

Boletín Nº 6
del
**Instituto de Estudios
Constitucionales**
Escuela de Derecho

DIRECTOR: JORGE VÉLEZ GARCÍA

**L RECONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. HACIA LA
CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1886.**

*Luis Andrés Fajardo Arturo
y Luis Javier Moreno Ortiz*



Universidad Sergio Arboleda

Universidad Sergio Arboleda

BOLETÍN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES

LA RECONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. HACIA LA

CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1886.

® *Luis Andrés Fajardo Arturo y Luis Javier Moreno Ortiz*

Primera edición: agosto de 2006.

Primera reimpresión: septiembre de 2008

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin
previa autorización escrita del editor.

Edición realizada por el Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda

www.usergioarboleda.edu.co

Carrera 15 No. 74-40

Teléfonos: 3 25 75 00 ext. 2131 - 3 22 05 38 - 3 21 72 40.

Fax: 3 17 75 29.

Bogotá D.C.

Diseño Carátula y Diagramación: Maruja Esther Flórez Jiménez.

Bogotá, D.C.

ISSN: 1909-3977

*No hace falta un gobierno perfecto;
se necesita uno que sea práctico.*
Aristóteles (384 AC - 322 AC)
Filósofo griego

LA RECONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. HACIA LA CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1886.

*Luis Andrés Fajardo Arturo
y Luis Javier Moreno Ortiz*

SUMARIO: § 1. *Liminar.* § 2. *La irrupción de la República.* § 3. *La compleja adaptación de dos especies importadas.* § 4. *La unidad en la diversidad.* § 5. *La diversidad en la unidad.* § 6. *Crónica de una tragedia.* § 7. *La República en entredicho: la degeneración.* § 8. *Hacia la refundación de la República: el modelo centralista de la Constitución de 1886.* § 9. *Reforma fundamental o catástrofe.* § 10. *Las bases de la reforma.* § 11. *El proyecto de Constitución de 1886.* § 12. *Las discusiones del Consejo.*

§ 1. **LIMINAR.**

Desde su comienzo, la era republicana ha estado en entredicho en Colombia. Aún hoy, casi dos siglos después de la independencia de España, persiste en nuestra tradición jurídica un interesante debate medular sobre la naturaleza, la misión y el sentido de nuestra República y de nuestro Estado.

Los tres siglos de continuidad colonial, si bien alterados por la penumbrosa sucesión de la casa de Borbón, que reemplazó a la casa de Austria, instaurada en los tiempos de los Reyes Católicos, han dejado una huella profunda y firme, que proyecta su influencia hasta nuestros días. Desde la conquista hasta la independencia, estos territorios asumieron, primero por imposición y más tarde por convicción (o conveniencia) la Monarquía.

Contrariando la creencia común, cultivada con esmero por los cronistas de la causa de la independencia, la Monarquía española no tenía la disposición, ni los elementos, para asumir una postura despótica o absolutista, como sí ocurriría en otros reinos de Europa. Los reyes españoles no llegaron a los extremos de soberbia y arbitrariedad de los Estuardo o de los Capeto y Borbones franceses, que acabaron pagando con la cabeza de sus vástagos, a manos de Cromwell en la *gloriosa revolución* y en la *guillotina*, bajo el gobierno del *terror* en la revolución francesa.

Pese al inveterado prejuicio del *yugo español*, que oprimía a los Americanos, una breve mirada a los hechos permite apreciar que el poder de la Monarquía en América estaba más próximo a lo precario que a lo absoluto. En efecto, una de las principales máximas jurídicas coloniales: *se obedece pero no se cumple*, esgrimida con prolijidad por conquistadores, cabildos, e incluso Virreyes y Audiencias, revela una condición peculiar de nuestra vida política, no asimilable a un sistema en el que el poder es absoluto. De otra parte, la casi totalidad de las protestas en la América Española, salvo la exótica aventura del *Tirano* Lope de Aguirre, en la cuenca del Amazonas, se hicieron contra el gobierno, pero no contra el Monarca, bajo la máxima de: *Viva el Rey, abajo el mal gobierno*. En el sistema jurídico colonial, tan ricamente casuístico, abundaban las excepciones y los fueros, celosamente guardados por esos particulares jueces gobernantes que eran los Oidores. El poder real en América casi nunca era ejercido directamente, sino por intermediación de una serie de cuerpos auxiliares como el Consejo de Indias, la Casa de Contratación, etc., cuyas facultades eran precisas y limitadas. Quienes ejercían estas dignidades estaban sometidos a un control muy severo: los juicios de residencia. La misma fórmula adoptada para el juramento en la ceremonia de coronación por los Reyes de Aragón¹, que denota su limitadas ascendencia sobre los nobles, y cuya antigüedad se remonta varios siglos a la fecha de la conquista, descarta cualquier posibilidad de absolutismo, pues el Rey

¹ *Nosotros que valemos tanto como vos, y que juntos valemos más que vos.*

es apenas el primero entre sus pares, y sólo es reconocido como tal después de haberse comprometido a respetar los fueros de su reino. Si se examina la vida diaria en la colonia, el protagonista de la misma, al menos en el aspecto político, no es el Rey, que aparece como una remota figura de unidad para sus súbditos, ni siquiera las reputadas personas del Virrey o del Presidente de la Audiencia, ni las Audiencias mismas, ni los Gobernadores, sino, el Cabildo, la Municipalidad, verdadero corazón del poder en América.

El Cabildo, en su condición de cuerpo de notables de la ciudad, se ocupaba de proveer lo necesario para su buena administración, tomaba las provisiones convenientes y, por medio de sus Alcaldes, administraba justicia. Pese a su protagonismo en los primeros años de independencia, pronto el Cabildo será dejado de lado, desplazado por las artificiosas nociones de Nación, Estados (o Departamentos), importadas precipitadamente de otras latitudes, dando origen a un extenso y sangriento proceso de prueba- descarte, que consumirá durante casi todo el resto del siglo XIX, a la naciente República en guerras y constituciones.

§ 2. LA IRRUPCIÓN DE LA REPÚBLICA.

Los reinos en la América española, acostumbrados a vivir en una Monarquía no absoluta, ni despótica, sino distante y limitada, a comienzos del siglo XIX, se encuentran en una situación singular, propiciada por la intervención Napoleónica en la península. Antes de la invasión de las tropas imperiales, los súbditos españoles seguían siendo, como siempre, unos fieles vasallos, aunque también, como casi siempre, de unos muy malos señores. Ni siquiera la ineptitud evidente de la familia real, tan menesterosa del cuerpo y del alma, plasmada con prodigiosa clarividencia por Goya, con los torpes Carlos IV y su tristemente célebre hijo Fernando VII, había cambiado el sentimiento monárquico en España ni en América.

La invasión francesa, seguida de la captura y prisión del Monarca y de su familia, generan un vacío de poder. El resultado inmediato de estos acontecimientos es la revuelta popular, no contra el Rey, como había

ocurrido en Inglaterra en el siglo XVII y en Francia en el siglo XVIII, sino contra los usurpadores. De nuevo, el pincel de Goya, captura la intensidad del momento, en sus célebres óleos sobre los fusilamientos de 1808. La distante América, a salvo de las imperiales garras, al otro lado del atlántico, siente con la misma intensidad de la península el peso de haber perdido su cabeza. El poder de las autoridades reales, precario de suyo, ahora se torna en sumamente frágil.

Acéfala la Monarquía, los súbditos se reorganizan en torno a sus Cabildos y aparecen varias Juntas de Regencia. Estas juntas lucharán tanto contra el enemigo común, como entre ellas mismas, para lograr la supremacía. En ese entorno circunstancial ocurre la convocatoria a Cortes, que se cumplirán en Cádiz, en las que aparecerán propuestas más generosas con la representación de los Americanos, demandadas entre otros por Don Camilo Torres en su célebre *Memorial de agravios*, precedido, poco tiempo antes por las *Cartas de Suba* de don Frutos Joaquín Gutiérrez. La Monarquía comienza a pensar en su futuro, y se ambientan ideas como las de la Monarquía Constitucional, e incluso la de la República.

En el Nuevo Reino de Granada, como en los demás reinos americanos, el poder de las autoridades de la Monarquía adolecía de precariedad. El propio Virrey Amar y Borbón sufre con impotencia, el 20 de julio de 1810, en medio del disturbio originado en el mercado de la plaza mayor, con ocasión del episodio del famoso florero del señor Llorente, un ignominioso desalojo, pasando de los oropeles de su palacio a las miserias del calabozo, en compañía de su refinada consorte. Los habitantes de Santa Fe, siguiendo el ejemplo de otros precursores, como los Quiteños en 1809, deciden asumir, en un cabildo abierto, por sí mismos la dirección de sus asuntos, no sin hacer solemnes protestas de obediencia y respeto al Monarca y a su autoridad².

² Sobre el particular ver la interesante investigación de Sergio Elías Ortiz en su *Génesis de la revolución del 20 de julio de 1810*, Bogotá, 1960.

El Cabildo de Santa Fe, se asume por sí y para sí, como superior de los demás Cabildos del reino, y, no sin inconvenientes, promueve todo un proceso constitucional que conducirá a la Constitución de Cundinamarca de 1811, mediante la cual la Monarquía de antaño, se hace constitucional hogaño. No obstante, la tendencia seguida por Santa Fe no será compartida por otros Cabildos, que, valiéndose en algunos casos, para el efecto, y con cierta arbitrariedad, de las "Provincias", harán también sus propios procesos constitucionales y producirán, en el lapso comprendido entre 1811 y 1815, varias constituciones. Tal es el caso de las Cartas de Tunja, Cartagena, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva, etc. De repente había aparecido la República.

§ 3. *LA COMPLEJA ADAPTACIÓN DE DOS ESPECIES IMPORTADAS.*

El Nuevo Reino de Granada había dejado de ser. La Monarquía parecía perecer en las imperiales fauces. Napoleón luce su estrella por el viejo mundo y produce zozobra en el nuevo. Los acontecimientos sobrevivientes son desconcertantes para los americanos. En medio de ese ambiente aparece la República, primero como una luz fugaz y etérea que se vislumbra entre las murallas de Cartagena de Indias, y que de ahí se extiende a la nebulosa Tunja, pasando por Antioquia y recalando en Popayán, sin mencionar otras tantas estaciones intermedias.

La República no se parece en nada a lo conocido, es una verdadera novedad dentro de nuestra tradición jurídica. Obedece a una práctica, que la historia demostrará recurrente, de nuestros dirigentes, de mirar más allá, e importar instituciones, con la misma facilidad y simpleza con la que se importan los géneros de comercio. Comenzará entonces el declive de lo hispánico, el desprecio por el pasado y el deslumbramiento por lo francés o por lo angloamericano, que terminará encumbrando el snobismo como una costumbre nacional. Si bien nuestras instituciones se originan en la tradición hispánica, como se puede constatar en la justificación que las primeras constituciones adoptan en su preámbulo, y como lo han esclarecido suficientemente, estudiosos como Leopoldo Uprimny, en su célebre polémica con Alfonso López Michelsen, y más recientemente Ramiro de la Espriella en su artículo *El origen de*

*nuestras instituciones*³, Nicolás Salom Franco en su obra *Raíces teológicas de nuestras instituciones políticas*⁴ y Carlos Stoetzer en su documentada investigación sobre *Las raíces escolásticas de la emancipación de la América española*⁵, ese origen pronto será dejado de lado con la adopción de instituciones no hispánicas.

Aparecen entonces dos paradigmas políticos, que pese a compartir su estirpe republicana, presentan modos de ser contrapuestos: la República Unitaria francesa y la República Federal americana. Durante el resto de siglo, el péndulo constitucional oscilará entre uno y otro extremo. Ambos paradigmas aparecen de manera heterodoxa, son hijos de las revoluciones más prestigiosas de la época, responden a entornos circunstanciales ajenos al nuestro, y pese a todo ello, se pretende reemplazar con ellos el vacío de poder que implica la desaparición del Monarca. La importación institucional no modificará el modo de vida de las nacientes repúblicas, tan próximo al legado colonial, e implicará un complejo proceso, paradójicamente contradictorio con las especies importadas. En Francia y en Norteamérica es el pueblo, con sus circunstancias y particularidades, quién se da un gobierno adecuado a unas y otras, mientras que en la América española, primero se importa un gobierno y luego se busca darle a este gobierno un pueblo. El resultado es, obviamente, un gobierno frágil, precario, débil, artificioso, en permanente necesidad de afirmar su arbitraria existencia.

El Rey de Francia es pasado por la guillotina, pero su poder despótico, centralizado y único, revestido de las galas de la soberanía, teorizada por Bodin, es asumido por sus verdugos, en nombre de una ficción llamada República. El férreo dominio real, que había combatido y anulado la diversidad, y propugnando por la identidad, construyó una nación homogénea política y culturalmente, que luego servirá de fundamento para el terror y el imperio. Esta nación se estructura en torno de la ley, que es una y la misma para todos, y en un cuerpo de

³ Revista Economía Colombiana, No. 118, Bogotá D.C., 1979.

⁴ Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C., 2000.

⁵ Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982.

funcionarios que son sus celosos guardianes. De ahí en más, las personas no serán súbditos del Rey, sino súbditos de la ley o ciudadanos.

Las colonias americanas dejarán atrás al Rey, pero, al no ser, como Francia, una Nación, deberán emprender la tarea de conformar una Unión entre pares diversos, deberán buscar símbolos de cohesión y, ante todo, un propósito común. Esos pares conservarán la mayor parte de su autonomía, organizados como Estados. El propósito común estará dado por la Constitución y los símbolos serán las autoridades de la Unión; así, el Rey será reemplazado por un funcionario casi tan, sino más, poderoso que él, llamado Presidente, el Parlamento se transformará en Congreso y la Suprema Corte garantizará que todos transiten dentro de los parámetros dados por esa Constitución.

La dirigencia de las nacientes Repúblicas en el Nuevo Reino de Granada optará por ambos paradigmas. Ello precipitará un conflicto entre los Republicanos, oponiendo a los federalistas y a los centralistas. La primera postura es sostenida por las provincias de la periferia, agrupadas en la Confederación de Provincias Unidas. La segunda, será esgrimida por Santa Fe, la sede del antiguo Virreinato y de la Audiencia del Reino. Las desavenencias entre unos y otros, nutridas por la común ingenuidad de que la República ya era un hecho cumplido, generarán trágicos conflictos, en un período que se ha denominado como *la patria boba*, y facilitarán a la Monarquía, una vez libre de la sombra terrible de Napoleón, la recuperación armada de sus antiguos dominios por medio de la *pacificación* llevada a cabo por los reconquistadores.

§ 4. LA UNIDAD EN LA DIVERSIDAD.

La República, nacida en tan precarias condiciones, se convierte, merced al retorno de la Monarquía, en el motor que agita la revolución de independencia; pasa de ser un resultado ocasional y casi fortuito, propiciado por circunstancias ajenas a la voluntad de los americanos, a convertirse en un propósito deliberado, atribuible al esfuerzo, sacrificio y determinación de éstos. El baldón de una segunda reconquista, servirá de conmovedor acicate al orgullo criollo. La fortuna se convierte en

epopeya, el destino no se deja al acaso, sino que se soporta en la labor de los héroes.

Estando en peligro la existencia misma de la República, el debate paradigmático será aplazado para otro momento, pues lo fundamental es rehacer una nueva realidad a partir de los despojos de un efímero golpe de suerte. Entonces la tragedia de la derrota, como todas las tragedias, contribuye a unir a los vencidos, al enseñarles que solos y dispersos no son nada, que el único futuro posible es el futuro compartido. La República vacilante se hace fuerte en torno al ejército, los próceres son generales, los ciudadanos soldados, la nueva patria una promesa incierta. Del crisol de la guerra nacerá una nueva República, en una segunda liberación, que irá consolidándose paulatinamente, al ritmo que lo permitan los triunfos militares.

Santo Tomás de Angostura será el doble punto de partida. De ahí saldrá el ejército *libertador* y de ahí vendrá también la *Ley Fundamental*. Ambos serán los símbolos de la nación en formación, los símbolos de identidad, y ambos estarán fuertemente imbuidos de la idea de unidad, de ser una sola República, a pesar, justamente, de no ser una Nación.

La triunfante epopeya de la campaña libertadora, que cerrará sus páginas, no siempre grandes, nobles y honrosas, con la batalla de Ayacucho, será acompañada por la gesta constitucional, que tiene en la Constitución de Cúcuta de 1821, y especialmente en sus dos leyes fundamentales predecesoras: la de *Ley Fundamental de la República de Colombia* dada en Angostura en 1819 y la *Ley Fundamental de la unión de los pueblos de Colombia* dada en la villa del Rosario de Cúcuta en 1821, el primer referente jurídico común para los pueblos liberados. Estos son los documentos fundamentales de la República, los títulos constitutivos y constituyentes de la misma.

Pese a que la guerra todavía no ha concluido, y por tanto, a que la causa de la naciente República sigue siendo precaria y estando en entredicho, se hace el experimento político de redactar una Constitución

de prueba, temporal, con fecha de vencimiento, para mientras tanto. Esta tradición será seguida religiosamente en los años venideros, en los que el derecho se crea de manera provisional, mientras dura una coyuntura, pero acaba siendo permanente, pues en estas tierras pocas cosas hay que sean más permanentes que las provisionales. Los autores de la Constitución reviven el conflicto paradigmático entre Centralismo y Federación, inclinándose por el primero, creando a la sazón, y al más ortodoxo estilo francés tres divisiones territoriales denominadas Departamentos, y dejando sembrado para el futuro el germen de la discordia, con el poderoso argumento de que no hay otra manera posible de "consolidar y hacer respetar su soberanía"⁶.

El proyecto de Nación, elaborado sobre la base del ejército y conforme al modelo francés, desde el comienzo está destinado al fracaso. Mientras la gloria del libertador va creciendo, su proyecto va desapareciendo. Una vez se ha afincado el triunfo de las armas, la milicia muchas veces aprecia a la República más como un botín que recompense sus fatigosas faenas, que como cualquier otra cosa. Entonces los pequeños generales se disputan la presa, y acaban repartiéndola entre dentelladas según su fuerza.

Al retorno de su intrépida primero y luego plácida campaña del sur, el ejército se encuentra un estado de cosas trágico: la unión de Angostura y Cúcuta se ha tornado, merced a los acontecimientos sobrevivientes, en la disolución de Colombia. Bolívar hace un último intento por salvar la contrahecha creación, convocando a la sazón la Convención de Ocaña de 1827. Allí presentará su proyecto de Constitución de Bolivia, en el que se permite injertar, ad hoc, también un anacrónico eco a Grecia y Roma, con sus tribunos y censores, e incluso a Inglaterra, como proyecto de reforma anticipado a la Carta de Cúcuta de 1821. El libertador había devenido en constitucionalista. Empero, su tiempo ha pasado y sus opositores, enarbolado la indigna y mezquina táctica de desconfigurar el quórum, para evitar que las decisiones no compartidas se adopten, echan al traste con la Convención.

⁶ Ver artículo 2 de la Ley fundamental de Angostura.

Ante el fracaso, Bolívar se encuentra ante una disyuntiva recurrente en nuestra historia: orden o anarquía. Y bajo el estandarte del orden, en razón de las críticas circunstancias de una precaria República a punto de sucumbir, instaura, accediendo al llamado de muchas de las Municipalidades de la República, por medio de un decreto orgánico, la dictadura, en 1828. La posterior conspiración contra su vida, no hará sino acentuar la rigidez de la dictadura y demostrar lo inviable del proyecto político emprendido. Paradójicamente se había ganado la guerra pero se había perdido la paz; se había logrado la independencia pero no se sabía para qué.

La muerte de Sucre y el fracaso de la Dictadura, darán el golpe de gracia al libertador, y con él, a la República; la muerte, en medio del desengaño, de Bolívar, precederá el fin de la República. El héroe había arado en el mar, y ese mar indómito, dejándose llevar por los vientos del oriente y del norte, se volverá tormentoso y lúgubre en los años por venir. La República, en sus estertores, se empeñará en buscar una salida de emergencia, una posibilidad extrema de supervivencia y, entonces, lo que vendrá a la mente de todos será: una nueva Constitución. Para ello se convocarán los más notables hombres, en quizá uno de los muy pocos Congresos que haya sido merecedor del calificativo de *admirable*. Será un Congreso admirable por sus miembros y admirable por sus obras. Su tarea fue reconocida por tirios y troyanos como crucial, su contenido servirá después de medio siglo de convulsiones, guerras y conflictos, como fundamento principal para la Constitución de 1886.

Los autores de la Carta de 1830 harán un diagnóstico acertado: los modelos importados no funcionan sin conocer las condiciones nativas. Lamentablemente los años por venir revelarán que las lecciones no se aprenden y que los errores se repiten. A partir de ese diagnóstico y en vista de las complejas circunstancias de esa coyuntura, la Constitución acuñará una de las fórmulas más feraces en nuestra problemática republicana: *centralismo político con descentralización administrativa*. Con ella se tratará de preservar la República, cuya existencia misma está en vilo y, paralelamente, reconocer la tradición municipal que, bajo los Cabildos, había nutrido nuestra historia. El Título décimo de la Constitución, dedicado

al régimen interior de la República, establecerá competencias para las Municipalidades y para los Departamentos en los términos más amplios (art. 126), y organizará, para su ejercicio, las Cámaras de Distrito (arts. 126 a 133) y los Concejos Municipales (art. 134). Empero, vano fue su esfuerzo, la República se precipitó en el vacío y sólo quedaron sus despojos.

El residuo de los despojos, lo que no pudo escapar a las garras de los interesados en el botín, tan poco prolijamente repartido por los generales, servirá de base para el futuro de la República. Así aparecerá la República de la Nueva Granada, cuya Constitución sigue la tradición de una ley fundamental precedente: la *Ley fundamental del Estado de la Nueva Granada*, dada en Bogotá en 1831. Esta ley, a partir de los residuos centrales de Colombia, la grande, conformará una nueva República. La Constitución correspondiente, dada en Bogotá en 1832, conserva la mayor parte de regulaciones contenidas por la Carta de 1830. En cuanto al régimen territorial, se amplía el alcance de las facultades de las Cámaras de Provincia, sucesoras de las Cámaras de Distrito, que se desarrollan directamente en la Constitución (art. 160). Entre esas funciones se destacan especialmente tres clases de funciones: 1) las nominadoras, participando en la elección de los Magistrados de los Tribunales y en la del Gobernador (nums. 2, 3 y 4); 2) las de control jurídico, denunciando las infracciones que cometan las autoridades (num. 6); y 3) las fiscales, decretando contribuciones y arbitrios, fijando el presupuesto de gastos de la provincia, velando por su recaudación, examinándola y aprobándola (nums. 7, 8, 10, 11). A la limitación de asumir la representación del pueblo o ejercer competencias que no le correspondan, establecida en la Carta de 1830 (art. 132), se agregará en 1832 un control expreso de la exequibilidad de sus actos, en cabeza del Presidente y del Congreso (art. 161), que pueden suspenderlos o anularlos, respectivamente.

La extensa regulación de la Cámara de Provincia contrasta con la escueta mención que se hace de los Concejos Municipales (art. 168). El sensato principio de centralismo político con descentralización administrativa, tan sólo dos años después comienza a desvirtuarse. El notable acierto de 1830, de reconocer en las Municipalidades un factor

fundamental dentro de nuestra tradición institucional, es ensombrecido por el súbito predominio que se otorga a la artificiosa categoría de las Provincias. Se prefiguran así dos falsos cimientos para el porvenir: la Nación que no hemos sido, ni somos aún, y las Provincias que tampoco son, en desmedro de los Municipios que sí son y sí han venido siendo.

La tensión creada por la Constitución entre la Nación y las Provincias, resultará sumamente conflictiva. El tema religioso, merced a la polémica sobre la supresión de los conventos menores, hará arder en el sentimiento cristiano en la periferia, y algunos generales, que todavía los había y los seguirá habiendo, asumirán la política por medio de la guerra. La *revolución de los Supremos* pondrá en aprietos a la Nación, haciendo nuevamente patente, y patética, su precariedad. Se imponía entonces retomar para la anémica Nación lo que se había reconocido a las Provincias, y ello requería una modificación constitucional. Sin ninguna ley fundamental precedente, en 1843 se emprende la tarea de adoptar las reformas centralistas.

La Constitución, en su Título décimo, apenas si hace referencia a la Cámara Provincial y al Régimen Municipal, ocupándose solamente de su conformación, pero suprimiendo, de paso, todas sus funciones, dejando esta materia en manos de la ley. En este momento histórico, el paradigma de la República Unitaria, fundado en la urgencia de existir que tiene la Nación, es el imperante. No obstante, esa situación no alcanzará a durar siquiera diez años.

§ 5. LA DIVERSIDAD EN LA UNIDAD.

Las Municipalidades no se resignarán a su suerte. Pese a la derrota que se evidencia en la Constitución de 1843, el impulso Provincial seguirá latente, esperando una coyuntura más propicia para irrumpir. Este impulso, si bien encausado en la artificiosa y vacía noción de la Provincia, cuenta con el respaldo de la sólida tradición multiseccular del Municipio. La revuelta era entonces sólo un asunto de tiempo.

En un oscuro episodio, el Congreso, al momento de perfeccionar la elección del Presidente, en el año de 1849, en medio de la presión de

la antidemocrática *Sociedad democrática*, egregia practicante del fermentado arte de cubrir con ruanas los puñales, por salvar la vida vende su conciencia y consagra como Presidente al General José Hilario López, cuya primera tarea será modificar la Constitución. En nombre de la libertad se empezará por excluir a los contradictores, a quienes se convierte en proscritos. Aparece de nuevo la guerra, y la furia de los vencedores se concentra en los religiosos, vinculando un nuevo ingrediente: la fe, en nuestra conflictiva historia política. Perdidas las proporciones y en un clima de pasión irracional, la anterior Carta es catalogada como tiránica, por lo que se impone hacer justamente lo contrario.

La Constitución de 1853, en su Capítulo octavo, pretende desarrollar una nueva visión sobre el Régimen Municipal. Sin embargo, al igual que en 1832 se vuelve a confundir la auténtica institución del Municipio, con la artificiosa de Provincia (videm art. 50), repitiendo el error, con el agravante de que se profundizará en él, otorgando a ésta "el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general" (art. 48) y consagrado la elección popular de sus miembros (art. 51).

La confusa regulación constitucional será prontamente interpretada por las "provincias", que eran más bien una sumatoria de intereses de varios Municipios afines, en su beneficio. Entonces el poder constitucional será verdaderamente bastante, pues servirá incluso para que las Provincias dicten constituciones propias. Así se expedirán las de Bogotá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, García Rovira, Neiva, Pamplona, Popayán, Sabanilla, Santander, Vélez, Medellín, Zipaquirá, Socorro, Túquerres, Casanare y Cartagena. La prolífica Carta de 1853, que en poco más de dos años había apadrinado otras dieciocho Constituciones, y equiparado, merced a su origen popular a las autoridades locales con las centrales, engendrará el caos, los tumultos y tropeles, tan propios de la anarquía. La medida ideada para hacer frente al problema *in crescendo*: la creación de Estados, en lugar de solucionarlo, lo agudizará.

El Estado de Panamá, será creado en febrero de 1855, comprendiendo las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, por medio de un *Acto adicional* a la Constitución, como Estado *federal y soberano*. La República Unitaria había dejado de ser, pero la República Federal tampoco era, era el limbo, la nada, la suprema confusión. La turbamulta en frenesí aprovecha el caos imperante y se dedica al desorden y al saqueo, en el que brilla el General José María Melo, que asumiendo la dictadura, adopta la irresponsable, desde el punto de vista político y jurídico, aunque certera, desde la perspectiva de los hechos, decisión de proclamar suspendida la Constitución vigente. El caos se propaga por todos los puntos cardinales hasta que es conjurado por las armas. El destino revolucionario de Melo, persiste en su destierro en México, en donde obtendrá la consolación del fusilamiento.

Abierta la puerta a los Estados, nada se opone a que se siga desarrollando la literatura fantástica, creando otros muchos titanes. Así irán apareciendo, en estricto orden de primogenitura, los Estados de Antioquia, nacida de la provincia del mismo nombre en junio de 1856; de Santander, que comprenderá inicialmente las provincias de Pamplona y Socorro, verá la luz en mayo de 1857; de Cauca, formado por las provincias de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto, Popayán y del territorio del Caquetá, alumbrado, en compañía de los cuatro siguientes Estados en junio de 1857; de Cundinamarca, conformado por las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva; de Boyacá, con las provincias de Casanare, Tundaza, Tunja y Vélez, con excepción del cantón Vélez, anexo a Santander; de Bolívar, armado a partir de las provincias de Cartagena, Sabanilla y una parte de Mompox, la del occidente del río Magdalena; y de Magdalena, a partir de las provincias de Riohacha, Santa Marta, el territorio de la Guajira y la otra parte de Mompox, con excepción de los Distritos de Aspasica, Brotaré, Buenavista, Carmen, Convención, La Cruz, Ocaña, Palma, Pueblonuevo, San Antonio, San Calixto, San Pedro y Teorama, que también se anexan a Santander.

La repartición de Provincias entre los Estados es tan arbitraria como unas y otros. No hay empacho alguno en, por ejemplo, partir

"salomónicamente" la provincia de Mompox entre Bolívar y Magdalena, o en meter, sacar y volver a distribuir, como en un juego de cartas, las posteriores anexidades de Santander. No será para nada extraño que el siguiente Estado, que apenas aparecerá en 1861, en medio de una nueva guerra, el Estado del Tolima, sea una arbitraria confección del General Mosquera. Las ilusiones provinciales, tan vacías como la cortesía de los *caballeros de industria*, pronto serán reemplazadas, de manera traumática, por una nueva ilusión, más grande, descomunal, la ilusión estatal. Pero, no adelantemos todavía la jornada, que se ve lejana la posada.

La república, los ocho estados y las dieciocho provincias, para solo hacer una sumatoria de lo aquí relatado, no se avienen, como lo había advertido, probablemente sin pretensiones académicas, el general Melo. En medio de tantos soberanos, no hay ningún soberano. La soberanía, al menos en el modelo francés, no es dama complaciente que comparte sus favores de manera graciosa, dadivosa e indiscriminada. En medio del caos, sigue ignorándose la realidad de los Municipios, para consagrar, en las alturas de la fantasía, una amplia serie de criaturas mitológicas.

Tratando de dar razón a la sinrazón, orden al desorden y sentido al caos, se emprende la vana tarea de hacer una nueva Constitución. El resultado es el contrahecho adefesio de 1858: la *Confederación Granadina*. El engendro tendrá una existencia brevísima, muy pronto sucumbirá en el holocausto de la guerra y cinco años más tarde aparecerá una nueva Constitución. Bajo el manto constitucional, los ocho estados se confederan en una nación soberana (art. 1), reservándose éstos todas las facultades no atribuidas a ella. Empero, el conflicto entre las Provincias y la Nación, ahora reemplazado por el conflicto entre Estados y la Nación, no quedará zanjado por esta difusa Constitución. La precaria dama de la Nación, llevada al borde del abismo de la impotencia, y la arbitraria criatura del Estado, imbuido de poder, acabarán enfrentados, en ese enfrentamiento la Nación sucumbirá ante los más poderosos de sus hijos. Los titanes comienzan a devorar a su madre.

Los Estados confederados terminaran por desconfederarse, la unión se convertirá en la desunión, el derecho, representado por la Constitución, será solo un conjunto de palabras en un papel, y, entonces, la solución se tomará por las armas. La guerra, una vez más, y por desgracia, no la última, será el juez supremo de nuestro destino. Los argumentos serán reemplazados por los ejércitos, los oradores por los generales y la razón por la fuerza.

§ 6. CRÓNICA DE UNA TRAGEDIA.

Cuando el futuro queda en manos del más fuerte, es tiempo de guerra y de generales. La mecha de la revolución se encenderá en Santander y se extenderá a Magdalena, Bolívar y Cauca. Ante el desalentador panorama, el gobierno declara en 1859 el estado de guerra. La situación va deteriorándose aceleradamente, generando un abierto conflicto entre los Estados y la Unión. El Presidente Ospina, cabeza de la República, debe hacer frente a la increíble unión de los generales Mosquera y Obando, hasta ese momento enemigos irreconciliables, que al mando de las tropas del Cauca se levantan contra la Confederación, la desafían, la enfrentan, la padecen en la derrota de Manizales, que originó la famosa esponsión de Mosquera, pero ante la paquidérmica inactividad de Ospina, al final, la derrotan. En plena guerra va surgiendo la necesidad de establecer un pacto provisorio entre los Estados, para hacer frente a la Confederación, lo cual se hace, con la forma de un tratado, en 1860. El pacto sería firmado inicialmente por Cauca y Bolívar. Después, plegándose a los acontecimientos y al previsible éxito, se adherirían Boyacá, Magdalena y Santander. En este escenario es creado el noveno Estado: Tolima, a partir de las provincias de Mariquita y Neiva, de las que se despojó a Cundinamarca. También se aprovechará la coyuntura para anexar al Cauca varias poblaciones de Cundinamarca. En julio de 1861 Mosquera entra a Bogotá, embebido de júbilo, y adopta la sonora condición de "Presidente Provisorio de los Estados Unidos de la Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra".

El pacto provisorio, que tan notable fruto había dado, será el origen de una nueva forma de República: la Federación. La bandera política de

los vencedores, que había sido la de la soberanía de los Estados, se llevará al más peculiar de los extremos, al unir al atributo de la soberanía el de la independencia. En el *Pacto de Unión* del 20 de septiembre de 1861, y en el *Pacto Transitorio* de esa misma fecha, suscritos por los estados de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, se acordará el fundamento de en virtud del cuál éstos se "unen, ligan y confederan para siempre, y forman una Nación libre, soberana e independiente, que se denominará "Estados Unidos de Colombia" (art. 1). El pacto exalta el poder de los estados al máximo, al reconocerles explícitamente su "soberanía, independencia y libertad (...) en todos los asuntos cuyas funciones no deleguen éstos expresa, especial y claramente al Gobierno de la Unión" (art. 4.1). Este pacto de unión servirá de fundamento a la Constitución de 1863. El pacto transitorio, celebrado en la misma fecha que el de unión, tiene como propósito consignar por escrito que "Los Estados Unidos de Colombia reconocen y sostienen al ciudadano T. C. de Mosquera como Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Colombia", refrendando así el título que dos meses antes el generalísimo se había dado a sí mismo.

Hay dos grandes ausentes de los pactos. Son los Estados de Panamá y Antioquia, curiosamente los dos primeros estados creados en nuestra historia. Éstos, junto a algunos sectores de los otros Estados, mantenían todavía resistencia a los Estados Unidos. En esta gesta se destacan Julio Arboleda, el general Leonardo Canal, el Gobernador Giraldo y Braulio Henao. Finalmente, el generalísimo logra imponerse en el año de 1862, lo que implicó el sometimiento de los Estados disidentes.

El partido vencedor cede a la tentación y colma de adulaciones al general Mosquera, llegando a considerarlo, en palabras pronunciadas en el seno de la convención de Rionegro, en febrero de 1863, "como un monumento nacional". La monumental zalamería de la convención terminará de envanecer al general, que persuadido de su propia grandeza, ya por sus triunfos, ya por sus aduladores, llega a la cima de la soberbia. El creciente prestigio y poder del general Mosquera inquietará a una parte no reducida de sus seguidores, que buscarán

someterlo, como en el caso de Obando en 1853, por medio de la Constitución.

La convención inicia su tarea derogando el pacto de unión atrás referido. En razón del adefesio del proyecto de Constitución inicialmente presentado, cuyo autor, quizá sabedor de haberlo perpetrado, que no creado, sigue cubierto por el manto del anonimato, será menester crear uno nuevo, y esa misión estará a cargo de los Diputados Francisco J. Zaldúa, Salvador Camacho Roldán y Manuel Antonio Villoria. Este segundo proyecto declara solemnemente "haber cesado el orden de cosas establecido por la Constitución de 22 de Mayo de 1858". La nueva Constitución se publicita como una obra exclusiva y excluyente, propia del partido triunfador.

La Constitución de 1863, pese a su brevedad, representa el más profundo cambio dentro de nuestra tradición constitucional. Más allá de los nobles propósitos que pudieron inspirarla, la frenética emoción de los estados llegó al extremo de despreciar la lógica misma. La vacía figura de los Estados, más vacía incluso que la de las Provincias, en desmedro de los Municipios, acaba de dar al traste con la tentativa de Nación, que se pretendió afincar desde 1821. Así, pues, existen diez entidades, una Nación y nueve Estados, que son al mismo tiempo y en el mismo aspecto, soberanas, independientes y libres. El preámbulo de la Constitución comienza por aludir al pueblo, en cuyo nombre y por cuya autorización, aparejado lo uno y la otra, a la de los Estados Unidos, la decreta. Antes del primer artículo aparece el primer inconveniente, pues no se sabe si se trata de un acuerdo de origen popular o de un pacto entre Estados, y se asume, sin más ni más, que ambas cosas son una sola.

El primero de los tres Capítulos de la Carta, dedicados a la Unión y a los Estados, comienza por sostener una curiosa hipótesis, pues se establece que los nueve "Estados Soberanos", que se "unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio", forman "una Nación libre, soberana e independiente" (art. 1). Las Naciones, que suelen estar conformadas, como lo enseñaron los

revolucionarios franceses, por ciudadanos, en nuestro trópico se conforman por Estados. Una abstracción, soportada en otra abstracción, sin ninguna concreción. La nación viene de la unión de los estados, y estos vienen de sí mismos, pues son soberanos. Y entonces, qué del pueblo. Se crea así la paradójica especie nativa de una Nación sin pueblo, sin siquiera gente.

El segundo Capítulo contiene una serie de restricciones para el ejercicio de la soberanía de los Estados. Así, junto a la obligación de los Estados de consagrar en sus constituciones la incapacidad de las comunidades religiosas para adquirir bienes raíces (art. 6), pasando por la prohibición de censos (art. 7), el sometimiento a la decisión de la nación en caso de conflicto entre dos o más Estados (art. 8) y la obligación de guardar neutralidad en los conflictos que surjan entre los habitantes y el gobierno de otro Estado (art. 9), se incluye también, en la sección segunda, la garantía de los derechos individuales. Para confirmar la seriedad de las restricciones impuestas a los "Estados soberanos", se establece, en el artículo 19, la posibilidad a la nación de declarar y hacer la guerra a los Estados. El tercer Capítulo distribuye los bienes y las cargas de la nación.

La Constitución reduce al ejecutivo a su mínima expresión, dentro del propósito de hacer lo más amplio posible el poder de los Estados. El fugaz período presidencial, sus escasas competencias y las muchas dificultades para ejercerlas en caso de necesidad, convierten al Presidente en un personaje menesteroso dentro del engranaje constitucional. Las larguezas dogmáticas, que se aprecian en la consagración de derechos absolutos, junto con la generosa dosis de libertades contrapuestas, en medio de un ambiente de libre posesión y comercio de armas, atado todo a un procedimiento de reforma casi imposible, al requerirse de la unanimidad de los Estados, generarán un conflictivo estado de cosas que fácilmente superará los precarios diques, que desde su minúsculo poder, el gobierno intenta establecer. La Constitución de 1863, al hacer más precario el ya muy precario Estado, con un traumático e incompleto tránsito de la República Unitaria a la República Federal, pondrá la existencia de la República en entredicho.

§ 7. LA REPÚBLICA EN ENTREDICHO: LA DEGENERACIÓN.

Las buenas intenciones de la Constitución de 1863, pronto devendrán, merced a las implacables constantes del género humano, en malas acciones. El primer punto en demostrar sus efectos perversos fue el de la neutralidad, pues mientras todos los no involucrados asumían la posición de espectadores indiferentes, al interior del Estado en conflicto las contiendas eran interminables. Las revueltas estatales se convertirían así en el pan del día. Basta mirar el número de constituciones dadas por algunos Estados, que en muchos casos supera las cinco, en apenas tres décadas, para concluir que la principal característica de los Estados soberanos era su inestabilidad. Cada revuelta triunfante acababa imponiendo una nueva Constitución, que, tan efímera como su triunfo, duraba lo que se demorase la próxima revuelta en consolidarse. El precario Estado había sido reemplazado por muchos Estados viviendo en permanente estado de guerra.

Entre los brevísimos períodos de las autoridades de la Unión y las constantes revueltas en los Estados, ninguna institución tiene la oportunidad de asentarse. El antiguo aforismo de que los hombres pasan, pero las instituciones quedan, había sido curiosamente invertido, pues ahora las instituciones pasaban antes que los hombres, y ni unas ni otros quedan. En tiempos de lo efímero, el orden es incierto, la anarquía más que una amenaza y la casualidad una constante. Ante la impotencia del poder federal, el caos es la ley.

El principio de no intervención será postreramente desconocido, mas no lo será para remediar una revuelta o restablecer el orden público turbado, sino para que el Presidente de la Unión, el general Santos Gutiérrez, entrometiéndose impunemente, merced a la vista gorda, que ha sido recurrente en nuestros Congresos, en los asuntos de Cundinamarca, decida desconocer a su Gobernador, don Ignacio Gutiérrez Vergara, a quién redujo a prisión en su propio despacho, por ostentar en su contra la grave tacha de pertenecer al partido opuesto.

La aparente separación entre la Unión y los Estados, siguiendo el paradigma Federal, no fue respetada por ninguno de ellos. La separación

de competencias, avivada por la soberanía de los Estados y su vocación de independencia, pasaría a convertirse en una separación de vivencias, en una fuente para la separación definitiva. El federalismo inoperante, merced al ridículo papel de la unión y al desafortunado y voraz apetito de los líderes de los Estados, amenaza con la desmembración del territorio. El despojo de Colombia la grande, ahora en Colombia la chica, vuelve a ser objeto de reparto por los Estados desunidos, en razón de sus intereses dispares, sin que se pueda remediar la situación. La insistencia en la soberanía, que se predica de la Nación, de los Estados y de los ciudadanos, que tienen derechos absolutos, acaba siendo, paradójicamente, el discurso de la impotencia. Son tantos los soberanos, pero tan poco soberanos, que el poder no puede. Entonces la Nación no pasa de ser un frágil conjunto de Estados; los Estados son un teatro de variedades, en el que cada tanto se estrena una nueva revuelta; y los ciudadanos tienen muchos derechos pero pocas garantías para los mismos. Se llega así al ocaso de las instituciones, sacrificadas por el interés de algunos hombres, en medio de la silenciosa e indolente mirada común.

Este degenerado cuadro institucional será conmovido por una nueva guerra en 1876. El partido conservador, que había asumido el gobierno del Cauca, iniciará el conflicto, que se propagará pronto a Antioquia y Tolima, también con gobiernos conservadores, y que resultará a la postre conjurado por el partido liberal. Empero, la guerra había sido un nuevo síntoma, extremo si se quiere, de nuestra decadencia. El propio líder del partido triunfador, el general Julián Trujillo, en un singular acto de coherencia con la realidad, tan poco afín a sus románticos predecesores radicales, advertirá al entonces Presidente del Senado, Rafael Núñez, el gravísimo estado de cosas imperante, en los siguientes términos: "El País se promete de vos, señor, una política diferente de las anteriores, porque hemos llegado a un punto en que estamos confrontando este preciso dilema: regeneración administrativa fundamental, ó catástrofe".

Mientras la República agoniza, los Estados se anarquizan y la vida se hace caótica, comienzan a notarse los nocivos efectos de haber

pretendido implantar instituciones ajenas a un nuestro complejo entorno circunstancial. La República estaba en entredicho. El esfuerzo emprendido desde 1821 parecía perderse para siempre. El olvido había acogido la tentativa de adaptación llevada a cabo por el Congreso Admirable. Los Estados estaban desunidos entre sí y dentro de sí. A la par de las controversias con los demás Estados, en su seno incuban fuertes desavenencias entre sus Provincias y entre sus Municipios.

Adaptándose al tenor de estos tiempos de división, el partido liberal también se divide. Para la elección del Presidente que asumiría en 1880, el partido en el gobierno se dividirá en torno de Tomás Rengifo y Rafael Núñez. El partido conservador, que apoyará a Núñez, contribuirá a inclinar la balanza. El Presidente Núñez, con clarividencia, advertirá la "imposibilidad de gobernar sin Gobierno". Por ello, propondrá al Congreso una ley de orden público, como se repetirá una y otra vez en los días posteriores, para permitir la intervención de la Unión en las contiendas domésticas de los Estados, cuando éstos así lo soliciten.

La impotencia del poder es la principal garantía de los desafueros, que no del derecho y de los derechos. Por eso lo primero, lo radical, es que el poder pueda, que sea capaz de frenar los desafueros y establecer un orden. La República Federal antes que Federal debe ser República. Ninguna Federación puede existir sin un fuerte vínculo que la una, y sin unas autoridades capaces de preservar dicho vínculo. La debilidad de las autoridades federales es la debilidad de la Federación misma. La tolerancia con el desafuero, de continuar en el tiempo, acaba, así suene cínico, en su aplauso. Como bien lo retrata el propio Francisco J. Zaldúa, Diputado de la Convención de Rionegro, en su informe sobre el proyecto de ley de orden público presentado por el Presidente Núñez,

"Se trata de la paz ó de la guerra, del orden ó de la anarquía, del progreso en todas sus manifestaciones ó de la barbarie en sus desastrosas consecuencias, y es preciso levantar la inteligencia y abatir todas las pasiones para buscar con acierto la solución de tan difícil problema.

"Desde 1863 la República ha presentado un cuadro de completa anarquía, porque tolerándose las revoluciones en los Estados, se ha desbaratado la estructura del Gobierno federal y se han anulado os principios fundamentales de la democracia.

"El sufragio popular ha caído en desprestigio, porque ha sido desplazado con la fuerza. Esa fuerza brutal es hoy la única manifestación del querer de los pueblos, cuando sólo revela y no puede revelar sino la ambición de los audaces y el desenfreno de los elementos perturbadores del sosiego público.

"La existencia del Gobierno de los Estados ha llegado á ser en extremo precaria. La desmoralización cunde, la riqueza, la industria, los adelantos materiales, la instrucción de las masas y de los bienes todos de la paz se hallan en decadencia. El progreso general del mundo exige que Colombia se regenere".

La propuesta de regeneración, asumida directamente por el Presidente Núñez y respaldada por un nuevo partido, integrado por liberales y conservadores, el partido Nacional, precipitará los acontecimientos. La guerra, que venía incubándose lentamente, estallará en 1884. El Presidente, a la luz de los hechos, declaró turbado el orden público, que lo estaba desde hace mucho, y esa iniciativa agudizó el conflicto. El 1885, la causa de la regeneración triunfante, en palabras del Presidente Núñez, declara que "la Constitución de 1863 había caducado". Una vez más en nuestra historia, las Constituciones se modifican o se reemplazan por un medio no contemplado para tal tarea por ellas: la guerra.

**§ 8. HACIA LA REFUNDACIÓN DE LA REPÚBLICA: EL MODELO
CENTRALISTA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1886.**

Lograda la victoria y dejada en el pasado la Carta de 1863, el poder central, que se había consolidado en el fragor del combate, asume de hecho la preeminencia, designando jefes civiles y militares en reemplazo de los Gobernadores de los Estados. Entonces comienza el proceso

de regeneración. Con tal propósito se convoca a los Estados, para que cada uno envíe dos Delegatarios a un Consejo Nacional que debe trabajar en el tema de las reformas constitucionales necesarias. El Consejo sería instalado en Bogotá el 11 de noviembre de 1885.

El modelo de República Unitaria que instauró la Constitución de 1886, fue el resultado de una larga epopeya de contradicciones políticas y administrativas que llevaron al país a una situación lamentable. La confrontación incesante entre centralistas y federalistas minó la historia del siglo XIX con una cantidad de pequeños y medianos incidentes violentos, en los que se vio enfrascada la historia, perdiendo ventaja en la carrera por el desarrollo en la esfera internacional.

Solo hasta 1886 se puso punto final a esta etapa de incertidumbres, con una solución que, si bien era la readopción de un modelo importado, resultó ser la forma de mantener la estabilidad en el país. Se trató nuevamente del modelo centralista, que implicaba la unidad nacional bajo el mando autoritario de un gobierno único, pero al mismo tiempo significaba el orden y la homogeneidad en las leyes y las rentas.

La situación que se vivió en Colombia –de conflicto entre centralistas y federalistas– no fue una situación aislada, por el contrario, gran parte de los recién descolonizados países de América, tuvieron que pasar por similares situaciones antes de establecerse formalmente. La razón de la ofuscada lucha entre centralistas y federalistas viene desde la Colonia. El Estado Colonial permitió *de facto* una libertad de movimiento a los criollos en las diversas regiones (libertad que luego se intentó restringir con las Reformas Borbónicas). Gracias a ello coexistieron algunos poderes locales, basados muchas veces en los vínculos personales, que, una vez lograda la independencia, se convirtieron en semillas de disputa, difíciles de controlar.

Las élites criollas, como ocurrió también en México o Argentina, a partir de su poder social y económico en las regiones, se inclinaron por el federalismo. Cuando el poder regional era ostentado por fuertes

gamonales, la oposición contra el centralismo se convertía en revolución. Ese constante estado de revolución, que pronto degeneraría en revuelta, impulsará una reacción contraria que, apoyada en la consideración de los efectos nefastos de la anarquía, cada vez más próxima, replanteará la organización del poder, favoreciendo abiertamente al centro.

§ 9. REFORMA FUNDAMENTAL O CATÁSTROFE.

Bien podría juzgarse, a la luz de la historia colombiana del siglo XIX, que la imposición de una organización político-administrativa, era cuestión del triunfo de unas u otras ideas. Pero lo cierto es que las leyes no hacen a la sociedad, y no se puede imponer un modelo extranjero con la esperanza de transformar a las gentes. Los modelos que se impusieron y que no se adaptaban a la naturaleza social de Colombia estuvieron condenados al fracaso. La gestación de la República, no duró los meses que siguieron al grito de independencia, duró las décadas en que de revuelta en revuelta, la Nación fue encontrando su propia identidad y fue forjando su destino, haciendo evidente la inmadurez del pueblo y, en especial, de sus dirigentes, y, de contera, la necesidad de una autoridad suficiente para manejar al Estado. La convocatoria a una reforma constitucional en 1885, fue el resultado inevitable de haber experimentado a ultranza el sistema federalista. La Constitución de 1863 y sus nefastas consecuencias, hicieron evidente la necesidad de una reforma fundamental. El resultado de ello fue una centripetación ideológica hacia la República Unitaria, lo que se hizo en torno de la persona de Rafael Núñez, quien, por Decreto Ejecutivo del 10 de septiembre de 1885, convocó, como atrás se indicó, a un Consejo Nacional de Delegatarios, en el que los mismos representantes de los Estados, acordaron las *bases* de la reforma y con ellas condenaron a los antiguos Estados a desaparecer.

En uno de los más recordados discursos de Núñez, el Presidente expone al Consejo Nacional de Delegatarios, reunido el 11 de noviembre de 1885, sus consideraciones sobre la necesidad de la reforma, describiendo sucintamente los efectos de las antiguas constituciones, en los siguientes términos:

"La de 1958 –netamente federal– preparó y facilitó evidentemente la desastrosa rebelión de 1860, la cual nos condujo al desgraciado régimen de 1863, sobre la base deleznable de la soberanía seccional. En el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es necesariamente indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nueve fronteras internas, con nueve Códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género casi remitentes.

"(...) Después de la Constitución de 1863 –que fue mucho más adelante de las precedentes en la descentralización de todo– los trastornos del orden se volvieron normales, como es notorio; y al cabo de años de batallar sin tregua, la necesidad de una completa reconstrucción política se ha impuesto a todas las conciencias honradas".

La idea de que era posible recoger las lecciones aprendidas y establecer un sistema más acorde con la realidad, estuvo presente en el discurso de Núñez. Lo que se pretendía con la nueva constitución no era ya, como otrora, crear una herramienta legal para convertir a la República en una sociedad ideal, sino buscar las normas que se adapten a la realidad social y que aseguren para todos el disfrute de los bienes fundamentales. En ese orden de ideas, el Presidente señalará que: "La reforma política comúnmente llamada *Regeneración Fundamental*, no será, pues, copia de instituciones extrañas; ni reparto de especulaciones aisladas de febriles cerebros; ella será un trabajo como de codificación natural y fácil del pensamiento y anhelo de la Nación". Es cierto que el resultado de la reforma no sería, finalmente, más que el calco, si bien con notables adaptaciones a nuestras circunstancias, de un modelo extranjero. Empero Latinoamérica no se distinguió precisamente por su originalidad, y de todas formas, crear un sistema endémico implica siglos de formación, o ensayos peligrosos a los cuales no era posible arriesgarse. Una vez más se había dejado a otros la creación, para dedicarnos a copiar, mas, en esta oportunidad no se buscó hacer una copia literal, sino una copia parcial, de lo que sirviera

a nuestra situación, adaptada a nuestras circunstancias, en fin, una copia hecha con la pluma y con la tinta de nuestra propia historia.

§ 10. LAS BASES DE LA REFORMA.

La respuesta al discurso antes citado estuvo a cargo del Consejero Miguel Antonio Caro, quien se convertiría en la pieza clave para la reforma acometida. En asocio con el doctor Ospina Camacho, Caro preparó el proyecto de las *Bases de la Reforma*, y lo hizo prevalecer sobre los proyectos de *Acuerdo previo* y *Pacto de Unión entre los Estados* del Doctor José María Samper, como también sobre los que presentaron, firmados con su nombre, pero escritos por otro, los Delegatarios Rafael Reyes y Ospina Camacho.

El proyecto de Caro consistía en que antes de ocuparse del proyecto de Constitución, era menester definir cuáles serían los fundamentos o bases de la misma, valga decir: las premisas que servirían de pilar o cimiento sobre el cual sustentar la Constitución de 1886, de la misma manera en que el *Pacto de Unión* había sustentado a la Constitución de Rionegro de 1863 y las *Leyes Fundamentales* a las constituciones de Colombia, la grande, en 1821 y 1830, y a la Nueva Granada en 1832.

El Consejo Nacional de Delegatarios, estableció así, luego de los debates reglamentarios y el retoque final de forma y redacción, a cargo de Miguel Antonio Caro, en los cuatro primeros artículos de las *Bases de la Reforma*, los pilares fundamentales de la república unitaria. En este crucial documento se señaló con claridad que: 1) la soberanía radica en la Nación, 2) las secciones en que se divida el territorio tendrán amplias facultades municipales, 3) La conservación del orden general y seccional corresponde a la Nación –y solo ella podrá tener un ejército–, y 4) La legislación es de competencia exclusiva de la Nación⁷. Se retoma así, después de cincuenta y cinco años, el célebre principio adoptado por el *Congreso Admirable* de *centralismo político con descentralización administrativa*.

⁷ Videm artículos 1, 2, 3 y 4 del *Acuerdo sobre reforma constitucional*, que contiene las bases de la reforma.

Al establecerse la necesidad de amplias facultades municipales para los territorios, a primera vista parecería estarse dando protección y continuidad al sistema federal, pero esta apreciación, como a la postre lo demostrará la experiencia, no será cierta. La consagración de que *Los Estados o secciones en que se divide el territorio nacional, tendrán amplias facultades municipales y las demás que fueren necesarias para atender al desarrollo de sus peculiares intereses y adelantamiento interno* (art. 2), debe ser comprendida dentro del contexto normativo de todo el documento, que concentra la soberanía, la responsabilidad del orden público, la fuerza armada y la ley en la Nación, dejando otros asuntos, los de estirpe administrativa, englobados en la noción de facultades municipales a los territorios.

La supresión ulterior de los Estados, dentro de la misión de reforzar y unificar el poder central, en lugar de dejar abierto un justo, necesario y merecido espacio para los Municipios, implicará la creación de unos Departamentos, a la usanza francesa. La presencia de estos intermediarios entre el centro y la periferia, se ha considerado por muchos como indispensable, en vista de que era inviable políticamente acabar con estas categorías intermedias para dejar las Municipalidades, en vista de su incipiente desarrollo, lo que también justificará que se establezca sobre ellas un *control de tutela*, como se hace con los menores, en razón de ser incapaces.

Los Departamentos no eran otra cosa que una arbitraria división territorial, como antes lo habían sido las Provincias y los Estados. Lejos de ser unidades con identidad Nacional, como sucede por ejemplo en Francia o en España, en donde profundas tradiciones culturales y a veces lingüísticas identifican a las regiones, los Departamentos colombianos no pasarán de ser un grado intermedio en la jerarquía unitaria, un puesto de mando y control en la estructura de la República. De hecho, durante la existencia de los Estados, bajo la Constitución de 1863, los conflictos internos eran de tal envergadura y cotidianidad que algunos Estados consumieron su existencia tratando de adoptar una Constitución adecuada, muchas veces sin lograrlo, en medio de un

precario y violento estado de cosas. La verdadera motivación para mantener a los Estados, que guardadas las proporciones, también se ha usado para justificar a los Departamentos, es el poder político que representan para algunos pequeños jefes, mejor conocidos como gamonales o caciques, dueños del poder regional, que tienen por su castillo y su feudo, la existencia de cuarteles políticos territoriales.

§ II. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DE 1886.

El 1 de diciembre de 1885, fue puesto en manos del Presidente Núñez el acuerdo sobre las *Bases de la Reforma*, al que había llegado el Consejo de Delegatarios, quien, luego de recibirlo con satisfacción, pronuncia un breve discurso, cuyas palabras finales son:

"La República será, pues, patrimonio de todos, bajo la dirección de la honradez, la capacidad y el patriotismo; y los derechos del hombre que promulgó Nariño, hace tres cuartos de siglo, pasarán en su sentido práctico, a ser realidad evidente en un orden político donde ninguna competencia quedará sistemáticamente excluida de las funciones públicas.

"Muy pronto el Gobierno someterá al voto de la Nación las bases de la Reforma; y estoy seguro de que ese voto será decididamente favorable, puesto que, a la verdad, el Consejo Nacional cuando acordó tales bases no hizo sino interpretar fielmente las necesidades y los deseos de la casi totalidad de los Colombianos".

Por primera vez en nuestra historia, y siguiendo la trayectoria del 20 de julio de 1810, día en el que el Cabildo fue el epicentro de la conformación del nuevo orden político, el proyecto de *bases* para la reforma será sometido a consideración de las Municipalidades de la República. Los Municipios aprobarán el *referéndum* propuesto. Poco después se formará el Consejo Nacional Constituyente, con representantes delegatarios de los 9 Estados. Dicho Consejo Nacional delegará a una Comisión la tarea de preparar, con fundamento en las *bases* aprobadas,

un proyecto de Constitución. El papel de la Comisión era fundamentalmente desarrollar las ideas consagradas en los 18 artículos de las *Bases de la Reforma* y proponer, después de unificar criterios y revisar proyectos, un texto final que pudiera ser discutido para su aprobación.

La Comisión, presidida por Felipe F. Paul y conformada por los Delegatarios: José Domingo Ospina Camacho, Miguel A. Vives, Miguel Antonio Caro y Carlos Calderón Reyes, debía principalmente estudiar tres proyectos presentados desde las primeras sesiones. El proyecto presentado por Samper "estaba calcado sobre la Constitución argentina, muchas de cuyas disposiciones se habían copiado textualmente, y contenía algunas que por dimanar de escuelas opuestas podían resultar contradictorias en la práctica"⁸. El del General Rafael Reyes fue obra de don Sergio Arboleda y el que presentó Ospina Camacho fue escrito por Cesar Medina. Estos proyectos fueron desechados por la Comisión, que decidió finalmente elaborar su propio proyecto. Caro fue dirigiendo la construcción del proyecto, que posteriormente defendería en los debates ante el Consejo. El 13 de mayo de 1886, la Comisión entregó al Consejo Nacional el proyecto de Constitución, para que esté lo discuta y posteriormente lo apruebe.

De dicho proyecto merece una acotación especial el Artículo 1, que reza: "*La Nación Colombiana se Reconstituye en Forma de República Unitaria*". En ese solo artículo se consagraba el cambio fundamental que constituía la piedra angular de la Constitución, y al mismo tiempo al usar la palabra "Reconstituye", se hacía hincapié en la idea de que la República Unitaria era la forma natural de organización territorial de Colombia, reclamando las virtudes de las Constituciones de 1832 y 1843. La redacción del artículo dibujaba, al tenor del discurso de Núñez del 11 de Noviembre de 1885, una Colombia naturalmente unitaria, que desde su nacimiento como República en 1832 se había

⁸ Pombo, Miguel Antonio y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia*, Imprenta de "La luz", Bogotá, 1911, p. 1196.

constituido como tal, pero que por una desafortunada imposición de ideas extranjeras, sufrió un lapsus de federalismo que finalmente sirvió para reconfirmar la naturaleza unitaria de la República Colombiana.

§ 12. *LAS DISCUSIONES DEL CONSEJO.*

Sin duda alguna, el valor histórico de las discusiones que sirvieron de fuente material a cada uno de los artículos de la Constitución de 1886 es enorme, fundamentalmente para la posterior interpretación judicial de esos mismos preceptos. En lo que concierne este artículo, nos hemos de referir únicamente a las discusiones que antecedieron aquellos preceptos que dieron luz a la República Unitaria, por ésta la sujeta materia de este estudio.

En sesión del 14 de mayo de 1886, el Consejo Nacional Constituyente, empezó con la discusión de los artículos del proyecto. La discusión sobre el artículo 1 se limitó a la exposición unilateral de Carlos Calderón Reyes. Calderón discutía del artículo, no la forma de organización, pues consideraba que el federalismo era un "régimen que está desechado", sino la redacción que usaba las palabras "Republica Unitaria".

Argumentaba Calderón que: "Nuestro país es esencialmente susceptible de dejarse guiar con palabras. La federación despertó aquí tal furor de popularidad, que bastó desplegar uno de los rizos de la bandera para que pronto estuvieran todos flotando por los vientos. Con dolor deber recordarse la bandera de Rosas: *"Viva la Federación! Mueran los salvajes unitarios!"*. Dondequiera una palabra, bien o mal aplicada, pero en el fondo significativa, ha servido para agrupar a los hombres, para formar partidos, o para cavar abismos entre los intereses y las opiniones. Nosotros debemos contarnos como pueblo incipiente, en el número de los que dan influencia a las palabras o se impresionan por ellas".

Así, bajo la consideración del riesgo que podría implicar la expresión República Unitaria, Calderón propuso que el artículo cambiara su redacción a la de: "La Nación se organiza en los términos de la presente constitución". La respuesta del Consejo Nacional fue negativa y el artículo se conservó—para bien de la República Unitaria—en su redacción original.

De los artículos 2 (La Soberanía radica en la nación) y 3 (Límites), no existe en los documentos oficiales prueba de discusión alguna, pero sobre el artículo 4, en cambio, que determinaba fundamentalmente que el territorio pertenecía exclusivamente a la Nación y que las secciones antes llamadas Estados se denominarán "Departamentos", se levantó una acalorada e interesante discusión entre Carlos Calderón y Rafael Reyes por un lado y por el otro Miguel Antonio Caro.

El argumento que expuso Calderón y que defendería con ahínco y esmero el señor Reyes, consistía en que, siendo las palabras un factor importante en la política nacional, cambiar la denominación de Estados por Departamentos, implicaba rebajar la categoría de la que gozaban las dichas circunspecciones. En ese sentido propuso Reyes que se mantuviera el nombre de Estados.

Caro explica en respuesta que "el Concepto de Estado es sinónimo de Nación, y solo se aplica ese nombre a las naciones independientes o a aquellos cuerpos políticos que forman una federación, se rigen por leyes propias y en rigor son Repúblicas aliadas", en consecuencia concluye Caro que nada tiene que hacer la palabra Estado en la Constitución centralista que están dispuestos a promover. Para sostener su posición, Caro argumenta que "La cuestión se ha sometido en términos perentorios al voto popular. Los pueblos de la República, por una inmensa mayoría, han votado la soberanía nacional. (...) Si él (el pueblo) acepta el cambio de instituciones, ¿por qué habría de quejarse del cambio de nomenclatura?".

Replica el señor Reyes, que si bien el señor Caro es concluyente en su intervención, dada la importancia que las palabras pueden tener en el fervor nacional, se debe reconsiderar la decisión. En palabras de Reyes: "Yo soy partidario del centralismo, pero no veo ningún inconveniente en dejar a las Secciones su anterior denominación de Estados, que es la más simpática para ellos, porque como he dicho, todos tienen sus tradiciones y sus costumbres peculiares".

La dúplica final, a cargo de Caro es una aclaración gramatical, en la cual diferencia el nombre propio de la denominación genérica. La

denominación de Estados, siendo genérica no le pertenece a ningún territorio, a diferencia de los nombres propios que sí representan las glorias y las tradiciones de una región, pues, "Sea el Cauca Estado o Departamento, los hijos de aquella región no se envanecerán por ser naturales de Estado o de un Departamento sino por ser caucanos". El debate así concluido dio paso a la votación: se negó la modificación del Señor Reyes y se conservó así el nombre de Departamentos.

La instauración del sistema centralista, implicaba reunir la soberanía que se había fraccionado en manos de los Estados y depositarla de forma exclusiva en la Nación. Hasta ese punto parecía que el acuerdo era absoluto, lo que preocupaba realmente y aparecía como objeto de diferencias era el tratamiento que tendrían los antiguos Estados en la nueva República.

El Artículo 5 del proyecto proponía:

"La ley puede decretar la formación de nuevos Departamentos desmembrando los existentes. Siempre que se llenen estas condiciones:

"1. Que el nuevo Departamento tenga por lo menos cien mil habitantes;

"2. Que aquel o aquellos de que fuere segregado, queden cada uno con una población de ciento cuarenta mil almas cuando menos;

"3. Que la creación sea decretada por una ley aprobada en tercer debate por dos tercios de los votos de ambas cámaras".

El Señor Reyes ve con preocupación la redacción del artículo proyectado, considera que una cosa es que los Estados hayan renunciado a su soberanía para concentrarla en la Nación y otra diferente es que ellos consientan ser desmembrados. Por ello afirmará: "este artículo es una amenaza para la existencia de las actuales secciones, que tienen ya su división territorial perfectamente deslindada y que no querrían subsistir de otra manera".

El Delegado Casas Rojas entra a la defensa del artículo 5, explicando la necesidad de medidas graves para una situación grave, pues de nada

servirían soluciones meridianas si lo que se quería era una reforma fundamental.

Ante ello replica Reyes de forma perentoria que una medida como la del Art. 5, a nadie complacería y que de hecho: "Si esta posibilidad de desmembración se sanciona, tendríamos que echar mano de la fuerza para implantar disposiciones que su cumplimiento demande".

En el calor del debate, Calderón propone suspender el examen de los artículos 5, 6 y 7. Esa propuesta es aprobada, dejando la discusión para después.

El Artículo 5 fue finalmente aprobado con unas limitaciones relativas al número de habitantes necesarios para la formación de nuevos Estados, ya que para la creación de un nuevo Departamento ya no se requerían cien mil sino doscientas mil almas, el departamento del que fuese segregado debía quedar con doscientos cincuenta mil habitantes y no con ciento cuarenta mil, como proponía el texto original, y finalmente el requisito cambió a que la creación sea aprobada en dos legislaturas ordinarias sucesivas.

En realidad el Artículo 5, más que una norma sobre organización, representaba la jugada maestra que ejecutaría el jaque mate al sistema federalista en Colombia. Al mejor estilo de Kasparov, la Constitución daba herramientas para cambiar a las fichas reinas que eran los Estados en débiles peones sin capacidad para enfrentarse al poder de la Nación. Con el transcurrir de los años, los grandes, presumidos, vacíos y prepotentes Estados, se fraccionaron arbitrariamente en Departamentos inocuos, generalmente pasando por alto las condiciones establecidas para su creación. De ahí en más se convertirían en un mero escalón entre el Municipio y el poder del Estado. La Constitución de 1886, creó para sí misma las condiciones necesarias para garantizar su perdurabilidad, y tan sabia fue la jugada que, habiendo cambiado muchas cosas en la Constitución de 1991, el modelo centralista permaneció intocable.