

**LA CONSTITUCION DE 1886  
EN LA PERSPECTIVA  
DE LA FORMACION  
DEL ESTADO NACIONAL  
EN COLOMBIA**

**DARIO BOTERO URIBE**

## LA IDEOLOGIA CONSTITUCIONALISTA

Cuando se leen con detenimiento los textos constitucionales del siglo XIX en Colombia no puede uno por menos de sentir la curiosidad de investigar hasta dónde obedecen al esfuerzo del constituyente de normatizar una realidad sociológica poco estudiada y comprendida entonces, hasta dónde son manifiestos ideológicos que pretenden un compromiso de partidos o grupos internos con los principios profesados por la filosofía política europea y por los constituyentes de Filadelfia. También debería uno preguntarse si los principios abstractos de la filosofía política europea traducidos y colocados textualmente como artículos constitucionales podrían servir como ideología encubridora de intereses de clases, estamentos, fracciones de clase y grupos sociales dentro de la abigarrada estructura social precapitalista decimonónica y hasta dónde obedecían a la expresión de credos políticos que buscaban a tientas una definición banderiza dentro de la inexperiencia de una clase dirigente sin tradición de gobierno propio, después de tres siglos de dominio colonial absolutista.

Tal vez se podría aceptar a priori que de los manifiestos políticos iniciales que fungían como constituciones y que tienen sin duda alguna una lejanísima relación con la realidad, su función no era evidentemente la de estar colocados en la cúspide de la pirámide Kelseniana de donde deberían derivarse con lógica todos los principios del ordenamiento jurídico,

sino la de expresar hechos políticos fundamentales: la culminación de la independencia como una guerra de liberación nacional triunfante militarmente, aun cuando allí aparece la nación en un estado de precariedad económica y política impresionante; la voluntad inequívoca de formar un estado-nación y, más adelante, los avatares de una larga, trágica y compleja formación del Estado Nacional en nuestro país. De esa función tendencial de nuestras primeras constituciones, sólo en pequeña medida de textos reguladores del ordenamiento jurídico, se pasaría progresivamente a un constitucionalismo fijado en el centro de gravedad de nuestra geografía, de nuestra historia y de nuestra realidad económica, social y política. No obstante, una afirmación global de este tipo encontraría serias dificultades, pues si bien en muchos aspectos de la Carta del 86 se observa un depurado constitucionalismo, es posible ver por otra parte que las grandes coordenadas de la Constitución siguen manejándose como principios abstractos con una óptica distante de la realidad del país.

Un enfoque positivista de este proceso se enfrentaría a serios escollos para sortear el desfase entre la política y el derecho en los textos constitucionales. Nuestra perspectiva de un enfoque dialéctico realidad social-ordenamiento jurídico confiere a las constituciones, no sólo a las del siglo pasado, sino a las de todos los tiempos una variedad de roles que deben investigarse entre su papel técnico jurídico, su papel político y, finalmente, su papel ideológico. Lo que

llama la atención en las constituciones del siglo pasado no son, pues, las distintas valoraciones que pueden hacerse sobre un mismo texto sino la acentuación tan marcada del carácter solo excepcionalmente jurídico, solo secundariamente político y principalmente ideológico que tuvieron esos textos.

El primer hecho sorprendente es la articulación de la ideología liberal a clases y sectores de clase muy diferentes a los que en Europa la formularon y desarrollaron. De ahí nace tal vez el primero y el más importante de los equívocos de una parte considerable de la historiografía actual. La ideología liberal tanto en su versión inglesa como francesa, que las dos tienen connotaciones muy diferentes, es expresión de la burguesía industrial y también mercantil. Entre nosotros la ideología liberal pasa a jugar un papel completamente diferente: en primer lugar, es adoptada con diferentes matices por fuerzas políticas contradictorias. Podríamos decir que pliegues de la misma ideología sirven para explicar y justificar el proceso independentista a todas las fuerzas que participan en el mismo, las cuales son muy diferentes en su estructura social. En otro estudio hemos caracterizado la estructura de clases existente en ese momento histórico, como sigue: "Ese tejido social estaba integrado por el estamento peninsular (funcionarios, hidalgos, intermediarios), clérigos, letrados, militares, indígenas sujetos a la encomienda o al resguardo; mestizos y mulatos dedicados a labores semiserviles o artesanales; indígenas liberados de la obli-

gación del tributo y desvinculados del clan, convertidos en jornaleros libres o semilibres, esclavos inmersos en relaciones de producción no esclavistas, como sirvientes o productores forzados al servicio —lo mismo que trabajadores de otra condición— del señorío hacendario; artesanos, manufactureros, pequeños campesinos en su varia condición de parceleros, terrazgueros; campesinos censatarios; grandes comunidades religiosas propietarias de una organización latifundaria protegida por las manos muertas; comerciantes al por mayor de productos agrícolas y pecuarios, en su mayoría terratenientes; dueños de rentas, canonjías, cargos públicos; censualistas, monopolizadores del capital usurario; minero y encomenderos, agroexportadores en su mayoría terratenientes; comerciantes y, desde luego, la clase terrateniente, la única clase orgánica de esa sociedad, al servicio de la cual —en un haz complejo de relaciones— estaban todos los demás estamentos, sectores de clase o clases en formación"(1).

De tal manera, nos encontramos con el hecho de que la ideología liberal es adoptada como propia por la clase terrateniente, que es sin duda alguna la que, después de las vacilaciones iniciales, lidera el proceso de la independencia y se convierte en clase hegemónica en el nuevo Estado durante mucho tiempo. La ideología liberal sirve entonces, en primer lugar, a la clase terrateniente para justificar la insurgencia y la consolidación del estado-nación colombiano.

El "Memorial de Agravios" fue re-

dactado por Camilo Torres a instancias del Cabildo de Santafé, documento en el cual la clase terrateniente aspiró a conciliar con el gobierno español mediante la representación proporcional en las Cortes Españolas para evitar la guerra de independencia, hasta que ésta se hizo inobjetable por el desarrollo de los acontecimientos. Camilo Torres, pues, quien es considerado por el historiador Indalecio Liévano Aguirre como el representante más preclaro de la clase terrateniente(2), sostenía en 1809: “Bajo de otros principios, vais a contradecir vuestras mismas opiniones. La Ley es la expresión de la voluntad general, y es preciso que el pueblo la manifieste. Este es el objeto de las Cortes: ellas son el órgano de esta voz general”(3).

La ley como expresión de la voluntad general es la teoría de Rousseau, que corresponde a una concepción radical de la democracia incompatible con la representación popular. Camilo Torres y los demás próceres de la independencia tomaban el principio rousseauiano cambiando el sentido que tiene en la obra del ginebrino para hacerlo servir como supuesto de la democracia representativa.

En el “Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fé” de 20 de julio de 1810 puede leerse: “Impuesto de todo lo ocurrido hasta aquí el señor don Juan Jurado, comisionado por Su Excelencia para presidir este acto, expuso no creía poder autorizarle en virtud de la orden escrita que se agrega, sin dar parte antes a Su Excelencia de lo acordado por el pueblo y

el Congreso, como considera dicho señor que lo previene Su Excelencia. Con este motivo se levantaron sucesivamente varios **de los Vocales nombrados por el pueblo**, y con sólidos y elocuentes discursos demostraron ser un delito de lesa majestad y alta traición el sujetar o pretender sujetar la soberana voluntad del pueblo, tan expresamente declarada en este día, a la aprobación o improbación de un jefe cuya autoridad ha cesado sus derechos y los ha depositado en personas conocidas y determinadas”(4).

### INVOCACION A LA SOBERANIA

La invocación a la soberanía del pueblo como fuente de toda autoridad no deja duda del papel preponderante que juega la ideología liberal en la insurgencia. Si el pueblo ha aclamado a sus representantes, ha cesado automáticamente la autoridad del Virrey. Auncuando en el acta citada como en otros documentos de la época se observan contradicciones notables, producto de la dificultad de utilizar conceptos nuevos de una manera consecuente, pero fundamentalmente esas contradicciones revelan la actitud dubitativa de los patriotas, quienes no tenían una comprensión exacta del carácter del proceso que se iniciaba y, en el fondo, no buscaban una ruptura sino un acuerdo político que permitiera a los criollos igualdad de derechos con los peninsulares.

En el “Acta de la Constitución del Estado libre e independiente del Socorro” (15 de agosto de 1810), encontramos una afirmación del siguiente

tenor: "Las calles de esta Villa fueron manchadas por la primera vez con la sangre inocente de sus hijos que con un sacrificio tan heroico destruyeron la tiranía; y rompiendo el vínculo social fue restituído el pueblo del Socorro a la plenitud de sus derechos naturales e imprescriptibles de la libertad, igualdad, seguridad y propiedad, que depositó provisionalmente en el Ilustre Cabildo de esta Villa y en seis ciudadanos beneméritos que le asoció para que velasen en su defensa contra la violencia de cualquier agresor . . ." (5).

He aquí una enumeración clásica de los derechos del hombre y del ciudadano: la libertad política, entendida como una superación de las trabas del absolutismo, la igualdad jurídica para sobreponerse a las odiosas limitaciones de fueros y privilegios; la seguridad personal para mantener una convivencia civilizada y la propiedad privada, clave esencial de la sociedad burguesa, que explica gran parte de los conflictos de la misma. Podemos vislumbrar en la penumbra de la época el significado de estas categorías abstractas que seguramente no eran comprendidas por la mayoría de los súbditos y que para los constituyentes, como expresamente se señala en un pasaje posterior del texto citado no buscaba la independencia de España, sino presumiblemente en el vacío del poder creado en España por la invasión napoleónica, renovar la fidelidad a Fernando VII y plantear la reivindicación hondamente defendida por el patriciado criollo de la representación equitativa en las Cortes de los súbditos americanos.

El liberalismo, pues, muestra su potencialidad en la época: aparecía como una catapulta capaz de remover las bases institucionales del poderío español. Los criollos en este momento inicial toman esas categorías en forma bastante acrítica, las utilizan como instrumentos de lucha para agrietar la fortaleza absolutista en cuanto se complace en mantener un dominio colonial bastante regresivo y poco realista: los criollos han acumulado riquezas, dominan la producción agropecuaria y el comercio, tienen incluso alguna injerencia en el poder político mediante su participación en los cabildos, pero son frecuentemente vejados por los funcionarios españoles, hidalgos empobrecidos, simples personajes burocráticos engolados con la dominación política que representan; talvez, aun cuando esto no ha sido analizado, resentidos por el poderío social y económico de los súbditos señoriales, dependientes políticamente de ellos, pero tan poderosos socialmente que lograban eclipsarlos; con frecuencia los criollos eran prestamistas o benefactores de los altos funcionarios del régimen colonial.

Libertad, igualdad, seguridad y propiedad tenían en Europa un significado semánticamente definido, constituían posiciones políticas concretas frente a fenómenos contemporáneos que afectaban la vida de la comunidad de una manera considerable. Esas categorías tenían un sentido revolucionario: buscaban subvertir el orden social con una connotación clasista indudable: fue un movimiento burgués por antonomasia, si bien, especialmente en la Revolución Francesa,

el movimiento popular que apoyó inicialmente las reivindicaciones burguesas desarrolló en los entrete-  
lones una independencia que le per-  
mitió formular sus propias reivindi-  
caciones de una manera contradic-  
toria con la burguesía. Entre noso-  
tros, esas categoría sirvieron de  
sustento ideológico, paradójicamente,  
a la clase terrateniente y no tuvieron  
un carácter revolucionario sino refor-  
mista; sirvieron para buscar acuerdos  
de conciliación más que para buscar  
objetivos de ruptura política, aun-  
cuando al final ésta se hizo inevitable  
por la dinámica de los aconteci-  
mientos. Los terratenientes tenían  
miedo del proceso independentista,  
aleccionados por el desarrollo de frac-  
ciones populares independientes en la  
Revolución de los Comuneros, las  
cuales presentaban sus propias rein-  
vindicações con un contenido radi-  
cal y desarrollaron un potencial revo-  
lucionario que de no haber sido defe-  
nestiado en una etapa tan temprana,  
hubiera tenido implicaciones políticas  
muy notables.

En el decreto de promulgación de la  
Constitución de Cundinamarca, expe-  
dida el día 30 de marzo de 1811 por  
don Jorge Tadeo Lozano Presidente  
Constitucional del Estado de Cundi-  
namarca, quien a su vez había sido  
Presidente del Colegio Constituyente  
y Electoral que la elaboró y aprobó,  
se afirma: “. . . usando la facultad que  
concedió Dios al hombre de reunirse  
en sociedad con sus semejantes, bajo  
pactos y condiciones que le afiancen  
**el goce y conservación de los sagrados  
e imprescriptibles derechos de liber-  
tad, seguridad y propiedad;** ha  
dictado, convenido y sancionado las

leyes fundamentales del Estado o  
**Código Constitucional que se ha  
publicado por medio de la Impren-  
ta’’(6).**

Tanto el decreto de promulgación  
como la propia Constitución de 1811  
constituyen una obra maestra de  
compromiso entre liberalismo y tradi-  
cionalismo, pero no cualquier tipo de  
compromiso, sino un compromiso que  
implicaba el reconocimiento del libe-  
ralismo solo en cuanto garantizaba la  
representación popular, la reinvidi-  
cación central de los criollos en este  
período. En lo demás, las ideas libe-  
rales aparecían atenuadas por la  
afirmación categórica de la religión  
católica como religión de Estado, y  
por un ejecutivo fuerte. La fórmula  
del artículo 4 de dicho estatuto resu-  
me bastante bien el equilibrio bus-  
cado: “La Monarquía de esta provin-  
cia será constitucional moderando el  
poder del Rey una representación  
nacional permanente”

Esta Constitución de Cundinamarca  
de 1811 es, sin duda, uno de los textos  
claves para quien pretenda entender  
el espíritu de la época posterior al 20  
de julio y anterior a la declaración real  
de independencia: los criollos col-  
maban sus pretensiones con una  
monarquía constitucional que les  
garantizara un papel político en el  
Estado, a través de una representa-  
ción nacional permanente. Estaban  
resueltos a conquistar un derecho  
político en consonancia con su impor-  
tancia social, estaban cansados de  
que la monarquía absoluta sólo se  
acordara de ellos para pedir las con-  
tribuciones extraordinarias para  
sostener las frecuentes guerras en

que se comprometía el Estado español. Por esta razón, esta constitución recoge la reivindicación de todas las constituciones liberales del mundo consistente en que las contribuciones o impuestos sean votados por las clases económicamente poderosas (burguesía y terratenientes) en los parlamentos o congresos y que, el poder ejecutivo, (el rey, el presidente, o primer ministro) carezca de competencia, en toda circunstancia, para fijarlos.

Es muy significativo que en el decreto de promulgación de la Constitución de 1811, en el pasaje citado más arriba, don Jorge Tadeo Lozano, omitiera la igualdad en la enumeración de los derechos imprescriptibles del hombre; ahora sólo contaban: la libertad, la seguridad y la propiedad. Es claro que los notables criollos no auspiciaban ni siquiera la igualdad jurídica, ellos propugnaban una paridad jurídica y política con sus iguales de clases peninsulares, no tenían el propósito de subvertir las relaciones interclases en el Virreinato, lo cual sin duda alguna se propusieron evitar a todo trance.

## **EL FEDERALISMO**

En el Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (27 de noviembre de 1811), puede leerse en su artículo 6º: "Las provincias unidas de la Nueva Granada se reconocen mutuamente como iguales, independientes y soberanas, garantizándose la integridad de sus territorios, su administración interior y una forma de gobierno republicano. Se

prometen recíprocamente la más firme amistad y alianza, se juran una fe inviolable y se ligan con un pacto eterno, cuanto permite la miserable condición humana"(7).

En 1811, se reunió en Santa Fé de Bogotá la convención de diputados de las provincias de la Nueva Granada para conformar la federación, con excepción de los diputados de Cundinamarca y Chocó, Don Manuel de Bernardo Alvarez y don Ignacio Herrera, "por considerar inconveniente el sistema federal adoptado". Poco después de la "Declaración de Independencia" (que no fue de independencia sino el acto mediante el cual los criollos proclamaron la necesidad de ocupar el gobierno para llenar el vacío de poder presentado con la invasión napoleónica a España, la huída del rey Fernando VII y la captura posterior por los franceses) irrumpió el federalismo con un vigor y una fuerza inusitados.

Un fenómeno político que aparece en una época tan temprana con una tal fortaleza, no puede ser explicado sólo por la imitación de la Constitución de los Estados Unidos de América; revela más bien profundas raíces en la estructura precapitalista existente en la Nueva Granada en esa época. La carencia de un mercado interno, la dispersión geográfica, la diversidad de economías regionales, el hecho fundamental de que el poder señorial, vinculado fundamentalmente a la estructura hacendaria se expresaba en los cabildos que eran instituciones locales, en las cuales los criollos mantenían su dominación social y

política indisputada, aun cuando recortada en tanto sometida a la soberanía del Estado español.

Como los valores señoriales están referidos a la posesión de la tierra, no a la explotación ni a sus rendimientos, la clase terrateniente, es una clase provinciana, cuya visión política, cuyos valores éticos y sociales en general, cuya visión de la sociedad y de la organización del Estado está atravesada por el particularismo de su dominio, que es autosuficiente en el ámbito regional. La clase terrateniente no alcanza nunca la universalidad ni en la política ni en la cultura. En Europa la cultura y la política feudales representan la esencia de un mundo escindido en parcialidades en gran medida autosuficientes y autárquicas y en la cual la política y la actividad social no pueden ser aprehendidas si se prescinde de la particularización de sus componentes, otro tanto ocurre en América Latina, si bien los rasgos jurídico-administrativos son bien diferentes, pues España se preocupó bastante por evitar, por lo menos desde el punto de vista institucional, que la autonomía político-jurídico-económica de los encomenderos y hacendados reprodujera el feudalismo con los caracteres propios de Europa en la América Hispana.

El Estado español fue desde el descubrimiento o poco después un Estado centralizado, un régimen absolutista muy celoso de sus prerrogativas, que buscó por todos los medios imponer la autoridad estatal en las colonias de América, no sin grandes inconvenientes debido al origen privatista de

la colonización, a las dificultades de comunicación y a la resistencia de los capitanes de las expediciones y de los encomenderos. Si bien con el tiempo, el régimen absolutista se consolidó, la autoridad fluía de la metrópoli a las colonias a través de una rígida línea jerárquica. No obstante, el problema del centralismo del régimen colonial, que se aduce frecuentemente, no es tan simple.

En mi ensayo "Estado, clases y partidos en la Independencia", planteo el problema en los siguientes términos: "Es cierto que desde el punto de vista formal hubo durante la colonia autoridades centrales —el Consejo de Indias y en el siglo XVIII los secretarios reales— que se ocuparon de la ordenación política, fiscal, jurídica y burocrática; que existieron también en América autoridades centralizadas Virreyes, presidentes, capitanes generales y audiencias. Pero lo es igualmente que los virreyes, eran símbolos del poder real, con funciones políticas, militares y eclesiásticas generales, pero cuyas funciones administrativas estaban circunscritas a la provincia capital, "mientras que sólo les incumbía la supervisión de los servicios administrativos de las demás gobernaciones y capitanías generales incluidas en el virreinato"(8).

No existió en América la dualidad estamental propia de los cabildos medioevales, pero estos fueron monopolizados en América por el patriciado local que de esta manera ejercía una preponderante influencia administrativa y judicial. Los criollos no tenían acceso a las grandes deci-

siones políticas y militares, aparte de su influencia social y económica, pero su ingerencia en la vida municipal era decisiva.

El estatuto jurídico de las ciudades de Indias jugó un papel preponderante en los sucesos de la independencia. La estructura de poder señorial permitía que a través de una compleja red de relaciones sociales, el patriarcado criollo controlara en los cabildos la administración municipal, instancia básica del poder político en la sociedad colonial. Tanto que era el encargado de aplicar las cédulas reales y las disposiciones de las autoridades coloniales que muchas veces eran suplicadas, aplazando su ejecución, o aplicadas con un espíritu contrario al que las había inspirado, cuando contravenían los intereses del notablatto criollo. Konetzke anota que "la autonomía de las diversas ciudades constituyó un elemento en el balance de fuerzas sobre el que se fundaba la seguridad del imperio español"(9).

La unidad política del virreinato estaba dada por la autoridad del rey y de quienes en su nombre ejercían el gobierno regional. Desaparecida la levadura del poder real, la unidad virreinal estalla en mil fragmentos. No existía una economía nacional integrada, sino pequeñas economías regionales desvertebradas, a grandes distancias, con escasas vías de comunicación y un exiguo intercambio(10).

Por lo expuesto, no tiene mucho sentido discutir las categorías sociológicas que enmarcan la institución política del federalismo en este período,

sino más bien la conveniencia o inconveniencia estratégica de establecer el federalismo en una época en la cual estaba aún muy lejos de consolidarse la independencia, razón por la cual constituía un debilitamiento político y militar frente al Estado español. Don Antonio Nariño lo expresa con extraordinaria claridad: "Ya habéis visto, señores, que el sistema federal es el más perfecto que han encontrado los hombres para que se gobiernen pacíficamente los pueblos que han llegado a la adolescencia con luces, con rentas y con fuerzas para sostenerse, es también el más débil, y el menos a propósito para los pueblos nacientes que se hallan amenazados como nosotros de ser invadidos de la Europa, y que carecemos de luces generales y de fuerzas para sostenernos"(11).

Nariño, no tiene, pues, una posición rígida. Para él en este momento se impone el centralismo, pues es la única institución compatible con la penuria y la debilidad militar, pero más tarde, consolidada la independencia y organizada la hacienda pública sobre bases sólidas, no vacila en recomendar el federalismo como el más democrático.

En términos similares y por la misma época, el genio político y militar, Simón Bolívar expresaba su pensamiento en términos similares a Nariño. Decía Bolívar: "¿qué país del mundo por morigerado y republicano que sea, podrá, en medio de las facciones intestinas y de una guerra exterior, regirse por un gobierno tan complicado y débil como el federal", y más adelante: "Yo soy de sentir que

mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas, seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de los disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por este puñado de bandidos que infestan nuestras comarcas(12).

Bolívar percibe con una claridad meridiana las consecuencias funestas que sobrevendrían en la historia posterior, por la miopía política que suponía organizar un gobierno débil militar y políticamente para hacer frente a la guerra de independencia.

Las constituciones de esta primera época con frecuencia estaban precedidas de declaraciones de derechos del hombre en sociedad, las cuales proclamaban principios, reglas morales e incluso piadosos deseos de que el pueblo obrara de una u otra manera para lograr los beneficios de civilización que se perseguían. Nuestros primeros constituyentes no se preocupaban de diferenciar, ni siquiera formalmente, una proclama política e ideológica de un texto constitucional. Esas declaraciones tenían un carácter pedagógico más bien que jurídico o político: no pedían el cumplimiento sino la adhesión.

No obstante que no tenían fuerza de ley, esos manifiestos estaban plenos de sentido: buscaban crear una conciencia política más o menos generalizada acerca de la soberanía, pues se trataba de organizar un estado representativo en lugar de un estado absolutista, que no apelaba para nada a la

voluntad popular. Era tal la novedad de ese principio democrático en la Nueva Granada y en general en la América Hispana, que las constituciones debían jugar un papel proelitista, enseñar al pueblo sus derechos políticos, en cuyo ejercicio se apoyaba el nuevo estado que se trataba de fundar.

El Congreso de Angostura, el 17 de diciembre de 1819, dictó la ley fundamental de la República de Colombia, por medio de la cual se reunieron en una sola las repúblicas de Venezuela y Nueva Granada. Comprendía igualmente lo que hoy es el Ecuador, que no había sido aún liberado del dominio español. Esta república unificada llevaría el nombre de Colombia. Posteriormente los historiadores por cuenta propia le dieron el nombre de "Gran Colombia".

En 1821, el Congreso de Cúcuta votó y aprobó la constitución que debía regir la nueva República. La cuestión más importante que debatió este Congreso fue evidentemente la de la unión en un solo estado que en adelante se llamaría República de Colombia, del Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela, en obediencia a la Ley Fundamental de la República de Colombia, decretada por el Congreso de Angostura el 17 de diciembre de 1819. Acerca de la unidad de las dos antiguas colonias en un solo Estado no existía discrepancia alguna, todos los diputados manifestaban su patriotismo y la necesidad de la unión. Pero, en cuanto a la forma que debía adoptar la nueva república, surgieron

las disensiones. En las Actas del Congreso de Cúcuta se puede seguir el debate en torno al federalismo o centralismo, cuál la forma de organización política que más convenía a la naciente república?

Las discusiones se prolongaron desde el 17 de mayo hasta el 4 de junio del año de 1821. El debate es curioso por muchas razones, pero ante todo porque la consideración sobre las circunstancias triunfó sobre la razón. Al comienzo se organizaron dos fracciones, una propugnaba el federalismo, la otra el centralismo: los argumentos consistían en consideraciones abstractas acerca de las bondades intrínsecas de uno u otro partido, salpicadas de citas de autores y de hechos históricos. A medida que avanzaba el debate se fueron dejando de lado estas reflexiones y comenzaron a aparecer consideraciones "realistas", que sostenían en esencia la necesidad de aplazar el debate sobre la organización política definitiva hasta tanto terminara la guerra del sur.

Ya desde el comienzo, el día 18 de octubre, el señor Leandro Egea, diputado por Venezuela planteó el problema en términos políticos con una extraordinaria claridad, pero su advertencia no fue escuchada en todo lo que contenía de premonitorio:

"Aprobar la unión establecida en Guayana sería aprobar el colonismo de la Nueva Granada a Venezuela. . . Venezuela en tiempo de prosperidad no pensó en unión; pensó después del terremoto". Seguidamente refirió la historia de uno y otro país, a este respecto y después continuó así:

"Caracas cuando recibió la libertad fue que (sic), pensó en la unión: pero Cundinamarca, ¿en cuál época manifestó su voluntad de unirse? Los granadinos, si el centralismo se adopta, vendrían a ser colonos: esta unión se acabaría por sí mismo (sic) en tal caso, aunque ella (concluyó el orador) esté indicada por la naturaleza, y es bastante necesaria"(13).

He ahí la Realpolitik: si dos antiguas colonias, una vez obtenida la independencia resolvían unirse, lo hacían en su carácter de Estados-naciones, que si bien se hallaban en un período de construcción del Estado nacional, carentes de experiencia constitucional y política, se trataba de dos Estados soberanos y lógicamente independientes, por lo demás con tradiciones culturales y sociales propias, hechos que no podía acallar la fraseología acerca de la unidad proveniente de la "naturaleza". Eran evidentemente dos Estados que manifestaban a través de sus representantes la voluntad soberana de unirse, hecho fundamental que fue desconocido en las discusiones, durante las cuales aparecieron varias fórmulas de división territorial que ignoraban las implicaciones políticas del acto que se trataba de realizar. El federalismo no era pues, en esta perspectiva, una de dos opciones posibles, sino la forma única y necesaria de confederar dos estados soberanos. Con el Centralismo "esta unión se acabaría por sí misma", como sostenía el señor Egea.

Por otra parte, si se pensaban las fórmulas como alternativas, el peso del federalismo seguía siendo abrumador. Se trataba de una exten-

sión geográfica inmensa potenciada por la insuficiencia de comunicaciones y la diversidad económica y política.

En 1821 se cometió exactamente el mismo error de 1812 con la argumentación totalmente opuesta: en 1812 se adoptó el federalismo para regir internamente en la Nueva Granada, cuando los grandes líderes políticos y las circunstancias aconsejaban el centralismo que permitiera la unidad estratégica tan necesaria para consolidar la independencia. En 1821 se optó por el centralismo cuando no se trataba de un simple problema de organización política interna sino de unir dos Estados soberanos y en circunstancias en las cuales ya se había consolidado la independencia, si bien el ejército colombiano debía intervenir en la campaña del sur para completar la independencia del Ecuador y Perú.

La gran mayoría de los diputados del Congreso de Cúcuta era partidaria del sistema federal; algunos persistieron en su defensa hasta casi el final del debate, pero otros argüían que si bien el federalismo era el mejor sistema de organización política, el más democrático y compatible con la libertad, no era el momento indicado para instaurarlo.

El diputado José I. de Márquez, sostuvo:

“..... Los Estados del Norte —añadió— eran independientes entre sí antes de formarse en una República confederada, así como se

puede decir que lo eran Venezuela, Quito y Cundinamarca, pues no los unía otro lazo que el de la dependencia de una misma metrópoli. Casi no se conocían; sus usos y costumbres diferentes eran como partes heterogéneas; anunció que Quitó no se unirá a nosotros sin seguridad de conservar su independencia porque ¿cómo quería ir a buscar su felicidad a tan lejanas tierras; (.....) Concluyó pidiendo se adoptase sin vacilar el sistema federal centralizando los ramos de hacienda y guerra” (14).

## CENTRALISMO

Es muy interesante observar que fueron los partidarios del federalismo en esta coyuntura, a quienes pertenecía la razón histórica, quienes mostraron una gran flexibilidad, mientras que los proponentes del centralismo mantuvieron su posición inmodificable y lograron con argumentos contingentes y adjetivos desarmar a sus adversarios mucho más sólidos que ellos. El centralismo fué en 1821 el fantasma que recorría la sala del Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, que obsedía a numerosos miembros de la diputación y que derivaba su fuerza de aparecer como un contraargumento para superar el error de 1812. Pero fue una fatalidad digna de la tragedia griega: se buscaba huir de un error mediante la adopción de la posición contraria, en otras circunstancias, que equivalía al mismo error, un sofisma consistente en resolver las grandes encrucijadas del proceso histórico atendiendo una particula-

ridad que encubre el meridiano central.

La propuesta de organizar el federalismo y centralizar transitoriamente los ramos de hacienda y guerra constituía precisamente la aplicación del método opuesto: decidirse por el federalismo de cara al meridiano central y tomar en cuenta la particularidad mediante la centralización de los ramos de hacienda y guerra, precisamente los rubros que se estimaba tenían más incidencia en la continuación de la lucha de liberación en el sur.

El señor Alejandro Osorio, a la sazón presidente del Congreso de Cúcuta, expuso en la sesión del día 23 de mayo de 1821, lo que sigue: "Mis opiniones están de acuerdo con las de los demás señores preopinantes; más no considero indispensable sacrificar la libertad por la independencia; si así fuere, debería hacerse enhorabuena, pero uno y otro, puede conseguirse la independencia centralizado los recursos por ahora, la libertad constituyéndolos. No dejemos la Constitución para después; es prudencia aprovechar el momento feliz. Un hombre atrevido que quiere prevalerse de la ocasión, abusaría de nuestras instituciones promisorias para perpetuar su autoridad. El gobierno propuesto es monárquico, variando los nombres; es el fundamento o fundamentos de la monarquía. Tampoco he hablado de conquistar a Quito, sino de convidarla a la unión. Yo quiero, repitió, la independencia y la libertad, que no son incompatibles; república federal y central son cosas contrarias, cuya

unión se presenta por una simulada reconciliación de opiniones. Si se me asegura que después haya una Convención que forme la Constitución, enhorabuena, mas esa nueva Convención puede hallar obstáculos y ser impedida. El ejemplo de la época pasada no vale, porque hemos adelantado mucho de entonces al presente.

"El señor Azuero exigió que el señor Presidente diese detalles de la Constitución que proponía o deseaba que se establezca (sic). El señor Presidente dijo: hablo de una Constitución que tenga Estados particulares, y estos su administración interior, Legislatura y Poder Ejecutivo; de modo que suspensos los Estados durante la guerra en el ejercicio de sus funciones, y quedando solamente el gobierno y legislatura generales, reasumiesen toda la extensión del poder; pero dejando una barrera a la tiranía para mientras las circunstancias exigieran esta medida"(15).

Los argumentos de los federalistas no eran, pues, rígidos ni ellos cerraban los ojos ante las necesidades de la guerra del sur. Si se adoptaba el federalismo como estrategia a largo plazo y se suspendía tácticamente la autonomía de los Estados federados mientras durara la guerra de independencia de los pueblos hermanos del sur, se impedía la concentración del poder y los estados federados hubieran adquirido una personalidad que no hubiera sido fácil de borrar posteriormente. Al término de la guerra de independencia, hubieran reclamado su autonomía. Cualquier

reforma posterior se hubiera visto precisada a reconocer el hecho cumplido y muy probablemente la gran república que concibió el Libertador, Simón Bolívar, hubiera podido perdurar.

El señor Francisco Soto se expresó en los siguientes términos:

“Tres partidos, señor, se presentan en esta augusta Asamblea. Unos opinan por federación actual; otros la pretenden para lo futuro, y otros quieren un gobierno de concentración. Todos convienen en la necesidad de ésta en cuanto a los ramos de Hacienda y Guerra, porque así lo exige la lucha que sostenemos; pero yo haré, dijo el orador, algunas reflexiones contra los dos primeros. Uno de los fundamentos que se alega contra el gobierno central es el pronunciamiento de la voz pública, otro es la vasta extensión del territorio de la República, y el otro es que él se encamina al despotismo. En cuanto a lo primero, observo que los pueblos, si no me engaño, no han pronunciado sus votos por algún sistema particular de gobierno. Así lo he aprendido por los conocimientos prácticos que tengo, y creo que ellos no aspiran sino a su reposo y tranquilidad interior, alejando los males desastrosos de la guerra que han sufrido. En cuanto a lo segundo, preguntó el orador, ¿y el gobierno central no debe tener brazos subalternos que ejecuten y den cumplimiento a sus providencias hasta en el último ángulo de su comprensión territorial?

Y en cuanto a lo tercero, yo no encuentro que establecidas las bases de

un gobierno representativo, la turnalidad de los empleos, y adoptándose una Constitución liberal que ponga trabas a la arbitrariedad, puede abrirse la puerta al despotismo la idea de una federación futura; tampoco me parece aceptable porque nosotros no tenemos poderes para representar y dar instituciones a la posteridad”(16).

Es increíble que los argumentos tan endebles del señor Francisco Soto, de José Manuel Restrepo y los demás centralistas se hubieran abierto paso hasta acallar las voces de los federalistas. Cualquiera que examinase desprejuiciadamente las actas del Congreso de Cúcuta tendría que concluir que no fue la contundencia de la argumentación lo que decidió este debate, sino una cuestión de poder. Creo que allí se libró una batalla decisiva en la lucha de la oligarquía neogranadina contra Bolívar.

El primer argumento del señor Soto no puede ser más absurdo: decía él que los pueblos no habían pronunciado su voto por el federalismo, pero el señor Soto no podía ignorar que los pueblos sí habían pronunciado ese voto. El Congreso de Angostura al cual asistieron representantes de Nueva Granada y Venezuela, entre otros el propio señor Francisco Soto, dictó la “Ley Fundamental de la República de Colombia”, autorizada por los dignatarios del Congreso y sancionada por el Libertador Simón Bolívar, en la cual precisamente se acordó la unión en una sola república de Venezuela y la Nueva Granada. La Constitución de Cúcuta, como lo dice

su introito, cumplía el encargo de aprobar una Constitución para la nueva República en obediencia a la ley del Congreso de Angostura.

Esta "Ley Fundamental de la República de Colombia", aprobada en Angostura disponía:

"Artículo 5°.- La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá quitada la adición de Santafé.

Artículo 6°.- Cada departamento tendrá una administración superior y un jefe nombrado por ahora por este Congreso con título de vicepresidente.

Artículo 7°.- Una nueva ciudad, que llevará el nombre del Libertador Bolívar, será la capital de la República de Colombia. Su plan y situación se determinarán por el primer Congreso General, bajo el principio de proporcionarla a las necesidades de los tres departamentos y a la grandeza a que este opulento país está destinado por la naturaleza.

Artículo 8°.- El Congreso General de Colombia se reunirá el 1° de enero de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta, que por todas circunstancias se considera el lugar más proporcionado. Su convocatoria se hará por el Presidente de la República el primero

de enero de 1820, con comunicación del reglamento para las elecciones, que será formado por una comisión especial y aprobado por el Congreso actual.

Artículo 9°.- La Constitución de la República de Colombia será formada por su Congreso general, a quien se presentará en clase de proyecto (sic) la que ha decretado el actual, y que con las leyes dadas por el mismo, se pondrá desde luego, por vía de ensayo, en ejecución"(17).

Para desarrollar esta ley fundamental necesariamente habría obligación de establecer un régimen federal, pues éste era el único compatible con la existencia de un gobierno superior en cada uno de los "grandes departamentos", cada uno de los cuales será regido por un vicepresidente nombrado por el propio Congreso. Este es el único sistema que salva la autonomía de las regiones manteniendo simultáneamente la unidad política.

El segundo argumento del señor Soto: "¿y el gobierno central no debe tener brazos subalternos que ejecuten y den cumplimiento a sus providencias hasta en el último ángulo de su comprensión territorial?" era un puro sofisma. Cómo establecer la equivalencia entre entidades autónomas presididas cada una por un vicepresidente y con "una administración superior" para gobernar a entidades autónomas que entonces conquistaban su independencia —aún faltaba Quito— con los "brazos subalternos" de un gobierno extraño y remoto

dadas las vías de comunicación y los medios de transporte de la época?

En cuanto al tercer argumento, era tan vulnerable como los anteriores. La Constitución liberal no podía convertirse en una panacea que resguardara el Estado de las disensiones ocasionadas por la carencia de un gobierno propio de cada una de las entidades políticas que se fusionaban.

La última frase del señor Soto no pudo ser más infortunada: "... nosotros no tenemos poderes para representar y dar instituciones a la posteridad". No podían legislar para el pasado, y el presente se esfumaba en el mismo momento en que el señor Soto pronunciaba su discurso. Cualquier cosa que el Congreso de Cúcuta hiciese estaba destinada a regir el futuro. Tal vez fue un argumento diabólico, con el cual el señor Soto quiso decir que él y sus colegas no pensaban en el futuro sino en el pasado, sólo así se explicaría el error tan colosal del Congreso de Cúcuta!.

En 1827 y 1828 la Constitución de Colombia, aprobada en el Congreso de Cúcuta hizo crisis debido a la inadecuación de las instituciones políticas pergeñadas en ese Congreso Constituyente y la realidad de "La Gran Colombia" signada por duros enfrentamientos de facciones, atravesada por tendencias centrífugas, una fuerte lucha de grupos que buscaban alzarse con el poder, especialmente la casta militar bolivariana, partidaria de un gobierno fuerte y centralizado y la casta de letrados, abogados y políticos santanderistas

que van a hacer del "legalismo" en tanto ideología, el instrumento favorito de su acción.

José Joaquín Guerra resume la situación en los siguientes términos: "pues bien: la rebelión de Páez; los actos tumultuarios de Venezuela, los de Nueva Granada, los del Ecuador; los malhadados proyectos de monarquía, de dictadura, de presidencia vitalicia y hereditaria; las publicaciones periódicas; los motines de las divisiones colombianas en el Perú y Bolivia; las ideas federalistas y separatistas; las diatribas de los partidos políticos, todo venía a traducirse en una sola palabra: Convención. Durante dos años no se oyó repetir otra cosa en todos los ámbitos de la República: de extremo a extremo el clamor era unánime en este sentido cada municipalidad que se reunía con uno u otro motivo, pedía en su acta la Convención; cada suceso, grave o pasajero, terminaba por el grito de Convención; los padres de familia, los funcionarios civiles y eclesiásticos, los militares amotinados pedían, Convención, los periódicos de uno y otro bando reconocían su necesidad; y hasta el partido político que en los comienzos del debate se manifestaba tan ferviente defensor de las instituciones, acabó al fin por anhelar la Convención(18).

La Constitución de Cúcuta había prefijado un plazo de 10 años para su revisión en caso de intentarse la reforma antes del vencimiento de ese término, los requisitos eran muy difíciles de llenar: esta Constitución se hizo prácticamente irreformable. El

Congreso de 1827 reconoció la necesidad de dotar a Colombia de nuevas instituciones políticas y votó una ley ordenando la convocatoria de una Convención, pero esta ley fue objetada por el General Santander, quien entonces ejercía el poder ejecutivo. Después de la reconsideración del Congreso y de negociaciones con el ejecutivo se aprobó la convocatoria de la Convención de Ocaña, la cual se reunió en 1828, antes del plazo establecido para acordar una nueva Constitución.

Los episodios que se suscitan en esta lucha por el poder entre bolivarianos y santanderistas tienen una gran importancia no sólo para establecer las relaciones entre los intereses políticos de los grupos y las instituciones resultantes, sino también para comprobar cómo la ausencia de un Estado nacional que tiene como manifestación la inexistencia de un poder político consolidado genera una inestabilidad política, que impulsa a los grupos contendientes a cambiar la estrategia y táctica políticas con una rapidez y una ligereza sorprendentes.

Los conceptos políticos abstractos: libertad, democracia, federalismo, centralismo, etc., muestran una flexibilidad al ser reivindicados por las más opuestas tendencias en momentos sucesivos. La alternabilidad, variabilidad, la ampliación o construcción de ideas políticas en un período determinado no puede ser interpretado con unos criterios sustanciales de clase, sino que obedecen fundamentalmente a desplazamientos del

poder. La inestabilidad política es en estas coyunturas inestabilidad de las ideas y de las posiciones políticas. La política se desarrolla en una especie de arena movediza: en una coyuntura específica un grupo adopta una posición política que defiende ardorosamente, poco después ante el desarrollo de los acontecimientos que se precipitan vertiginosamente el mismo grupo cree defender mejor sus intereses, sus perspectivas políticas o desestabilizar a sus adversarios mediante la adopción de la posición opuesta, pero es sintomático que sus oponentes han adoptado y defienden entonces con vehemencia la posición que hasta hace poco defendían sus contendientes. En la política la lucha no sólo tiene que ver con defensa de intereses materiales, sino que frecuentemente las posiciones giran en torno a la estrategia o táctica para controlar el poder o conservarlo, o simplemente para detentar unos puestos burocráticos o una influencia pública determinada, sea que el control del poder tenga una relación directa con la defensa de intereses o solo remota.

En el mensaje en el cual objeta la convocatoria de una Convención constituyente, observa Santander:

“Dos puntos son los principales sobre que a mi ver rueda la presente cuestión. El primero es saber si el Congreso lisa y llanamente puede anticipar la reunión de la Gran Convención antes del transcurso de los diez años que prefijó el artículo 191 de la Constitución. El segundo, si puede anticipar este período previa la acla-

ración o interpretación del mencionado artículo en virtud del poder que para casos de duda le franquea el 189 de la misma Constitución. Mi respuesta en el primer caso es absolutamente negativa. Al dar esta opinión parto del principio de que los poderes constitucionales son limitados y de que ninguno tiene más necesidad de reducirse a límites precisos que el cuerpo legislativo. Esta es la enseñanza que de los principios políticos han hecho todos los escritores de más celebridad, sancionada así por la práctica de los Cuerpos representativos como por la conducta de los ilustres personajes que han presidido los destinos de naciones liberalmente organizadas. Desde que un cuerpo legislativo que debe su origen y su poder a la Constitución del Estado traspasa los límites que ella le ha prescrito, sus resoluciones no tienen fuerza de ley, y pueden desobedecerse legítimamente. Por tanto, no pudiendo el Congreso convertir los seis años transcurridos en diez, ni dispensarse de los mandatos expresos de la Constitución, el artículo 191 no puede infringirse anticipando el período de la Gran Convención”(19).

El argumento de Santander consiste en absolutizar el derecho frente a la política. Si el derecho es un orden de validez absoluto, que constituye un sistema de poder autónomo, Santander tendría razón, pero si el ordenamiento jurídico tiene evidentemente la función de asegurar la estabilidad y el desarrollo normal del orden estatal y social; si las normas jurídicas no encuentran su origen ni su finalidad en el orden jurídico sino

en un orden metajurídico, o, en todo caso extrajurídico, es obvio que no es legítimo atrincherarse en la validez inmanente de un orden jurídico cuando el orden estatal y social al cual sirve de garantía y de forma prototípica de movimiento ha entrado en una crisis de grandes proporciones.

Por otra parte, no puede subestimarse la estabilidad del orden jurídico de la cual dependen en gran medida la libertad y los derechos de los asociados, pero convertir el orden jurídico en una coraza para oponerse a la evolución de las instituciones es una táctica política, a la cual corresponde una típica ideología encubridora, “el legalismo”.

El legalismo hace de la “legalidad” un arma de lucha, un instrumento de acción política. Los legalistas colocan las normas jurídicas, o mejor, una determinada interpretación de ellas, como talanquera a las pretensiones de acción política o de reforma de los oponentes. El legalismo puede encubrir una posición abiertamente reaccionaria, en tanto enemiga del cambio social o más frecuentemente es un recurso oportunista para debilitar la posición del adversario o para obligarlo a negociar.

Evidentemente el manejo que hace Santander del legalismo no es reaccionario sino que constituye una astucia política que le permite negociar con sus adversarios condiciones favorables para su acción política. Eso fue lo que hizo realmente en esa coyuntura, no obstinarse en la defensa a ultranza de la “legalidad”,

sino llegar a un acuerdo con el Congreso para superar el obstáculo legal, habiendo el Congreso modificado la ley para que Santander pudiera asistir a la Convención como diputado, modificando la prohibición de que participara quien hubiere ejercido el poder ejecutivo y dejándolo solo para quien lo ejercía en el momento de renunirse el Congreso Constituyente.

Podemos concluir que hay dos especies de legalismo: uno que consiste en anteponer la letra muerta al espíritu de las disposiciones legales: lo cual comporta sacrificar la necesidad política de reformar en el altar de la legalidad; un inciso o parágrafo adquieren por sí mismos un valor que les permite mantenerse incólumes frente a los embates de los reformistas que alegan contra ellos necesidades de orden social, económico o político que aconsejarían su derogación, modificación o pretermisión. Una segunda especie de legalismo no se atrinchera en la letra de las disposiciones, sino que la invoca tácticamente para obtener resultados políticos; es una conducta oportunista, que no hace del legalismo un principio, sino un recurso habilidoso para obtener ventajas, está siempre dispuesto a negociar su celo en la defensa de la "legalidad", siempre y cuando obtenga a cambio un beneficio de carácter político. El legalismo de Santander pertenece, a mi juicio, a esta segunda especie.

### **CONVENCION DE OCAÑA**

En 1828 se reunió en Ocaña la famosa Convención que debía votar una

nueva Constitución para Colombia. Desde la instalación se hizo presente la hostilidad entre bolivarianos y santanderistas: los desacuerdos entre los dos grandes líderes habían llegado a un punto crítico. Y aún más que los desacuerdos, se habían creado dos parcialidades, no partidos, que polarizaban las fuerzas en los dos grandes líderes. El ejercicio del poder ejecutivo por Santander durante las prolongadas ausencias de Bolívar, debido a la lucha por la independencia en Ecuador, Perú y Bolivia, generaron una animadversión hacia él especialmente de Paez en Venezuela. A Santander se le objetaba un manejo del poder político muy rígido y habilidoso y la aspiración soterrada, aparente o real, de conspirar contra el prestigio de Bolívar para alzarse con todo el poder. Por otra parte, si uno analiza los actos políticos de la época, parece evidente que Bolívar sucumbe a la imagen de su gloria, si bien se nota en su correspondencia un extraordinario sentido de la realidad política sobre muchos aspectos, su visión general comienza a obnubilarse, el coro de los militares que se cubrieron de gloria en la guerra de independencia y que no encuentran ahora fácilmente una posición social y política digna de su prestigio, quieren elevarlo por encima de toda traba constitucional y legal para que pueda dispensarles los honores a que se creen acreedores.

Superada la guerra de independencia, surge un antagonismo entre independencia y libertad. Cada una de las parcialidades se apropia de uno de los términos de la antinomia: los bolivarianos se vuelven defensores a ultranza de la independencia, incluso si hay

necesidad de sacrificar a su consolidación la libertad; los santanderistas abrazan la causa de la libertad en términos bastante absolutos, incluso minimizando en muchos casos el papel de la independencia que no lleve aparejada la libertad. El bolivariano representa la conciencia histórica de que un pueblo joven y sin experiencia de vida independiente requiere un Estado fuerte, que sea capaz de controlar las tendencias centrífugas que aparecen por todas partes o, incluso, la amenaza exterior; el santanderismo representa la conciencia civil y la desconfianza en el poder político de los militares hasta hacer consciente el lema de los clásicos liberales, que repite Santander, de que el imperio de la ley es la garantía de la libertad de los ciudadanos.

Desde la iniciación de los debates de la Convención de Ocaña, como era inevitable, se presentó de nuevo la discusión entre federalismo y centralismo. Lo curioso es el cambio de opinión de los protagonistas: ahora Santander es federalista al igual que muchos de sus partidarios. Entre ellos se encontraban algunos de los más fervorosos defensores del centralismo en el Congreso de Cúcuta. Los bolivarianos aparecen en esta coyuntura como defensores del centralismo. Sin embargo, debe observarse que este problema no polariza exactamente a los dos corrientes, pues evidentemente algunos de los partidarios de Santander eran centralistas.

La argumentación es sorprendente, pues gana terreno a favor del centralismo la consideración sobre la rebe-

lión en las provincias, lo cual en realidad debería ser un argumento en favor del federalismo. Derrotado el federalismo, la mayoría del Congreso acaudillada por Santander, se orientó a ampliar el ámbito del poder municipal, tema que irritaba a los bolivarianos, los cuales ante la ausencia del Libertador carecían de dirigentes brillantes y capaces de dar un sentido a su oposición.

La derrota del federalismo, posteriormente la disolución de la Convención sin producir fruto alguno y la propia dictadura de Bolívar prepararon la desintegración de la Gran Colombia.

Mientras se desarrollaba la Convención, Santander planteó en carta a un amigo, entre sus impresiones generales, su manera personal de concebir el federalismo en esta coyuntura:

“No por esto seré yo imprudente ni inmoderado en la Convención, porque no trataré más que de los intereses del país, de refrenar ese poder colosal que ejerce Bolívar, de asegurar los derechos del pueblo y los de los ciudadanos, y de dividir la autoridad ejecutiva para contenerla. ¿Y comprende usted de pronto qué quiere decir esta última frase? Pues quiere decir que estoy por la federación, como único recurso que nos resta para salvar las libertades nacionales. Y no se admire de verme federalista en 1828, porque a tal estado ha llegado esta nuestra Colombia, que sería musulmán si esto fuera preciso para que hubiese un Gobierno estrictamente liberal, que respetase las leyes

y satisficiese los anhelos del pueblo colombiano, bien demostrados en diez y ocho años de revolución.

“Diré a usted en cuanto menos palabras pueda, que su cuenta del 4 de febrero, en que se oponen a la federación, me ratifica en mi opinión federativa. Vea usted cómo y por qué: Usted dice que era federalista, porque observando que la Constitución bolivariana nos venía cayendo encima, no encontraba otra cosa más popular que oponerle sino la federación; y yo, viendo palpablemente que a la Constitución bolivariana quiere sustituirse un Gobierno militar, una dictadura hasta el año de 1831 y un sistema donde sólo merecían garantías el favor y el sostenimiento de ideas serviles, no encuentro otro modo de salir de este caos que la federación compuesta de seis u ocho Estados solamente. Por otra parte, puede decirse que esta es la opinión reinante en Venezuela, en la Nueva Granada, y en el Sur”(20).

He citado en extenso varios acápites de la carta de Santander, porque me parece un documento de extraordinario interés para analizar la ideología constitucional: lo que explica allí Santander es que su desplazamiento de la posición centralista a la federalista fue tomada por razones tácticas frente a la perspectiva de una dictadura militar de Bolívar. En otras palabras, Santander fue centralista cuando sesionaba el Congreso de Cúcuta porque veía clara su perspectiva de poder, más adoptó el federalismo en la Convención de Ocaña, como una manera de dividir el poder

para oponerse eficazmente al Libertador-Presidente, cuando había sido desplazado del gobierno. Esta manera de convertir las pugnas políticas coyunturales en posiciones, en principio permanentes, sobre el delineamiento de las instituciones sucede en alguna medida en todos las épocas, pero pienso que este tipo de conducta más o menos generalizado, es tipificador de la inestabilidad política que caracteriza los períodos que preceden la formación del Estado nacional.

En las palabras de Santander se trasluce su inconformidad intelectual con el federalismo que se ha visto precisado a adoptar, para defender la libertad. Es apenas lógico, por consiguiente, que Santander no aduzca ni una sola razón en favor del federalismo, derivada de su propia naturaleza. Santander no expone las ventajas del federalismo o su conveniencia, sino una razón de carácter táctico, hacer servir el federalismo como arma política en la lucha contra la dictadura de Bolívar.

El federalismo de todas maneras resultó derrotado en la votación, a la cual fue sometido en la Convención. De allí resultaría una posición no uniforme de las dos parcialidades con respecto a este punto. Los bolivarianos eran todos partidarios del centralismo, no así los santanderistas, entre los cuales había algunos partidarios del centralismo y otros del federalismo. A esto debe agregarse el hecho de que al lado de bolivarianos y santanderistas había un grupo independiente, que votaba cada punto de acuerdo con la convicción que se

formaba a través de los debates. Los independientes, sin duda, ayudaron a inclinar la balanza a favor del centralismo.

Bolívar, había escrito a su pariente y amigo, el general Briceño Méndez, sobre el particular, lo que sigue:

“Dígales usted a los federales que no cuentan con patria, si triunfan, pues el Ejército y el pueblo están resueltos a oponerse abiertamente. La sanción nacional está en reserva para impedir lo que no guste al pueblo. Aquí no hay exageración, y creo que los buenos deben retirarse antes que firmar semejante acta y lo que no esté de acuerdo con su conciencia”(21).

Esta cita demuestra un tanto la pugnacidad que había adquirido el debate y representa claramente un abuso de poder del Libertador, que buscaba coaccionar la Convención constituyente. Pero, efectivamente, el federalismo fue derrotado y la terrible amenaza no tuvo ocasión de cumplirse con este motivo, aun cuando si más adelante con otro motivo similar.

La mayoría santanderista acogió un proyecto de constitución que buscaba atenuar el centralismo otorgando una amplia descentralización a las regiones y a los municipios, la cual fue tildada de exagerada y disolvente por los bolivarianos, los cuales se hicieron acreedores, pienso que justamente en esta coyuntura, al mote de serviles, que les endilgaron los santanderistas. Viéndose perdidos, resolvieron retirarse de la convención, desintegrando el quórum necesario para deliberar y aprobar válidamente la nueva Constitución, como consecuencia de lo cual la Convención de Ocaña se disolvió sin cumplir su cometido, y se hizo imperativa la declaratoria de la dictadura por parte de Bolívar.

No cabe ninguna duda de que la responsabilidad histórica por el fracaso de la convención de Ocaña compete a los bolivarianos, quienes habían sido los abanderados de las reformas y al no poder plasmarlas de conformidad con su criterio, no respetaron el principio de la democracia de someterse al criterio de la mayoría, con lo cual favorecieron la implantación de la dictadura.

(1) BOTERO Uribe, Darío. “Estado, Clases y Partidos en la Independencia”. Revista Nueva Crítica N° 1. nov. 82-feb. 83. pág. 122.

(2) Consúltese LIEVANO Aguirre, Indalecio. “Los Grandes Conflictos Sociales y Económicos de nuestra Historia”. Bogotá. Ediciones Nueva Prensa. Vol. III. pág. 208 y ss.

(3) TORRES, Camilo. “Memorial de Agravios”. Edición facsimilar de la representación del Cabildo de Santafé a la Suprema Junta Central de España el 20 de noviembre de 1800. Editorial. Voluntad. Bogotá. 1960. pág. 22.

- (4) **Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fé.** citada por URIBE Vargas, Diego. "**Las Constituciones de Colombia**". Madrid. Ediciones Cultura Hispánica. 1977. pág. 297.
- (5) **Ibid.** pág. 301.
- (6) **Ibid.**, pág. 307.
- (7) **Constituciones de Colombia.** Vol. I., pág. 367.
- (8) **BOTERO Uribe, Darío.** Op. Cit., pág. 136.
- (9) **KONETZKE, Richard.** **América Latina. II. La Epoca Colonial.** Madrid. Historia Universal: siglo XXI. 1972. pág. 134.
- (10) **BOTERO Uribe, Darío.** Op. Cit., págs. 136-37.
- (11) **NARIÑO, Antonio.** **Discurso en la apertura del Colegio Electoral.** Santafé. Junio 13 de 1813.
- (12) **BOLIVAR, Simón.** **Obras Completas.** Bogotá. Ediciones Tiempo presente. 1978. T.I. pág. 44.
- (13) **Libro de Actas.** Congreso de Cúcuta 1821. Bogotá. Publicaciones del Banco de la República. 1971. pág. 35.
- (14) **Libro de Actas.** pág. 41.
- (15) **Libro de Actas.** pág. 61.
- (16) **Libro de Actas.** pág. 96.
- (17) **Las Constituciones de Colombia.** Vol. II. pág. 700.
- (18) **GUERRA, José Joaquín.** "**La Convención de Ocaña**". Cali. Biblioteca Banco Popular. 1978. Vol. I. pág. 185.
- (19) **Ibid.**, pág. 204.
- (20) **J.J. GUERRA.** **La Convención.** Vol. II. pág. 289-290.
- (21) **BOLIVAR, Simón.** Citado por José Joaquín Guerra: "**La Convención de Ocaña**". Ed. Cit., pág. 305-306.

