

LA FEDERACIÓN EN COLOMBIA

Por PEDRO PABLO CAMARGO*

* Profesor de Derecho Internacional Público de las Universidades Jorge Tadeo Lozano y la gran Colombia de Bogotá y antiguo Investigador del Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM.

INTRODUCCIÓN

BAJO EL rubro de “La Federación en Colombia”, uno de los más eximios prosistas suramericanos, como lo fue José de la Vega, abordó el estudio de uno de los capítulos más agitados y decisivos del derecho constitucional colombiano, en un ensayo objetivo y perspicaz, en el cual asienta, por principio de cuentas, que la federación fue para Hispanoamérica un fenómeno divisorio, en oposición al fenómeno *e pluribus unum* de la Confederación de los Estados Unidos, que aglutinó en un solo ente político a varias divisiones políticas.

En efecto, las naciones iberoamericanas fueron centralistas en la época colonial. Pero bajo el federalismo de la independencia, se estableció el divorcio entre reinos y virreinos, lo cual produjo el nacimiento de varios países hermanos en la sangre, la historia, la geografía, el idioma y las comunes tradiciones. Somos, en realidad, un conjunto de 20 naciones separadas unas de otras, cuando, en verdad, hubiéramos podido estar unidos por un mismo derecho constitucional.

José María Samper, otro crítico de las instituciones jurídico-políticas colombianas, dedica dos volúmenes al análisis de los problemas constitucionales, con el título de *El Derecho Público interno de Colombia*, publicado por la Colección de Autores Populares del Ministerio de Educación Pública de Colombia.

Otros autores, tales como Justo Arosemena, Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra —para no citar sino unos pocos— han hecho estudios serios en el pasado sobre los ensayos federales en Colombia, los cuales habían sido considerados desde el nacimiento de la Nueva Granada como inadecuados. El precursor de la Independencia Americana, Antonio Nariño, en el primer número de su periódico, *La Bagatela*, escribió para señalar que consideraba “un disparate el querer aplicar servilmente las formas de gobierno de otras naciones que se han hallado en una muy diversa situación que la nuestra”...

Podría pensarse, en consecuencia, que la materia está de suyo agotada, especialmente desde que la constitución política de la república de Colombia, promulgada el 5 de agosto de 1886 —actualmente vigente—, consagró en su artículo 1º la forma republicana centralista de gobierno:

artículo 1º La Nación Colombiana se reconstituye en forma de República Unitaria.¹

¹ Edición del Ministerio de Gobierno de la República de Colombia, acordada con la Reforma Plebiscitaria y con los Actos Legislativos 2, 3 y 4 de 1959. Texto de la Imprenta Nacional. Bogotá, 1960.

Tal reconstitución significó que, a partir de 1886, Colombia dejaba de ser una federación para convertirse en una república unitaria o central. En palabras de Samper,

La Constitución del 5 de agosto, al proclamar la República *unitaria*, en su artículo 1º, ha declarado expresamente la unidad de la nación y, por lo tanto, de su soberanía y del gobierno que de esta emana, o que es su ejercicio mismo. El hecho capital de la reforma o de la nueva Constitución está, pues, contenido en su artículo 1º: ésta es la piedra fundamental y sobre ella reposa o ha de reposar todo el edificio.

No creemos, sin embargo, en un definitivo agotamiento de la materia, mientras haya sobre todo fuentes históricas qué investigar y mientras le siga correspondiendo a la crítica jurídica el papel decisivo en el análisis de las instituciones jurídico-políticas del pasado y del presente. En efecto, la federación en Colombia pertenece a su historia constitucional del siglo pasado. Y éste es un tema ya casi olvidado, excepto para quienes estudian el derecho constitucional de Colombia. Y éste es, precisamente, el objeto de estas líneas: echar un vistazo sobre la fugaz experiencia colombiana para poderla confrontar con las experiencias federales de otras naciones del Continente.

Con base en dicha tarea de confrontación, el Profesor Mario de la Cueva, ilustre catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México, propúsose recopilar una serie de monografías sobre las experiencias federativas en todos y cada uno de los países americanos, con miras a publicar dichos estudios histórico-jurídicos en un volumen de algo que podríamos considerar como de derecho constitucional comparado.

Por ser ciudadano colombiano, me ha correspondido a mí escribir la parte correspondiente a mi país, y confieso que no tengo la pretensión de formular un tratado sobre la federación en Colombia, sino mi intención es hacer una reseña histórica muy breve, con su correspondiente juicio jurídico, en torno al ensayo federalista colombiano.

Si alguna vez el Profesor de la Cueva me hubiese preguntado en su clase de derecho constitucional cuál es, en síntesis, la historia del ensayo federativo colombiano, sin duda le hubiese respondido con esa admirable síntesis que el Presidente Rafael Núñez hizo en su exposición ante el Consejo de Delegatarios en 1885:

La historia de nuestras Constituciones y de los resultados producidos por ellas desde el punto de vista del supremo interés de la paz, es elocuentemente decisiva. La Constitución de 1832 era central y sobria en declaraciones de supuestas garantías individuales, y el orden público fue conservado bajo su influencia durante ocho años consecutivos. La de 1843 fue más central todavía, y durante sus diez años de vigencia hubo paz mucho más efectiva que en el período constitucional precedente, porque la insurrección que ocurrió en 1851 fue casi inmediatamente reprimida, con escasos sacrificios de dinero y sangre. La de 1853 —la-

mada centro federal— abrió camino a la rebelión del año siguiente. La de 1858 —netamente federal— preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen establecido en 1863 sobre la base deleznable de la soberanía seccional.

En suma, y tal como lo expresa José María Samper, “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”.

La época federal colombiana, pues, empezó en 1853 y culminó en 1858 y 1863. Con el acuerdo sobre reforma constitucional de 30 de noviembre de 1885 hubo de terminar el aciago ensayo federalista. Las bases de dicho acuerdo, tal como lo hemos dicho anteriormente, fueron:

“La soberanía reside única y exclusivamente en la Nación, que se denominará República de Colombia”, y “Los Estados o Secciones en que se divida el territorio nacional tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender el desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno.”

Rechazada que fue la federación por el constituyente de 1886, “Colombia reasumió sus prerrogativas, eliminando esas entidades de pomposos atributos que se llamaron Estados soberanos”, tal como lo expresa con acierto el constitucionalista colombiano Francisco de Paula Pérez.

El Profesor De la Cueva podría preguntarme ahora cuál ha sido el balance al cabo de 79 años de régimen centralista en Colombia. Concretamente podría interrogarme en el sentido de si la fórmula política del constituyente de 1886 de *centralización política y descentralización administrativa* ha resultado adecuada para la vida del pueblo colombiano. Si le respondiera enfáticamente que sí, él podría repreguntarme: ¿cómo se explica usted, por ejemplo, que un estudiante de provincia tenga que acudir hasta la capital de la República para que el Ministerio del ramo le haga entrega de su respectivo título?

No es mi propósito demostrar en un breve ensayo como este si el sistema centralista republicano ha fracasado en Colombia y que, en consecuencia, habría que volver a la adopción del sistema federal. Esto rebasaría los límites de este modesto estudio dedicado sólo a reseñar la experiencia federal colombiana.

Estoy convencido de que el sistema federal en Colombia fue un evidente fracaso. Pero creo también que el sistema republicano central entronizado por la Constitución Política de 1886 no ha dado cumplimiento a la sabia fórmula de “centralización política y descentralización administrativa”, ya que más bien se ha impuesto otra muy distinta: la de “centralización política y centralización administrativa”.

Pero esto no es culpa de las instituciones, sino más bien de los medios en que se instauran y de las épocas en que rigen. Las instituciones cons-

titucionales por más perfectas que sean en la teoría, no siempre resultan apropiadas a determinada colectividad. Para unos pueblos serán mejores que otras. Una serie de factores sociales, políticos, psicológicos, raciales, etc., influyen en el éxito o en el fracaso de las mismas. Lo radical y definitivo es que haya siempre de parte de los pueblos una conciencia y un deseo de respetar y de hacer respetar sus instituciones jurídicas. Y considero que en el medio colombiano no existe todavía esa conciencia y ese espíritu jurídico noble que ha hecho grandes a los pueblos.

El 5 de septiembre de 1887, José María Samper, en su breve prefacio al *Comentario científico de la Constitución de 1886*, expuso el siguiente juicio, que hoy tiene una inusitada vigencia:

Que la actual Constitución de Colombia tiene defectos, y algunos graves, es verdad innegable. Así, ni en nuestra calidad de ex-Constituyente, ni en la de mero publicista, pretendemos recomendarla como una obra perfecta. Pero sí declaramos con ingenuidad que, no obstante sus defectos, ella es, en nuestro sentir, la más adecuada que ha podido darse a Colombia, en las críticas circunstancias a que ésta había sido arrasada por los excesos del federalismo y la exageración de las doctrinas liberales. Lo que importa, para que la nueva Constitución produzca sus frutos, es que ella sea practicada con entera fidelidad por todos los poderes públicos. De esta práctica rigurosamente honrada resultará la plena demostración de las cualidades y los defectos del nuevo Código fundamental; y si la nación sabe mantener con energía la paz que ha recuperado y la legalidad que emana del régimen constitucional, el patriotismo de los legisladores se encargará de corregir los defectos que la experiencia paténte, y Colombia podrá asegurar la estabilidad que tanto necesita, a la sombra de instituciones que sean igualmente salvadoras de la libertad y del orden... Republicanos y demócratas somos y hemos de ser en Colombia, y es deber de todos el aplicarnos a depurar nuestras instituciones para que llenen bien su objeto y nos coloquen tan lejos de la anarquía como de la arbitrariedad.

Será, pues, muy interesante el poder reunir, en un solo volumen, las distintas monografías de los países americanos sobre las experiencias federativas, para después poder obtener valiosas conclusiones. Si en los Estados Unidos de América existe un régimen que puede reputarse auténticamente de federal, ¿cómo han operado los pretendidos sistemas federales de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos del Brasil y los Estados Unidos de Venezuela? ¿Hasta qué punto ha resultado para el resto de los países latinoamericanos el haber adoptado el sistema republicano central de gobierno? ¿No hubiera sido más conveniente, para algunos de ellos, combinar las dos fórmulas?

Limitémonos en este estudio a reseñar únicamente la experiencia federal colombiana del siglo pasado, que pueda servir en algo para la augusta tarea de confrontar los sistemas constitucionales de los países americanos en lo que se refiere a sus tradicionales formas de gobierno.