

**EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN LA NUEVA GRANADA
SEGÚN EL PENSAMIENTO FLORENTINO
GONZALEZ. ENTRE FEDERALISMO
Y ESTADO UNITARIO***

Juan Carlos Villalba Cuellar**
Universidad Militar Nueva Granada

Fecha de recepción: 8 de marzo de 2009

Fecha de aceptación: 20 de mayo de 2009

Resumen

La Nueva Granada luego de su independencia del reino español vivió un sufrido proceso de maduración de sus instituciones políticas y administrativas en medio de arduas tensiones políticas y sociales. La forma de ser del Estado determinaría la manera en que los entes territoriales y administrativos condujeran los asuntos públicos, por eso mismo, la tensión entre adoptar un sistema de organización estatal unitario, con centralización política o preferir el sistema federal, se convirtió en una discusión permanente entre los hombres políticos de la época. Florentino González, fue protagonista de primer orden de esos debates y de manera erudita su pensamiento evolucionó en lo referente a la conveniencia del sistema federal para Colombia. Este artículo recoge el pensamiento de González sobre el tema con base en los escritos políticos, jurídicos e incluso de opinión publicados por el autor en libros y periódicos de la época, con la finalidad de ubicar los fundamentos teóricos y filosóficos de sus posturas intelectuales, las cuales sin duda contribuyeron a las reformas constitucionales que vivió nues-

* Este artículo le pertenece a la investigación denominada "Historia del derecho Administrativo en Colombia", correspondiente al grupo de "Derecho Público", que se adelanta en el Centro de Investigaciones Jurídicas, Políticas y Sociales (C.I.D.E.R.) de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

** Abogado, docente e investigador, Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada. Magister LLM en Derecho francés, europeo e internacional de negocios de la Université Panthéon-Assas Paris II y el Instituto de derecho comparado de Paris (Francia). Especialista en docencia universitaria. juan.villalba@unimilitar.edu.co

tro país en aquella época y lo posiciona hoy en día como pionero del derecho administrativo en Colombia.

Palabras clave

Administración pública, independencia, organización estatal, federalismo, estado unitario

**THE PUBLIC SYSTEM ADMINISTRATION
IN THE NUEVA GRANADA AS
FLORENTINO GONZALEZ. BETWEEN
FEDERAL AND UNIQUE STATE**

Abstract

The New Granada after its independence from the Spanish kingdom suffered a process of maturation of their political and administrative institutions in the midst of difficult political and social tensions. The way to be the rule determine how the local administrative and leading public affairs, therefore, the tension between adopting a system of unitary state organization, with centralized policy and prefer the federal system, it became a discussion between the politicians of the era. Florentino Gonzalez was the protagonist of the first order of those discussions and learned how his thinking has evolved regarding the appropriateness of the federal system for Colombia. This article reflects the thinking of Gonzalez on the subject based on the political writings, and even legal opinion published by the author in books and newspapers of the time, with the aim of locating the theoretical and philosophical positions of intellectuals, the which undoubtedly contributed to the constitutional reforms that our country lived at the time and position it today as a pioneer of administrative law in Colombia.

Keywords

public administration, independence, organization, Colombia. State, federal, unitary state.

INTRODUCCIÓN

En el estudio de la historia del Derecho Administrativo en Colombia la época posterior a la independencia es de suma importancia, pues marcó la necesidad para la República de la

Nueva Granada de adoptar un sistema de administración pública propio, diferenciado de las instituciones heredadas del sistema de administración español. Este proceso no fue pacífico, porque se desarrolló en las turbulencias políticas de los hechos posteriores a la independencia. Algunos neogranadinos contribuyeron significativamente en la estructuración ideológica que sirvió de base a los cambios que en las constituciones políticas posteriores se introdujeron en el sistema administrativo colombiano, entre ellos se distinguió don José Nazario Florentino González, liberal de estirpe radical, jurista, economista, profesor, funcionario abogado y hombre político de ideas firmes. A pesar de que el Derecho administrativo para la época se encontraba en germinación la ciencia de la administración pública ya se ocupada de algunos de los temas relevantes de esta rama del derecho en la actualidad. Luego de una intensa búsqueda de autores se determinó abordar el pensamiento de Florentino González, quien como jurista tuvo una actividad intelectual que lo constituiría en uno de los precursores del estudio de la administración pública en Latinoamérica y el primer tratadista de derecho administrativo en Colombia.¹ En este artículo se

toman como referencia todos los lineamientos de estructura del Estado que González planteó como los más convenientes para Colombia y se

una revolución se inmovilizaba por el imperio de la fuerza de la Regeneración conservadora de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. La vida de Florentino González se puede dividir en tres aspectos que la delimitan e integran. El primero, el periodista, oficio que ejerció siempre y en el cual tuvo una categoría internacional. Las letras fueron su vocación, que luego culminó en obras cardinales para el pensamiento jurídico. Su tarea de escritor comenzó en 1827, en el periódico *El Conductor*, que dirigía Vicente Azuero, otro valor consubstancial en la vida histórica colombiana. Después de la noche septembrina, en la cual tomó parte, González fue condenado a muerte. Se le conmutó esta condena por la de "prisión solitaria", la cual cumplió en Bocachica. Al ser puesto en libertad, viajó a Caracas, donde el gobierno lo encargó de la redacción de *La Gaceta Oficial*. Retornó a Colombia en 1830, después del Congreso que eligió a Joaquín Mosquera como presidente. Formó parte, con Rufino Cuervo, Ignacio Gutiérrez y Vergara y Lorenzo María Lleras, de la redacción de *El Constitucional de Cundinamarca*. En 1833 lanzó *El Cachaco* en compañía de Lorenzo María de Lleras. En 1837 Francisco de Paula Santander imprimió *La Bandera Nacional*, en la cual volvieron a coincidir como colaboradores, Lleras y González. Más tarde, clausurado este periódico, con Azuero y Francisco Soto puso a circular *El Correo*. De 1841 a 1845 estuvo en París, donde adelantó estudios de derecho público y ciencias económicas. Al regresar, se incorporó a las páginas de *El Día*. El 8 de junio de 1848 apareció el primer número de *El Siglo*, que él fundó y en el cual divulgaban escritos Julio Arboleda y Lino de Pombo. En *El Neogranadino* adelantó sus campañas federalistas, de las cuales fue tan ferviente. En 1861, después de ejercer ante el gobierno de Chile como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario, continuó en su vocación de periodista. Editorializó en *El Tiempo* y luego, en *El Mercurio de Valparaíso*. Esta presencia intelectual y permanente análisis de la vida pública lo llevaron, necesariamente, a la política. Su actividad fue constante. Militó en las cercanías del pensamiento de Francisco de Paula Santander. Como un corolario natural, llegó a los deberes públicos. Este es el segundo aspecto de su existencia. Fue candidato a miembro de la Convención de Ocaña, a la cual no pudo asistir por no tener la edad requerida. Esta circunstancia nos revela la primacía que tuvo, desde muy joven, en la vida nacional. Al regresar de su exilio, lo nombraron secretario de la Convención Constituyente de los departamentos de Nueva Granada, en 1831. En 1833 lo eligieron, por *El Socorro*, representante al Congreso, y lo mismo sucedió en 1839. Ejerció interinamente, entre los años de 1834-1836, los cargos de secretario de Hacienda, de lo Interior y de Relaciones Exteriores, y luego, la gobernación de la provincia de Bogotá. En 1839

¹ Político, periodista, hombre público y catedrático santandereano (Cinzelada, 1805 - Buenos Aires, Argentina, enero 2 de 1874). Al doctor José Nazario Florentino González Vargas, quien fue consagrado en 1825, en San Bartolomé, como bachiller, licenciado y doctor en Jurisprudencia siempre se le llamó don Florentino González; así se le recuerda en la historia. González perteneció a lo que se denomina la "segunda generación de libertadores", que es como se singulariza a quienes integraron el radicalismo liberal. Este fue, desde luego, de vital importancia para desamarrar a la república de todos los resabios coloniales, logró el rompimiento de las instituciones heredadas de España, y se mantuvo a la vanguardia de los principios federalistas. Caracterizada por el afán de profundizar, hasta el exceso, en el examen de los problemas primordiales del país, esta generación obró con rigor moral, que fue otro de sus signos: el patrimonio público no podía confundirse con las avidades de los timadores que se asomaban a la vida política. Su noble ímpetu fue la defensa de la totalidad de las libertades; en sus gobiernos, ninguna sufrió mengua, cortapisa o dejó de aplicarse. Tenía, igualmente, marcada su señal antifeudalista, en un medio donde el feudalismo predominaba. Cuando cayó el radicalismo, se atajó y desvió el ímpetu transformador;

confrontan con la línea de pensamiento que el autor siguió durante muchos años en las editoriales de diferentes periódicos nacionales. En

lo designaron rector de la Universidad Central, cargo que no ocupó por incompatibilidad con su posición parlamentaria. Como reacción, renunció a su cátedra de Derecho Constitucional. En 1846, Tomás Cipriano de Mosquera lo designó secretario de Hacienda. En 1848 fue candidato a la Presidencia de la República. En el mismo año, viajó como encargado de negocios a Francia y Gran Bretaña. Lo nominaron para vicepresidente del país. En 1853 asistió al vigésimo primer Congreso Constitucional de la Nueva Granada. Del 6 de febrero de 1854 a 1858, fue procurador de la Nación. Le plantearon en el Congreso un debate por no haber llevado a la Corte Suprema de Justicia el contrato de arrendamiento de las minas del Zanjón. José María Cordovez Moure recuerda que asistió al Congreso y «con la desdenosa altivez que lo distinguía», terminó su defensa, pues los cargos no tenían fundamento, diciendo: «¡Condenadme si os atrevéis, honorables senadores!». Esa actitud revela su carácter, la conciencia de su sitio en la vida pública colombiana, la altura de sus razones y el desdén para sus detractores. Complementa su vida de escritor, la de profesor, que sería su tercera característica. Derecho Constitucional fue la cátedra que enseñó en Nueva Granada; en Buenos Aires, en su universidad, hay una placa que lo consagra como el creador de la especialidad en Argentina. Como consecuencia lógica, terminó escribiendo textos cardinales. Con el apoyo del gobierno chileno, editó un Proyecto de Código de enjuiciamiento y, más tarde, el Diccionario del Derecho Civil chileno. Además, lanzó libros de mucha erudición jurídica, como Ciencia Administrativa, Lecciones de Derecho Constitucional y un estudio acerca del Uti possidetis de 1810. Sus obras se pueden consultar aún, a pesar de la evolución de la ciencia, por la hondura y maestría conceptuales. Un volumen de excepcional importancia son sus Memorias, en las cuales, fuera de relatar las razones doctrinarias para haber conspirado contra Bolívar por la dictadura que había implantado inmisericorde contra todo el régimen democrático, hizo un repaso de los hechos más vitales que, históricamente, condujeron al caos político en esa época tan deliberadamente mal estudiada. Hizo un recuento desde 1810, para detenerse en lo acontecido en la Convención de Cúcuta, en los Congresos de 1823 y 1824, la rebelión de José Antonio Páez, la Cosiata venezolana, la tiranía bolivariana, la conspiración. Desde luego, puntualizó los sucesos más trascendentales y que mayores contradicciones llevaron a las inteligencias que habían luchado por la libertad. En la generación del radicalismo, Florentino González tuvo eminente posición. Cuando el partido se dividió, entre otros motivos por aspectos económicos y sociales (que se sintetizan entre las aspiraciones de los comerciantes y las oposiciones de los artesanos), él predicaba la liber-

igual forma se ubicaron los autores foráneos que sirvieron de guía a González en sus estudios de la ciencia administrativa. Para hacer este estudio se tomaron como marco de referencia las principales instituciones del derecho administrativo moderno, tales como el concepto de administración pública, como punto de partida; y el concepto de federalismo y de estado unitario como formas de enfocar la estructura jerárquica administrativa del Estado y la actividad administradora de este. Se encontrará también una alusión a la forma en que las Constituciones de la época trataban las respectivas figuras jurídicas del derecho administrativo. Este artículo se focaliza en la discusión que para la época se trenzó entre quienes predicaron la posibilidad de establecer el sistema federal y quienes defendieron el sistema de estado unitario centralista, especialmente en el contexto del pensamiento de González, quien a través de la evolución de su pensamiento mostró posiciones encontradas al respecto, con una tendencia marcada hacia el federalismo en gran parte de su vida. Para cum-

tad de comercio. Esa etapa nacional fue creadora; el país recibió impulso en todos los aspectos: en la educación, caminos, utilización de la tierra, eliminación de los monopolios, libertad intelectual, liberación del poder clerical, relaciones exteriores, fortalecimiento de las provincias, organización del régimen progresivo de los impuestos, eliminación de la usura, rebaja de intereses para el incremento de la producción, apelación al sufragio para estimular la opinión pública. Este proyecto, que culminó con la Constitución de 1863, recibió el juicio sesgado de los vencedores de la derecha. Fue una verdadera revolución, la segunda, en lo político, lo económico y lo cultural, después de la Independencia. Florentino González y su grupo proponían que los granadinos se ocuparan de la agricultura y de la minería; que nos dedicáramos a vender materias primas y que las manufacturas europeas entraran sin limitaciones. Tulio Enrique Tascón sintetiza la posición de los dos grupos liberales: «En realidad los gólgotas o radicales eran liberales de izquierda, idealistas y teorizantes; los draconianos, liberales de centro, que procuraban consultar las oportunidades». Florentino González murió en Buenos Aires, en 1874; en 1934 se repatriaron sus restos. Su vida de trabajador intelectual, al servicio de la vida pública colombiana, de la ciencia y de la libertad, dejó muchos ejemplos para fortalecer la lucha democrática colombiana [Ver tomo 5, Cultura, pp. 22-23]. OTTO MORALES BENITEZ <http://www.lablaa.org/blaavirtual/biografias/gonzflor.htm>

plir tal finalidad, en primer lugar se describirá el concepto de administración pública imperante en la época, para abordar en segunda instancia el antagonismo planteado entre estas dos formas de estructura estatal tanto en el sistema constitucional colombiano como en la obra de Florentino González, quien fue con certeza uno de los principales protagonistas del mismo.

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Estado como organización social, persigue fines y objetivos concretos para la realización del bien común buscado por todos los asociados, así como la realización personal de cada uno de ellos. A través de la administración de los bienes y recursos que posee el Estado como empresa política, recursos materiales y personales, es que se concretizan dichos fines. Administrar entonces consiste en tomar las medidas y ejercer las acciones necesarias con los recursos humanos y materiales exigidos para manejar en la práctica el Estado y lograr los fines por él perseguidos, con fundamento en las reglas generales expedidas por el legislador, siendo en consecuencia la administración la actividad estatal consistente en reglamentar o ejecutar las leyes, hacia su concreta realización.

La administración pública es el conjunto de funciones y actividades que ejercen los órganos y dependencias estatales a todos los niveles para el cumplimiento de los fines del Estado. Debe tenerse en cuenta que la administración pública y el derecho administrativo no son sinónimos, la administración pública es una actividad y el derecho que regula esta actividad es el derecho administrativo, aunque aquella no se agota en la aplicación de la norma, va mucho más lejos en la búsqueda del bienestar social.

El concepto de administración pública en la época es de limitado manejo, lo cual se debe básicamente a que pocas personas se preocuparon en Colombia por hacer un estudio sobre el tema de la administración del Estado, que de otra parte en la ciencia extranjera no se le con-

cebía como un acápite propio el derecho. En Colombia algunos autores lo abordaron pero no acertaron en hacer un estudio sistemático y por el contrario terminaron haciendo memorias de sus experiencias como funcionarios públicos o exámenes críticos de las cartas políticas con vigencia en la época, tal y como ocurre con Antonio del Real en su libro "Elementos de Derecho Constitucional"² y con Vicente Azuero en el libro "Informe sobre el modo de proceder a la reforma a la Constitución"³ o en su libro "Proyecto de reformas a la Ley sobre Régimen Administrativo"⁴. Que no existiera científicamente definido el tema, no significaba que el Estado y sus constituciones carecieran de la función y de su correspondiente reglamentación.

Desde que Colombia se conformó como república independiente se acentuó la búsqueda de una estructura para la administración pública y aunque las primeras constituciones eran poco profundas al bosquejarla, cada día se iba haciendo imperiosa la necesidad de encontrar las mejores formas para administrar al Estado. En las constituciones del año 1821 a 1853 la estructura de la administración pública es básicamente la misma, variando tan solo aspectos como la existencia de determinadas entidades territoriales, el número y denominación de las secretarías de Despacho, entre otros, sin que se hayan presentado cambios sustanciales o el nacimiento de nuevas entidades que aportaran un progreso en la materia.

Debe anotarse que a pesar de que en aquellos años no existieran estudios doctrinarios en que se conceptualizara y se afrontara el tema de la administración pública, en la vida práctica de los Estados esta era una realidad, pues dentro de la organización interna de cada uno existían un conjunto de personas quienes subordinadas a

² DEL REAL, Antonio. Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá. 1843.

³ AZUERO, Vicente. Informe sobre el modo de proceder a la reforma a la Constitución. Bogotá, 1841.

⁴ AZUERO, Vicente. Proyecto de reformas a la ley sobre Régimen Administrativo. Bogotá, 1840.

aquellas en quienes radicaba la facultad de tomar las decisiones políticas, se encargaban de dirigir y hacer realidad los mandatos tendientes a organizar la sociedad y lograr los fines para los cuales se creó el Estado. La administración, en realidad es una función natural e inherente a todo ente que persigue determinados fines. Por esto siempre ha existido la función de administración del Estado, así no se le haya dado un trato doctrinal específico.

Florentino González es el único autor de la época, que en su libro “Los Elementos de Ciencia Administrativa”, nos da un concepto propio de administración pública, a saber: “Es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlas”⁵. Es un concepto bastante estructurado y lógico. En primer lugar se trata de una actuación específica del Estado mediante sus autoridades. Esa actuación es la requerida para el manejo de los intereses y negocios públicos. Hoy en día la referencia sería expresa sobre el “interés general”. Finalmente se trata de una actuación reglada, es decir que intuye como un ámbito de actividades reglamentado y no arbitrario.

Este concepto refleja la influencia que el libro del francés Jean Bonnin “Principios de administración pública” tuvo sobre Florentino González⁶, el cual fue publicado en el año de 1808, revolucionando la antigua Ciencia de Policía y convirtiéndose en el pilar de la moderna ciencia de la administración pública.⁷ En este libro Bonnin ofrece la siguiente definición de administración Pública: “La ciencia de las relaciones entre la sociedad y los administrados, y de los medios de conservación de estas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las per-

sonas y las propiedades, en todo lo que interesa al orden social”⁸. Coinciden ambos autores en que la administración pública es una disciplina encaminada a ofrecer un conocimiento de los principios que rigen a los asuntos de orden público. Estos principios sirven de guía a la actividad de las autoridades para hacer realidad la misión de la administración pública; conservar las relaciones entre la sociedad como un todo, y las personas individuales que la integran. Sin embargo, Florentino González da un toque muy particular al concepto, pues concibe la administración pública como el cúmulo de actividades de las autoridades estatales y no del ente estatal como parece ser la definición de Bonnin al referirse a la “sociedad”. Otra diferencia está en que Bonnin toma el concepto en relación científica de esa rama del Derecho, mientras González se refiere a la expresión fáctica de la actuación de las autoridades del Estado para el cumplimiento de los intereses sociales.⁹

La teoría de los intereses sociales, de la cual fue precursor Bonnin, ejerció influencia en el pensamiento de González, la cual se vislumbra en el esquema de la ciencia de la administración

con la aparición del derecho administrativo se echó al olvido la obra de Bonnin. Omar Guerrero en estudio introductorio al libro Elementos de Ciencia Administrativa, p. 17 ESAP, Bogotá, 1994, y en Charles Jean Bonnin, fundador de la ciencia administrativa, (http://books.google.com.co/books?id=s9JyCfidFWQC&pg=PA17&lpg=PA17&dq=principios+de+administraci%C3%B3n+p%C3%BAblicas+jean+bonnin&source=bl&ots=-tWeXA2Q3X&sig=c9NIuupEFkXWlqZoC-1Ps_hlIAs&hl=es&ei=HhPeSf_tKirtgeE0_yWDg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1)

⁸ Para lograr una aproximación al pensamiento de Charles Jean Bonnin se acudió al estudio introductorio del libro “Elementos de Ciencia Administrativa” publicado por la ESAP en 1994, así como en la obra “Ciencia Administrativa o Principios de Administración Pública extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin”, cuyo autor es el panameño Esteban Febres Cordero, publicado en el año de 1838.

⁹ Bonnin fue el precursor del Código Administrativo con el proyecto de código que presentó en 1808, el cual contenía tres partes: una dedicada a la organización administrativa, otra a la relación de la administración en sus relaciones civiles y la tercera dedicada a la administración y sus relaciones públicas. Sin embargo la idea de Bonnin se vio frustrada porque el proyecto de Código no fue acogido por el emperador.

⁵ GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa, Bogotá, ESAP, 1994, p.18.

⁶ En el prólogo de Elementos de Ciencia Administrativa Gonzalez admite la influencia de este autor.

⁷ Bonnin fue prácticamente olvidado en el campo de la administración pública y después de un siglo Pierre Escoubé lo rescató del silencio en 1958. En Francia

formulado en los Elementos de Ciencia Administrativa, en especial en el capítulo I, denominado “Idea general de la administración pública y las cosas que tiene por objeto”. Refiriéndose a la diversidad de intereses a que tiene que atender la administración, resalta González que “para que los individuos de una sociedad política puedan hallar en ella el bienestar y la felicidad, es necesario que todos sus intereses y negocios que tienen relación con el Estado social sean bien atendidos...”¹⁰

En la introducción a su libro en igual forma refiere a estos intereses así; “... Pero el arreglo de las poblaciones en que viven reunidos los individuos; el poner a su alcance los medios de conservarse en aquella reunión, como son facilitar el uso de las producciones espontáneas de la naturaleza o la adquisición de las de la industria en días fijos; las medidas de seguridad para toda la población, como la iluminación y la vigilancia de la policía; la enseñanza común de todos los niños de una población; el modo de hacer constar las edades, el linaje, el matrimonio, la muerte de los asociados, los contratos que unos con otros celebran; el cobro de los que cada uno debe contribuir para los gastos de la sociedad, la conservación y distribución de ello; la fuerza, que se forme para la defensa, y otras cosas semejantes, son negocios e intereses sociales que tienen el carácter de públicos; porque afectan a la comunidad, y cada individuo particular no podría manejarlos. La acción que cada uno ejerciese inmediatamente sobre estos intereses traería confusión y desorden, riñas y desavenencias, que no producirían su buen manejo. Es preciso, pues, que estos negocios y estos intereses sean manejados por los que sirven de centro de unión a la comunidad, y que, reuniendo en sí las pretensiones encontradas, adoptan el mejor partido, y obran con eficacia y prontitud”.¹¹ Son los intereses sociales los que guían la administración en la medida en que su atención significa la felicidad de quienes los expresan, sin llegar a fraccionar la nación

y manteniendo la unidad como base del país. Se trata de los fines que la sociedad busca para conservarse y desarrollarse como tal ella y cada uno de sus componentes.

Para Florentino González los asuntos de orden público se destacan como de índole social, siendo el aspecto más destacado de este concepto la forma en que se refiere a los intereses sociales, los cuales son inherentes al individuo como integrante de la sociedad, en contraposición a los que este cuida por motivos de propia utilidad. Se puede ver entonces cómo se le da un sentido social al concepto de administración pública dirigiéndose el accionar de las autoridades hacia el cumplimiento de los intereses que busca cada individuo como miembro parte de la sociedad y que no son otros que aquellos que le permiten conservarse y desarrollarse, los cuales adquieren el carácter de públicos por ser comunes a los hombres además de preservar la convivencia pacífica de estos.

En resumen el concepto de administración pública en el pensamiento de Florentino González es el de un propio y específico ámbito de actividades de quienes manejan el Estado, para que este cumpla con los fines que hacen que los asociados se sientan seguros y conservados.

ESTADO FEDERAL Vs ESTADO UNITARIO

El modo como los Estados organizan y determinan el ejercicio de las funciones administrativas, los ha ido caracterizando en distintas posiciones o clases. Sin duda dado que para la época la materia administrativa no había sido planteada siquiera como materia o disciplina de estudio, no podía ser entendida la clasificación de los Estados desde este ángulo. Política y administración formaban todo un ámbito monolítico.

El estudio y crítica del estado federal fue abordado por autores como Alexis de Tocqueville¹²

¹⁰ GONZÁLEZ, Florentino. Op. cit. p. 74.

¹¹ Ibid., p. 72.

¹² DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, Hispamerica Ediciones Argentina S.A, Buenos Aires, 1988.

en su obra de 1835 sobre “La democracia en América” en la cual revela a los europeos las claves de la construcción federal y los pormenores del experimento institucional norteamericano. En efecto, en este libro el autor francés hace un estudio general del sistema democrático norteamericano, tocando aspectos el principio de la soberanía del pueblo en América, el sistema municipal, los efectos de la descentralización administrativa, así como muchos otros aspectos, constituyéndose en un estudio sociológico de los factores que influyen en el modo de ser de la sociedad norteamericana, en su sistema descentralizado, en el cual el autor ve grandes desventajas, siendo esencialmente un defensor de la centralización, al respecto se volverá más adelante dentro del presente trabajo. En igual forma lo hicieron en la primera mitad del siglo diecinueve autores como Benjamin Constant, quien defendió la descentralización.

Florentino González al hablar de Federalismo no utiliza el esquema norteamericano en forma completa, sino que trata de verlo en su libro desde el punto de vista de la administración, aspecto en el que se evidencia adelanto, por cuanto hay un acercamiento a la descentralización administrativa.

El Estado Federal

Esta clase de Estado ya existía en los Estados Unidos de América, como solución a mantener unidas las 13 colonias, pero sin desdibujar sus propias identidades. Se toma como modelo por pensadores como Florentino González para propugnar por la implantación en nuestro país de ese sistema. Se debe recordar la gran influencia que en el libro de Florentino González tuvo la obra del jurista francés Alexis de Tocqueville “La Democracia en América”¹³, en el cual este hace un análisis del sistema democrático norteamericano y sus instituciones, mostrando a lo largo del libro las virtudes y los defectos del mismo, dentro de los cuales encon-

tramos como virtudes la igualdad y la libertad imperantes en el pueblo americano, entre otras, y dentro de los defectos el poder absoluto de las mayorías. Aborda aspectos tales como el principio de la soberanía del pueblo, la importancia del sistema municipal en Norteamérica, los efectos políticos de la descentralización administrativa, la influencia de las leyes, la religión y otros factores dentro del sistema democrático norteamericano. Pero no se trata exclusivamente de un elogio a dicho sistema, pues cuando se refiere a temas como el poder de las mayorías y la descentralización, el autor se muestra muy crítico, mostrando su inclinación personal hacia el Estado centralizado, llamando a dicho poder como la tiranía de las mayorías.

En el prólogo de los Elementos de Ciencia Administrativa Florentino González manifiesta que busca presentar una idea ordenada de un sistema de administración para una república central en su gobierno y federal en su administración,¹⁴ expresión última que luego de una lectura detenida de su obra resulta ser lo que se conocería posteriormente como descentralización administrativa. El autor no quiere un sistema federal igual al de Norteamérica, pero sí una aproximación a las virtudes que presenta, sobre todo en aspectos como el fortalecimiento del poder municipal y un combate a la exagerada concentración de poderes en el gobierno central.

Resulta interesante ver como el pensamiento de don Florentino González frente al federalismo tomó diferentes rumbos a lo largo de su vida política. Así, en carta dirigida a José Rafael Arboleda el 7 de febrero de 1828 le dice: “Desde luego, digo a usted francamente que el sistema federal será el sepulcro y la señal de muerte para los buenos; para mí, será el toque de partida, me iré muy lejos. Si dividen a Colombia, será menos malo, pero no será sino un plazo de destrucción.”¹⁵ En octubre de 1827 publica Floren-

¹³ DE TOCQUEVILLE, Alexis. Op. cit.

¹⁴ GONZÁLEZ, Florentino, Op. cit. p. 70.

¹⁵ DUARTE FRENCH, Jaime. Florentino González, Razón y sinrazón de una lucha política, Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1982, p. 120.

tino González en “El Conductor” un ensayo denominado Federación y Centralismo. Su idea se reduce a adoptar un medio entre la forma federal y la centralista. Asume la defensa del sistema centralista y recalca los males que produciría en estos pueblos la federación. Así mismo plantea el siguiente interrogante: “Si en el día apenas hallamos a quien encomendar el mando, y con dificultad alcanzamos a subvenir a los gastos de nuestra administración, ¿en dónde hallaremos personas bastante hábiles para colocar en la presidencia de cada estado, en sus legislaturas particulares y en todos los empleos de un orden superior? ¿De donde sacaríamos rentas para mantenerlos? ¿Y de qué parte además, saldrán los gastos comunes de la federación?”¹⁶.

En efecto, en este artículo señala que la federación en la Nueva Granada sería un sistema desastroso, y como principales inconvenientes encuentra:

- La pobreza e ignorancia de la población, en un país devastado por la guerra, en el que la moral se perdió a consecuencia de la misma y en la que los conocimientos de filosofía, derecho constitucional, matemáticas son cosa de unos pocos.
- El peligro que acarrearía la falta de hombres doctos y el consecuente poder de los militares: “Sucedería que como ciertos hombres por un valor extraordinario, aunque inexpertos en el arte de mandar, se han elevado y gozan de aceptación entre los pueblos, se les confiaría el gobierno y se verían las diferentes secciones de Colombia rejidas por los que siendo buenos para combatir en un campo son pésimos mandatarios...”¹⁷. “Cada estado tiene su presidente, su legislatura y todo lo demás; necesita por supuesto, de muchos hombres, y no hallándolos como debieran ser se entregaría en manos de cualquiera; los militares, que tienen a su

favor los prestigios de la victoria serían sus mandatarios”.

- Otro inconveniente que encuentra Florentino González en contra del federalismo es lo despoblado del territorio colombiano.

En lo relativo al tema del régimen centralista, Florentino González, quien hasta ahora comenzaba su vida pública, acudió a la vía fácil de los lugares comunes, repitiendo los argumentos recurrentes de crítica al federalismo, como la pobreza y la ignorancia derivadas de la política aislacionista de España así como los estragos de las luchas de independencia.¹⁸

En artículo posterior, publicado el 27 de octubre de 1827 en “El Conductor”, periódico de quien Florentino González era el redactor en esa época, manifestó lo siguiente:

“... Entrando en materia: la forma central que ahora tenemos con algunas pequeñas modificaciones que vayan preparándonos para la federación algún día; y que hagan al gobierno de Colombia como un medio entre los dos sistemas, es en nuestro humilde concepto la que al presente puede hacernos seguir el camino de la prosperidad...”¹⁹.

Queda claro que para entonces Florentino González ya abraza la idea de un sistema intermedio, porque encuentra peligros en el régimen federal en la Nueva Granada, tales como los ya mencionados, comprendiendo de todos modos que era necesario el fortalecimiento del poder municipal por lo cual el centralismo tampoco ofrecía la solución a los problemas.

El sistema federal tenía un mal antecedente en la historia reciente, pues en la época de transición que fue denominada patria boba, fue instaurado el federalismo y ante la inexperiencia y

¹⁶ EL CONDUCTOR, sábado 21 de octubre de 1827.

¹⁷ EL CONDUCTOR, sábado 21 de octubre de 1827.

¹⁸ DUARTE FRENCH, Jaime. Florentino González Razon y Sinrazón de una lucha política. Carlos Valencia editores, Bogotá, 1982. p. 117.

¹⁹ Ibid., sábado 27 de octubre de 1827.

las diferencias entre los caudillos locales se terminaría con la trágica campaña de reconquista española que le costó la vida a los más ilustres ciudadanos de la Nueva Granada.

Sin embargo, debe entenderse su posición en 1827, por encontrarse su amigo Santander aún en la presidencia, necesitándose que su autoridad irradiara por el territorio de la república²⁰, con el fin de evitar que los militares llegaran al mando, pues en ellos se veía un peligro. Al respecto conviene recordar lo manifestado por González en artículo publicado en el Conductor en octubre de 1827:

“Ellos en verdad traen muchos títulos a nuestra gratitud: sus sacrificios por la independencia vivirán siempre en nuestra memoria; pero tampoco olvidaremos nunca que esta clase ha sido en todas partes el instrumento de la tiranía. Tememos mucho por esto a la federación. Colocado un general de los nuestros a la cabeza de cada pequeña república, desplegaría sus pretensiones y querría para engrandecer su dominio desmembrar todo lo demás. Nosotros los conocemos demasiado y por esto hacemos una aserción semejante. Fomentarían el espíritu del provincialismo, que hartó obra ya en nuestra ruina...”²¹.

Esa oposición a los militares, tiene su explicación además en que González era un radical del liberalismo, y por lo tanto civilista. Para él el ejército era el responsable de los atentados cometidos por los gobernantes contra el pueblo, contra el orden establecido, por la facilidad con que lo empleaban como instrumento de acción y persecución políticas: “Es menester decirlo sin rodeos: una de las causas que más poderosamente ha contribuido a impedir que las instituciones republicanas se aclimaten en la América del Sur, es el hábito empírico y rutinario de emplear el ejército en el interior como medio de hacer obedecer al gobierno. Desde que esto sucede, el pueblo ve el poder en la bayoneta del

soldado y no en la ley. El soldado piensa que es una potencia mas fuerte que la ley y superior a ella; el jefe del soldado se cree con derecho a disponer de la suerte política de la nación, y el gobernante, o vive en una servil dependencia de los militares o cómplice de sus pretensiones los acaudilla para realizarlas.

Yo no exagero, yo no invento, yo no hago otra cosa que ofrecer a consideración de mis conciudadanos un cuadro abreviado de la historia de los Estados Hispanoamericanos, que impropriamente llevan el nombre de repúblicas, no mereciendo otro que el de una oligarquía militar”²².

Ve entonces en la eliminación del ejército permanente, sustituido por una fuerza civil, la solución, pues de esta forma: “quedará asegurada la república contra los golpes de Estado; se creará el respeto a la ley y la autoridad civil y buscarán los gobernantes su fuerza en la opinión, no en las bayonetas”²³.

No sobra recordar, que en la década anterior, a consecuencia de la guerra de independencia los militares tuvieron gran relevancia, pues siendo los triunfadores en el campo de batalla, se erigieron como gobernantes con el apoyo general del pueblo, que veía en ellos unos héroes, circunstancia que terminó en ocasiones con abuso del poder por parte de estos, lo que a la larga generó rechazo entre sectores de opinión que nunca vieron con buenos ojos el ejercicio del poder por parte de los militares. Entre estos se puede contar a Florentino González, quien en el artículo citado manifiesta que son instrumento de la tiranía y fomentan el provincialismo, asociándolos directamente con el sistema federal.

Resulta interesante también hacer mención de un artículo publicado en el periódico El Conductor, en el año de 1827, a partir de la edición del martes 24 de abril, titulado: “¿Nos será conveniente variar nuestra forma de gobierno?”, tomado del diario “La Indicación”, en el que se muestran las

²⁰ DUARTE FRENCH Op cit. p. 221.

²¹ EL CONDUCTOR, sábado 27 de octubre de 1827.

²² Citado por Duarte French Jaime, Op. cit.. p. 521.

²³ Ibid., pág. 521.

características del gobierno federal y las razones de su inconveniencia en la Nueva Granada, tales como la necesidad de partir del supuesto de que en la Nueva Granada sólo se prestaría para su división en tres Estados, Venezuela, Quito y la Nueva Granada, lo cual la haría una confederación frágil y precaria, en la cual por la diversidad de las condiciones del territorio, el exceso de poder en cada estado y las dificultades de comunicación, no se verían reflejadas las ventajas que en otras latitudes presenta esta forma de gobierno, resaltando que como característica esencial un estado federado deber ser conformado por muchos estados. Manifiesta lo siguiente: “Hemos llegado a persuadirnos de que la forma federal puede modificarse de tal suerte que sin perder ninguno de sus bienes, se logren a la vez todas las ventajas del sistema central, mas claro: pensamos que hay un medio entre el gobierno unitario y el riguroso federalismo de los Estados Unidos, que pueda rendir la excelencia de ambos: creemos que las principales bases de este tercer sistema están ya cebadas en nuestra constitución, y que solo nos falta desenvolver el resto para perfeccionar el edificio, sin necesidad sino de mejorar nuestras leyes orgánicas”.²⁴

En igual forma, en un editorial de la Gaceta de la Nueva Granada en 1832 titulada “...Qué conviene actualmente a la felicidad de la Nueva Granada” afirmó: “No hagamos innovaciones anuales, que ponen en peligro las libertades adquiridas; no aventuremos con los pueblos otros ensayos de formas de gobierno, que los exponen a perder lo que ya tienen conseguido; no acabemos de desacreditarnos, dando prueba de una versatilidad peligrosa y ridícula. Si la federación de provincias puede ser útil en sí, ella es perniciosa actualmente, porque destruye la confianza que empieza a adquirirse después de tantos estragos públicos...”²⁵.

²⁴ EL CONDUCTOR, viernes 27 de abril de 1827.

²⁵ GACETA DE LA NUEVA GRANADA, Bogotá, No. 62, diciembre 2 de 1832, p 4, en Escritos políticos, jurídicos y económicos, Florentino González, Biblioteca Básica Colombiana, p. 34, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1981.

Encontramos como con fundamento en lo anterior, que se manifiesta clara una tendencia descentralizadora, pues ese medio entre centralismo político y federalismo no es otra cosa que la búsqueda de la descentralización, traducida en la práctica en el fortalecimiento del poder municipal, el cual fue inspirado por autores como Constant, Bonnin y Tocqueville, de los cuales ya se ha hecho referencia dentro del presente artículo.

Pero en 1838 su pensamiento había cambiado y Florentino González reclama para la Nueva Granada el régimen federal, al decir de algunos en contraposición a la autoridad central de Márquez por la autoridad local de unos grupos de provincia, presuntamente afectos todavía de la persona de Santander²⁶. Los argumentos de González entonces son:

“La patria sin embargo, exige en nuestro concepto que sometamos a la discusión pública una idea que halaga nuestra imaginación y ha cautivado nuestro entendimiento, después de largas y serias meditaciones sobre la posibilidad de realizarla. El tiempo parece que se acerca para ello, porque las exigencias de los diferentes puntos de nuestro territorio claman por un orden de cosas en que los intereses heterogéneos de nuestras distintas provincias sean atendidas por un gobierno propio, mientras que la respetabilidad de la nación granadina, su fuerza y su nombre, se conserven intactos a las sombras de una autoridad, que dedicada solo a estos grandes objetos, deje a los demás a los que los sostienen mejor... Caminamos bajo el centralismo a la esclavitud, porque no hay contrapeso para una autoridad que nombra y remueve empleados hasta en las últimas secciones del territorio; que encuentra por lo mismo agentes sumisos para sus designios y que pone en manos de un hombre ambicioso los medios parra llevar a cabo cualquier empresa liberticida... desde ahora ofrecemos que en cualquier posición que nos halláremos, trabajaremos siempre con empeño,

²⁶ DUARTE FRENCH, Op cit. p. 221.

y por las vías que franquea la constitución, por el establecimiento del gobierno federal”²⁷.

Se evidencia en estas palabras el concepto de descentralización territorial, pues se propugna por que los diferentes intereses de las provincias sean atendidos por un gobierno propio, refiriéndose así mismo a una autoridad que se dedique a los grandes objetos y deje a los demás los asuntos que sostiene mejor, es decir, una autoridad central que maneje los asuntos de la nación a un nivel macro y unas autoridades provinciales que tengan la facultad de dirigir los que atañen a su respectivo territorio. En contraposición encontramos el centralismo, el que se traduce en una autoridad que nombra y remueve los empleados en todas las secciones del territorio, con la facultad de escoger hombres sujetos a su voluntad con miras a la consecución de sus propios intereses, evidenciándose un rechazo hacia esta forma de dirigir el Estado. Según González: “El cúmulo de ocupaciones que abrumba al gobierno central; la atmósfera de pretensiones que lo rodea; el choque de peticiones contrapuestas que tiene que considerar, todo conspira a inhabilitarlos para hacer el bien”.²⁸

En el planteamiento que en su libro “Elementos de Ciencia administrativa” hace González, encontramos un medio entre la forma federal y la centralista, lo cual se refleja en su inclinación hacia la búsqueda de la autonomía municipal. Florentino González en su libro no plantea una forma federal en la cual cada Estado tenga su propia legislatura o funciones judiciales independientes, simplemente hace énfasis en el poder municipal. Si bien en otra época de su vida política llega a ser simpatizante del modelo federal norteamericano, en el libro en estudio, que fue escrito en el año de 1840 plantea el fortalecimiento del poder municipal como base para llegar al cumplimiento de los fines del Estado. La principal virtud de las propuestas de este autor radica en que nunca buscó copiar o

hacer una transposición de instituciones foráneas a la Nueva Granada, sino que su constante preocupación fue buscar el modelo que mejor se acomodara a la realidad social y a las necesidades de estos territorios.

No sugiere en ningún momento en su libro el sistema federal puro, pero sí hace alusión a la descentralización administrativa y para referirse a la centralización en el gobierno cabe citar lo que a renglón seguido en su libro nos comenta: “Es verdad que esto tiende a establecer una especie de centralización, pero no de aquella que propende a encadenar la acción de las autoridades locales, sino de la que se dirige a ilustrar a las autoridades provinciales. La centralización es mala cuando tiende a hacer esperar a las localidades las providencias que necesitan sus intereses de una autoridad lejana, que ni los conoce, ni tiene tiempo de ocuparse de ellos, pero es utilísima cuando sólo se dirige a dar conocimiento a esa autoridad para que proceda con más acierto en lo que pueda dejarse a su cuidado, o a auxiliarla en su manejo.”²⁹ Esa dirección es la que proviene de la autoridad central, de las decisiones que emanan del gobierno y que irradian a las autoridades locales los derroteros a seguir en la búsqueda de los fines comunes de las entidades territoriales. Nótese como el autor no se aleja totalmente de la centralización y hace alusión a que esta no es mala cuando actúa como auxiliadora de la autoridad provincial, es decir que plantea darle un enfoque diferente de forma que no se convierta en una atadura para las autoridades locales, pues este es el gran defecto que le ve.

Se puede colegir de lo anterior, que el ímpetu de la reforma federalista propuesta por González en algunos periódicos se ve menguado a la hora de plasmarla en cambios concretos, pues termina promoviendo un sistema de administración intermedio, centralizado con autonomía o descentralización administrativa.

Sin embargo, en 1852 González presentó un proyecto de constitución política para la Nueva

²⁷ LA BANDERA NACIONAL, domingo 8 de julio de 1838.

²⁸ Citado por DUARTE FRENCH, Op. cit. p 226.

²⁹ GONZÁLEZ, Florentino. Op. cit., p. 306.

Granada en el que plantea un sistema de confederación, del cual afirma es un sistema federal real y verdadero³⁰ como el que se practica en los Estados Unidos, el cual se acomoda a las necesidades del país y deseos del pueblo. Esta vez González propugna por un federalismo puro y radical. En 1853, en respuesta a Rafael Nuñez, nuestro autor además afirma que el sistema federal en la América española no se ha establecido como en los Estados Unidos, pues en este último la libertad de culto y la inexistencia de un ejército empleado como medio de gobierno constituyen la esencia de triunfo del federalismo. Por este motivo el autor plantea que la religión sea libre y que el ejército se sitúe en las fronteras. No sucedió lo mismo en los Estados de la América española con un sistema federal como México, Venezuela o la Argentina en donde la oligarquía clerical centralizadora usurpaba el poder y las libertades municipales de los Estados.

Antecedentes del cambio

La progresión que se dio del sistema centralista hasta el implantamiento del régimen federal en el año de 1858 no fue una evolución meramente doctrinaria, pues los acontecimientos políticos de la época marcaron dicha tendencia: La Constitución Política de 1821 tuvo como antecedente el fracaso del sistema federalista que trajo como consecuencia el desorden de la “patria boba” y la campaña de reconquista española. Esta Constitución fue extremadamente centralista, lo que se refleja en la concentración de funciones en el poder ejecutivo, tales como su poder sobre todos los funcionarios públicos, el control sobre la rama judicial, sobre las fuerzas militares y la no obligación de seguir los dictámenes del consejo de gobierno. Los Intendentes (hoy gobernadores) son agentes naturales e inmediatos del Presidente de la República,

los gobernadores se encuentran subordinados al Intendente y el arreglo con respecto a los demás funcionarios, correspondientes a cabildos y a cantones, se deja a cargo de la ley.

Con la Constitución de 1832, antecedida por la disolución de la Gran Colombia, conservó el Estado su forma central pero con apreciable atenuación mediante el establecimiento de un régimen de organización político administrativa de provincias, cantones y distritos parroquiales –los departamentos fueron abolidos– que contenía cierto grado de descentralización. Las Cámaras provinciales tenían las atribuciones de proponer las listas senarias al ejecutivo nacional para que de entre ellas nombrara a los gobernadores y ternas al Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia para la selección de los magistrados de los Tribunales de los respectivos distritos judiciales.

La guerra de los Supremos de 1840 tuvo como alentadora de sus propósitos la bandera federalista. Esta guerra tuvo como causa aparente la ejecución de una ley expedida por el congreso de 1839 que disponía la supresión de los conventos de San Francisco, La Merced, Santo Domingo y San Agustín de la ciudad de Pasto y el impulso de establecimientos educativos de aquella provincia, pero que en el fondo solo fue un pretexto ante el descontento con el gobierno del presidente José Ignacio Márquez por parte de caudillos provinciales que veían en la revuelta un medio fácil para saciar sus ambiciones de dominio. Sin embargo, la falta de unidad de acción, la rivalidad entre sus cabecillas y la impopularidad de la causa que decían defender, determinarían el fracaso del movimiento y el triunfo de la legitimidad. Una vez restablecida la calma y como fruto de la experiencia vivida, el partido llamado ministerial acometió una enmienda a fondo de la constitución, cuya directriz esencial se orientó a dotar al ejecutivo de amplias y discrecionales facultades que le permitieran conjurar fácilmente los peligros en situaciones de emergencia.³¹

³⁰ LA DISCUSIÓN, Bogotá, No. 28, el Neogranadino, Bogotá, No. 225, noviembre 26 de 1852, p 292,294, en escritos políticos, jurídicos y económicos, Florentino González, Biblioteca básica colombiana, Colcultura, imprenta nacional, 1981. p 471.

³¹ RIVADENEIRA, José Antonio. Op. cit., p. 106 y 107.

En 1840, al amparo de las circunstancias bélicas, Panamá declaró su tercera independencia, que protocolizó en su primera constitución al siguiente año. Otras provincias se manifestarían adictas al establecimiento de un sistema federal. Para 1840 la constitución de 1832, la cual fue de inspiración liberal, pero de instituciones discretamente descentralistas, se mostraba débil a raíz de la derrota de los supremos y la supuesta debilidad del ejecutivo.

La carta de 1843 fue marcadamente centralista y autoritaria. Los títulos IX y X de ésta reglamentaron el régimen político y el régimen municipal, para el primero se determinó que los gobiernos provinciales eran agentes políticos e inmediatos del poder ejecutivo y para el segundo tan solo se prescribió que en cada provincia habría una Cámara, compuesta por diputados elegidos en representación de los respectivos cantones. Determinó además que “todo lo demás” atinente a uno y otro regímenes sería determinado o dispuesto por la ley, dando fundamento a la ley de 3 de junio de 1848 “orgánica de la administración y régimen municipal”.

En el gobierno de José Hilario López, quien triunfó en marzo de 1849, se introdujo la ley de descentralización de rentas y de gastos, proveyendo de rentas a las provincias, cediéndoles una parte de la nación y facultándolas para crear otras y aplicarlas al servicio público. Dentro de este gobierno se acometieron reformas de hondo alcance económico y social, en coadyuvancia con los congresos de 1850 y 1851 se expidieron leyes tales como la que suprimió el estanco del tabaco, la que abolió la pena de muerte, se estableció el juicio por jurados y se consagró la libertad absoluta de imprenta.

En el año de 1851, el partido conservador, indignado por la resuelta política de reformas sociales del partido liberal, montó en rebelión contra el gobierno y en Antioquia, el jefe de los alzados en armas, General José Eusebio Borrero, se proclamó jefe civil y militar del Estado de Antioquia. “Los revolucionarios –recuerda Camacho Roldán– proclamaron como bandera política el

establecimiento del sistema federal en la República y la reunión de la Convención Nacional que reorganizase el país. Federación y Convención fue, pues, el lema de su bandera”³².

Esta reforma y las introducidas por el partido liberal estaban inspiradas en la doctrina francesa, especialmente por Benjamín Constant “Pouvoir municipal”, quien escribió: “El poder municipal debe ocupar en la administración, el lugar de los jueces de paz en el orden judicial. Solo es un poder en relación con los administrados, o más bien es su representante legal en los asuntos que solo a ella afectan”.³³

Como consecuencia de la promesa liberal a la reforma de la Constitución de 1843 el 21 de mayo de 1853 se promulgó una nueva constitución, en la cual se abstuvo el constituyente de calificar la forma de Estado y empleó una fórmula descentralista para reconocerle a las secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, estableciendo en su artículo 48 la autonomía administrativa de las provincias, así:

“Artículo 48: Cada provincia tiene 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, respecto de los cuales, es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las leyes.”

El decenio de los años 50 del siglo XIX fue de un creciente entusiasmo federalista, convirtiéndose este en una fuente recurrente de discusión política.

En Diciembre de 1853 González en un artículo titulado “A los legisladores de 1853”, escribiría: “En los tres últimos años he tenido ocasión de recorrer gran parte del territorio de la Nueva

³² Citado por PIEDRAHITA RESTREPO, Carlos. Las Constituciones de la Primera República Liberal, Tomo III. Universidad Externado de Colombia. 1999, p. 59.

³³ Ibid, p. 60.

Granada, y de conocer la opinión de sus habitantes acerca de las reformas que deben hacerse en nuestra organización política. Y al mismo tiempo que examinaba esta opinión, en todas partes decidida a favor del establecimiento del sistema federal, he meditado las razones que pudieran sugerir la conveniencia de esta vital reforma, y me he convencido que ella es, no sólo el voto de mis conciudadanos, sino la necesidad imperiosa de la situación, y de la solución de las dificultades políticas en que nos encontramos envueltos... Es, pues, para mí un sagrado deber de conciencia presentar a la discusión de mis colegas una combinación política que deje constituidas las actuales provincias granadinas en una verdadera república... Organizado así el gobierno general se halla en posición de conocer perfectamente los intereses a que tiene que consagrar su atención; los gobiernos de los Estados, libres de los cuidados de la defensa exterior y de las relaciones con otros pueblos, se consagrarán con mayor empeño a las mejoras internas que demanda el Estado; y la autoridad del gobierno general contrapesada por la de los Estados, y la de éstos por la de aquél, jamás tendrá tendencias usurpadoras, que sería imposible realizar..."³⁴.

Al respecto Felipe Pérez escribió: "La federación, pues estaba de moda en la república, y Panamá la pedía porque se prometía mil prosperidades materiales que el resto de la nación no le dejaba gozar, no sabemos por qué; y la pedía Antioquia para concentrarse en su fuerza y en sus grandes miras industriales y la pedía Santander para soñar en la República".³⁵

Otro antecedente importante del federalismo fue una ley aditiva de la constitución, expedida en 1855, aprobada por el Congreso que dispuso:

"El territorio que comprende las provincias del Istmo de Panamá, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, forman un estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá."

Este acto adicional –tal y como lo denominó el congreso– estableció que los asuntos respecto de los cuales el nuevo ente político quedaba dependiente del Estado Central y para la gestión de los de su privativa competencia determinó que hiciera libremente lo que a bien tenga por los trámites de su propia constitución. En su artículo 12 dispuso:

"Una ley podrá erigir en Estado que sea regido conforme al presente acto legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección de un nuevo estado, tendrá la misma fuerza que el presente acto de reforma constitucional, no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la constitución"³⁶.

Y en su artículo 14: "En caso de adoptarse por la república una reforma de la constitución en sentido federal, el Estado de Panamá queda incluido en todas las disposiciones de la confederación, con respecto a los negocios de competencia general, con tal que ellos no restrinjan las facultades concedidas a dicho Estado por el presente acto constitucional".

De esta forma se ve como estaba expedito el camino hacia el federalismo y tras la erección del Estado de Panamá, el 5 de marzo de 1855, fue presentado a la Cámara de representantes un proyecto de constitución para la federación Granadina que disponía la creación de ocho estados soberanos e independientes. Las polémicas en torno al estado federal estuvieron en auge y se presentaron numerosos proyectos federalistas aparte del anteriormente nombrado, tal como el presentado por Manuel Ancizar y

³⁴ EL NEO- GRANADINO, Bogotá, No. 230, diciembre 31 de 1852, p 332,333 (mensaje fechado en Medellín en noviembre 22 de 1852). En: Escritos políticos, jurídicos y económicos, Florentino González, Biblioteca Básica Colombiana, p. 212,217, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1981.

³⁵ ANALES DE LA REVOLUCIÓN. Bogotá, Imprenta del estado de Cundinamarca, 1852.

³⁶ Citado por RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Las Constituciones de la Primera república Liberal. Tomo III, Universidad Externado de Colombia, 1999. p. 71.

José María Samper para formar una “Federación Neo- granadina” “compuesta por once estados. Para la época de 1855 el doctor Rafael Nuñez se muestra entusiasta en la defensa de la doctrina e instituciones del sistema federal, aprobando el “proyecto de constitución para la Confederación Granadina”, postura que resulta interesante, pues años atrás había polemizado con Florentino González impugnando el proyecto federalista.³⁷

Ulteriormente a la creación del estado de Panamá en 1855, se presentaron leyes ordinarias que crearon otros estados, así por medio de ley de 15 de junio se crearon los estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar, Magdalena y el territorio provincial hizo tránsito a la forma federal.

El decreto gubernamental del 27 de junio de 1857, dictado por el presidente Ospina Rodríguez, en ejecución de la ley del 15 del mismo mes, convocó para el 15 de septiembre las asambleas constituyentes de cada uno de los Estados, los cuales procedieron en ejercicio de sus funciones y antes de terminar el año cada cual tenía su propia constitución.

Es así como en el año de 1858 la Nueva Granada estaba conformada por ocho Estados federales con una constitución general, la de 1853. Así las cosas, comenzó a hacerse imperativa una reforma a la constitución y días después de instalado el congreso de 1858 en sesiones ordinarias, se aprobó el acto legislativo que adicionaba y reformaba la constitución de 1853, que con el fin de acelerar la expedición de una nueva constitución prescribió que: “La constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley”, y además facultó a ambas Cámaras para: “reunirse en Congreso, y en tres debates acordar el acto o actos de adi-

ción o reforma de la constitución”. Le prohibió al ejecutivo objetarla.³⁸

El día 22 de mayo de 1858 fue aprobada la constitución para la Confederación Granadina. Florentino González, quien había formulado una propuesta de reforma constitucional que no triunfó, al respecto dijo: “La ley de 15 de junio de 1857, que impropriamente llaman algunos fundadora de la federación, no es otra cosa que un acto destructor de los vínculos que ligaban a las diferentes partes de que se componía la Nueva Granada. Esa ley creó unos Estados independientes con plenas facultades para todo, y dejó existente un gobierno general sin los medios de cumplir la misión que parece quiso encargarle... Pero no por esto es menos cierto que la nación se encuentra, a virtud de dicha ley, en situación precaria y peligrosa, y que no puede presentarse ante los demás pueblos con ese carácter respetable que le darian la unión y la fuerza representada en un gobierno general bien organizado. La ley de 15 de junio, disolvió esa nación homogénea y la dividió en estados heterogéneos, sin vínculos reales de unión; nos hizo débiles...”³⁹

Puede verse entonces la transición sufrida desde el centralismo, pasando por la búsqueda de la descentralización para llegar hasta el federalismo, la cual fue evidentemente el reflejo de las circunstancias políticas, pues se impusieron las ideologías que desde tiempo atrás venían impulsando el proyecto descentralizador en primera instancia como puerta para la imposición del sistema federal.

Es de resaltar, conforme a lo anteriormente expuesto que el ímpetu independentista de Estados como Panamá presionaron notablemente la búsqueda del federalismo, pues esta fórmula se veía además como solución para preservar la unidad del Estado.

³⁷ RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. Las Constituciones de la Primera República Liberal. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 1999. p. 70.

³⁸ Ibid. p 70.

³⁹ DUARTE FRENCH, Op cit. p. 658.

En el ámbito de las instituciones de la Nueva Granada, existía una tendencia política de partidarios de un sistema federal copiado del modelo de los Estados Unidos, la cual poco a poco fue tomando fuerza, para más tarde en el año de 1858 dar paso a la constitución de un Estado Federado. Florentino González para aquella época, como quedó demostrado, era un ferviente abanderado de este sistema, aunque sus proyectos de constitución política fueron derrotados por sus detractores políticos.

El Estado Unitario

La doctrina no conocía el concepto de Estado unitario como tal, sin embargo en el planteamiento que Florentino González hace de la estructura para la administración pública corresponde a lo que se denominaría posteriormente como tal, un Estado con un solo centro de impulsión política y gubernamental, con un presidente como máximo jefe de la administración y suprema autoridad en lo político.

Las ideas de Estado unitario y Estado centralista hasta ese entonces aparecen como sinónimas, esto se deduce de lo investigado pues el término a que más se hace alusión en contraposición al Estado federalista es al Estado centralista, en ningún momento se encuentra el término estado unitario. A esto se le suma que el concepto de descentralización tampoco aparece claro, tal como se maneja por la doctrina actualmente, pues era influenciado por la doctrina francesa, especialmente aquella que defendía el llamado poder municipal. Lo anterior nos plantea entonces la tendencia a relacionar el estado centralista con el unitario y el federal con el descentralizado, haciendo la aclaración que entre esta dualidad de conceptos, tanto en la doctrina como en la vida práctica no había distinciones muy marcadas, se encontraban en un estado de evolución, pues el derecho administrativo y la ciencia de la administración pública como tales hasta ahora se encontraban en una fase primigenia. Esto además evidencia que no había una distinción entre el centralismo político y el centralismo administrativo, tal y como se hace hoy en día.

Evidentemente la Nueva Granada era un Estado unitario, presidencialista, con un centro de impulsión política y administrativa en el gobierno, el cual era centralizado, del que emanaban todas las ordenes hacia las diferentes entidades territoriales, un Congreso nacional para emanar las leyes a toda la nación y control judicial para todo el Estado. Nótese que el centralismo político y administrativo, llevado a su máxima expresión con la Constitución de 1843, promovió arduas discusiones acerca de la conveniencia del sistema y sin lugar a dudas exaltó los ánimos de los simpatizantes del federalismo. Dicho concepto se vio alterado a partir de la Constitución de 1853, como quiera que las entidades territoriales adquirieron autonomía, e inclusive algunas se erigieron como Estados, siendo el caso más claro el de Panamá en 1855, época en la cual el Estado colombiano de facto comenzó a ser regido por un sistema federal, pues como ya se explicó, a partir de ese año y hasta el año de 1858 se crearon ocho Estados federales, a pesar de estar constitucionalmente estructurado el Estado como unitario.

CONCLUSIONES

Florentino González fue con certeza el primer latinoamericano en ocuparse del tema de la administración pública y el primer tratadista de derecho administrativo en Colombia.

Los franceses Jean Bonnin, Benjamín Constant y Alexis de Tocqueville fueron los autores que marcaron la obra de Florentino González en lo atiente a la estructura de la administración pública.

El pensamiento de Florentino González en cuanto a las bondades del federalismo pasó por varios estadios, de ser un opositor del mismo en 1927 hasta ser un defensor a ultranza de este sistema a partir de 1838 y precursor del cambio promovido con la Constitución de 1858. Estos cambios encuentran su fundamento en gran parte por el carácter político de González, quien desde su partido siempre tomó posiciones radicales influenciadas por las tormentas políti-

cas de la época. Si bien es cierto que los cambios de pensamiento de González parecen más reacciones a ciertos líderes del partido opuesto que estaban en el poder, su mérito consiste en haber fundamentado sus ideas de manera sólida y en haber consolidado propuestas serias y fundamentadas de reforma en la administración pública y las instituciones administrativas colombianas.

Los conceptos de Estado Federal y Estado Unitario no tenían una diferencia marcada con las nociones de descentralización administrativa y centralización administrativa que hoy en día se distinguen por la doctrina.

Florentino González se acercó en sus estudios al modelo estatal de descentralización administrativa y centralización política, aunque las vicisitudes políticas de la época lo llevaron posteriormente a optar por defender el sistema federal.

BIBLIOGRAFÍA

Anales de la Revolución. Bogotá, imprenta del Estado de Cundinamarca, 1852.

AZUERO, Vicente. Informe sobre el modo de proceder a la reforma a la Constitución. Bogotá, 1841

AZUERO, Vicente. Proyecto de reformas a la ley sobre régimen administrativo. Bogotá, 1840

DE TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América, Hispamerica ediciones Argentina S.A., Buenos Aires, 1988.

DEL REAL Antonio. Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá. 1843.

DUARTE FRENCH, Jaime. Florentino González- razón y sinrazón de una lucha política, Carlos Valencia editores, Bogotá, 1982.

FEBRES CORDERO, Esteban. Ciencia administrativa o principios de administración pública extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín, 1838.

GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa, Bogotá, ESAP, 1994.

GONZÁLEZ, Florentino. Escritos políticos, jurídicos y económicos, biblioteca básica colombiana, Instituto Colombiano de Cultura, Bogotá, 1981.

PIEDRAHITA RESTREPO, Carlos. Las constituciones de la primera república liberal, tomo III. Universidad Externado de Colombia. 1999.

Diarios consultados:

El conductor.
La Bandera Nacional