definidos en el Tratado de 15 de julio de 1916; y con Panamá, los definidos en el Tratado de 20 de agosto de 1924.

Forman igualmente parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia.

Las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes, sólo

podrán variarse en virtud de tratados públicos, debidamente aprobados por el Congreso.

El acto legislativo N° 1° de 1945 introdujo al artículo 5° de la constitución una reforma de índole más bien técnica que substancial:

art. 5° El territorio nacional se divide en Departamentos, Intendencias y Comisarías; aquéllos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales... Las Intendencias y Comisarías quedan bajo la inmediata administración del Gobierno y corresponde al legislador proveer a su organización administrativa y al régimen especial de los municipios que las integran.

El título XVIII, "De la Administración Departamental y Municipal", fue reformado también en los siguientes términos:

art. 181. En cada uno de los Departamentos habrá un Gobernador, que será a un mismo tiempo agente del Gobierno y Jefe de la Administración Seccional. (Artículo 79 del Acto Legislativo número 1 de 1945.)

art. 182. Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución. (Artículo 48 del Acto Legislativo número 3 de 1910.)

art. 183. Los bienes y rentas de los Departamentos, así como los de los Municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno Nacional no podrá conceder exenciones de derechos departamentales ni municipales. (artículo 50 del acto legislativo número 3 de 1910.)

art. 185. Habrá en cada Departamento una corporación administrativa denominada Asamblea Departamental, que se reunirá ordinariamente cada año en la capital del Departamento, por un término de dos meses... (artículo 81 del acto legislativo número 1 de 1945.)

art. 186. Las Asambleas Departamentales son de elección popular y se compondrán de tantos Diputados cuantos correspondan a la población del respectivo Departamento, a razón de un Diputado por cada 40 000 habitantes, y uno más por fracción igual o mayor a la mitad de dicha cifra...

art. 187. Corresponde a las Asambleas:

1° Reglamentar, por medio de ordenanzas y de acuerdo con los preceptos constitucionales y legales, los establecimientos de instrucción primaria y secundaria y los de beneficencia, cuando fueren costeados con fondos del Departamento;

2° Dirigir y fomentar por medio de ordenanzas y con los recursos propios del Departamento, las industrias establecidas, y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros, la colonización de tierras pertenecientes al Departamento, la apertura de caminos y de

canales navegables, la construcción de vías férreas, la explotación de bosques de propiedad del Departamento, la canalización de ríos, lo relativo a la policía local en todo aquello que no haya sido materia de reglamentación por la ley, la fiscalización de las rentas y gastos de los Distritos, y cuanto se refiera a los intereses seccionales y al adelantamiento interno;

3º Organizar la Contraloría Departamental y elegir el Contralor para un periodo de dos años;

4º Crear y suprimir Municipios, segregar o agregar términos municipales y fijar límites entre los Distritos, llenando estrictamente los requisitos que establezca la ley;

5º La fijación del número de empleados departamentales, sus atribuciones y sueldos;

6º Llenar las demás funciones que les señalen la Constitución y las leyes. (Art. 83 del Acto Legislativo N° 1 de 1945.)

art. 194. Son atribuciones del Gobernador:

1ª Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento las órdenes del Gobierno;

2ª Dirigir la acción administrativa, en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la Administración;

3ª Llevar la voz del Departamento y representarlo en los negocios administrativos y judiciales, pudiendo delegar esta representación conforme a la ley;

4ª Auxiliar la justicia como lo determine la ley;

5ª Ejercer el derecho de vigilancia y protección sobre las corporaciones oficiales y establecimientos públicos;

6ª Objetar, por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanzas, y sancionar y promulgar las ordenanzas en la forma legal;

7ª Revisar los actos de los Concejos Municipales y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su exequibilidad;

8ª Las demás atribuciones que por la Ley le competen (artículo 86 del acto legislativo número 1 de 1945.)

art. 196. En cada Distrito Municipal habrá una corporación de elección popular, que se designará con el nombre de Concejo Municipal (artículo 61 del acto legislativo número 3 de 1910.)

art. 197. Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes: 1ª Ordenar, por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del Distrito; 2ª Votar, en conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas, las contribuciones y gastos locales; 3ª Elegir Personeros y Tesoreros Municipales y los demás funcionarios o empleados que la ley determine; 4ª Ejercer las demás funciones que la Ley les señale. (artículo 87 del acto legislativo número 1 de 1945.)

art. 201. En todo Municipio habrá un Alcalde, que ejercerá las funciones de agente del Gobernador, y que será Jefe de la Administración

Municipal, conforme a las normas que la ley le señale (artículo 88 del acto legislativo número 1 de 1945.)

En relación con el Congreso Nacional, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes, se introdujeron a la constitución algunas reformas en lo que toca a la composición. Así, el artículo 93, reformado por el artículo 1º del acto legislativo N° 4 de 1959, dispone que "El Senado se compondrá de tantos miembros cuantos correspondan a la población de la República, a razón de uno por cada ciento noventa mil habitantes, y uno más por toda fracción no menor de noventa y cinco mil habitantes". El artículo 99, reformado por el artículo 2º del citado acto legislativo, señala ahora: "La Cámara de Representantes se compondrá de tantos miembros cuantos correspondan a la población de la República, a razón de uno por cada noventa mil habitantes, y uno más por toda fracción no menor de cuarenta y cinco mil habitantes..."

En punto a la administración de justicia, el artículo 48 del acto legislativo número 1 de 1945 estableció en el artículo 147 de la constitución que

"La Corte Suprema de Justicia se compondrá del número de Magistrados que determine la ley. La misma ley dividirá la Corte en Salas, señalará a cada una de ellas los asuntos de que debe conocer separadamente, y determinará aquellos en que debe intervenir toda la Corte." Y el artículo 152 de la Constitución, reformado por el artículo 55 del citado acto legislativo, expresa que "El territorio nacional se dividirá en Distritos Judiciales, y en cada uno de ellos habrá un Tribunal Superior, cuya composición y atribuciones determinará la ley".

Éstas son, pues, a grandes rasgos, las reformas constitucionales a la carta fundamental de 1886, las cuales no han alterado el régimen republicano unitario consagrado por los citados artículos 1º y 2º de la constitución política de la república de Colombia.

Todo lo anterior pone de relieve, por una parte, que los postulados centralistas de la constitución de 1886 han sido invariablemente respetados y defendidos y que, por la otra, no existe una tendencia popular, por mínima que sea, encaminada a derogarlos para sustituirlos por los lineamientos federalistas.

Podemos decir, en verdad, que las palabras de Simón Bolívar, en su mensaje a los neogranadinos (Cartagena, 1812) han sido acatadas por el pueblo colombiano:

"El sistema federal, bien que sea el más perfecto, y más capaz de proporcionar la felicidad humana en la sociedad es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados... ¿Qué país del mundo, por morigerado y republicano que sea, podrá, en medio de las facciones internas y de una guerra exterior, regirse por un gobierno tan complicado y débil como el federal? No es posible conservarlo en

el tumulto de los combates y de los partidos. Es preciso que el Gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean... Yo soy del sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infectan nuestras comarcas"...<sup>3</sup>

Los censores de la época federal colombiana han dicho, una y otra vez, que "teorías y sólo teorías, utopías y ensayos extravagantes: tal fue la política o la vida política de Colombia, desde 1853 hasta fines de 1885, y con las teorías, matanzas y delirios, anarquía, desmoralización y miseria". ¿No podrían ser aplicadas estas mismas críticas al régimen central que ha imperado en Colombia durante 79 años? Ciertamente que sí. Pero, como lo he dicho al principio, la culpa no es íntegramente de las instituciones, sino del medio en que operan, de la época en que rigen y de la idiosincrasia de los pueblos.

Si bien es cierto que en las épocas federales colombianas el móvil principal de las guerras civiles era la lucha entre el gobierno federal y los pomposos "Estados soberanos", también es verdad que esas rencillas intestinas se han prolongado durante diversas etapas del régimen central de la constitución de 1886, pero ya no bajo la divisa de "la soberanía de los Estados", sino de la "soberanía de los partidos", que ha producido igualmente un grave descalabro a la unidad nacional.

Desde luego, el régimen central ha traído ventajas indudables: además de haber borrado las nueve fronteras internas y suprimido las nueve costosas jerarquías burocráticas entronizadas al amparo de la constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, ha logrado establecer un solo sistema armónico de codificación nacional, en contraste con las nueve codificaciones opuestas que existían antes de 1886.

Asimismo, la constitución política actual ha permitido la concentración de los esfuerzos nacionales hacia una sola administración pública nacional, con las ventajas que ello representa para la estructura de un derecho administrativo nacional.

En el ramo de la administración de justicia, la constitución ha permitido una centralización benéfica. La corte suprema de justicia, los tribunales superiores de distrito y demás tribunales y juzgados establecidos por ley imparten justicia dentro de un sistema escalonado de instancias.

Si bien es cierto que el gobierno nacional lo constituyen el presidente de la república y los ministros del despacho o los jefes de departamentos administrativos, es cierto también que sus actos y funciones están limitados y vigilados por órganos estatales centrales. En efecto, la vigilancia de la ges-

<sup>3</sup> Tomado de *Papeles de Bolívar*, publicados por Vicente Lecuna. Biblioteca Ayacucho, Madrid, 1920.

ción fiscal de la administración corresponde a la contraloría general de la república. A la Cámara de Representantes corresponde, entre otras atribuciones especiales, acusar ante el Senado, cuando hubiere justas causas, al presidente de la república, a los ministros del despacho, al procurador general de la nación y a los magistrados de la corte suprema de justicia.

La constitución de Colombia, al dividir las ramas del poder público en legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, establece en el artículo 55 que "El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

El Congreso lo forman el Senado y las Cámaras de Representantes, y al Congreso corresponde hacer las leyes y demás atribuciones fijadas por el artículo 76 de la constitución. Las Asambleas Departamentales, como corporaciones administrativas de elección popular, tienen funciones reglamentarias, de dirección y organización exclusivamente. En cada Distrito Municipal funciona una corporación popular llamada Concejo Municipal, con atribuciones administrativas. Pero las ordenanzas, tanto de las Asambleas, como de los Concejos Municipales pueden ser suspendidas o anuladas por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El régimen presidencial centralista colombiano impone al presidente de la república deberes en relación con el congreso, con la administración de Justicia, y como suprema autoridad administrativa nacional. Y será responsable por actos u omisiones que violen la constitución o las leyes.

El régimen republicano central ha establecido también un Consejo de Estado, cuyos miembros son elegidos por el congreso, encargado de actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, de preparar los proyectos de ley y de códigos que deban presentarse a las cámaras legislativas, de proponer las reformas convenientes en todos los ramos de la legislación, y de desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso-administrativo.

El ministerio público es ejercido bajo la suprema dirección del gobierno, por un procurador general de la nación, elegido por la Cámara de Representantes, y por los fiscales de los tribunales superiores de distrito, así como por los demás fiscales designados por ley.

En cuanto a la fuerza pública, la nación mantiene para su defensa unas fuerzas armadas de carácter permanente, que constitucionalmente no son deliberantes, pero que están bajo el mando central del presidente de la república.

La constitución nacional encomienda a la corte suprema de justicia la guarda de la integridad de la ley fundamental. En consecuencia, la corte está facultada para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los ordinales 11 y 12 del artícu-

lo 76, y el artículo 121 de la constitución nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

En fin, todo este aparato constitucional, creado en su estructura básica por el constituyente de 1886 y reformado posteriormente de acuerdo con las necesidades y circunstancias, es en la teoría aceptable. El problema estriba en que ha existido, en muchas épocas de la aciaga historia política colombiana, una contradicción entre la teoría y la práctica. Y esta antinomia es producto, como lo hemos dicho, no de la constitución misma, sino de quienes la aplican, del medio en que rige y del temperamento y condiciones del ciudadano colombiano.

Aquí podemos intercalar nuevamente las palabras de uno de los delegatarios de 1886, el doctor José María Samper:

¿Acertaría el Consejo Nacional en 1886 a dar a Colombia una buena Constitución? La respuesta pertenece al porvenir; pero es incuestionable que sus buenos resultados dependerán principalmente de la virtud con que procedan los legisladores y gobernantes al ejecutarla; pues la razón y la experiencia demuestran que la prosperidad de las naciones, más que obra de las Constituciones Políticas, lo es de la moralidad de los pueblos y de la rectitud, probidad y previsión de sus mandatarios.

Infortunadamente, en Colombia no existe todavía esa conciencia institucional y ese espíritu verdaderamente jurídico y cívico que ha hecho grandes a los grandes pueblos, como lo demuestra el hecho incontrovertible, irrefutable, de que, después de siglo y medio de vida independiente, no ha logrado la paz, ni la estabilidad política, ni el acatamiento integral de la sabia constitución, ni el definitivo afianzamiento nacional.

En todo caso, concluimos señalando con José de la Vega que las leyes constitucionales vigentes

“contienen el único principio adaptable a las condiciones sociales y a los antecedentes históricos del país: *centralización política y descentralización administrativa*; fórmula de suyo flexible, acorde con el más exigente desarrollo local, sujeta a las rectificaciones de los tiempos, y llamada, por lo mismo, a engendrar frutos benéficos para la patria colombiana”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arosemena, J., *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina*.
- Blanco y Azpurua, *Documentos para la historia de la vida pública del Libertador*.
- Bolívar, Simón, *Obras Completas*. Compilación de Vicente Lecuna, La Habana, 1947.
- Earle, Edward M., *Ensayo sobre la historia del Nuevo Mundo*. Comisión de Historia, de los Estados Unidos, tomo XXXI.
- León, A., *La Constitución de los Estados Unidos de Colombia*. Bogotá.
- López Michelsen, Alfonso, *Apuntes de Derecho Constitucional Colombiano*. Universidad Libre, Bogotá.
- Monsalve, J. D., *El ideal político del Libertador Simón Bolívar*. Editorial América, Madrid.
- Núñez, Rafael, *La reforma política en Colombia*. Publicación de la Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá.
- Pombo y Guerra, *Las constituciones de Colombia*. Edición de La Paz, Bogotá, 1912.
- Posada, Adolfo, *Instituciones políticas de los pueblos hispanoamericanos*.
- Posada Gutiérrez, J., *Memorias histórico-políticas*. Bogotá.
- Restrepo, *Historia de la Revolución de Colombia*. Edición de J. Jacquin, Besenon, 1858.
- Rivas Groot, *Asuntos constitucionales*, Bogotá.
- Samper, José María, *Derecho Público Interno de Colombia*. Dos tomos de la colección de la Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Núms. 135 y 136, Bogotá, 1951.
- Vega, José de la, *La Federación en Colombia (1810-1912)*. Editorial América, Madrid.