

APUNTACIONES MINIMAS SOBRE FEDERALISMO Y DESCENTRALISMO

por GONZALO VARGAS RUBIANO

Creo substancial para el planteamiento del problema, para su exacta formulación y adecuada inteligencia, deslindar con claridad el contenido de los dos conceptos, **federalismo** y **descentralismo**. La razón es tanto más poderosa si se considera, en primer término, que suele acontecer con el uso inmoderado de ciertas palabras abstractas: libertad, democracia, justicia, federalismo, descentralismo, que van perdiendo en precisión lo que ganan en extensión; y en segundo lugar que por nuestra índole somos muy dados a discutir y razonar con tesón sobre conceptos que apriorísticamente admitimos pero cuyo contenido, por inercia mental, no hemos delimitado en sus perfiles esenciales.

Tal así ha acontecido con estos dos vocablos que más que como conocimientos reflexivos se han impuesto como preconceptos a la mente de los colombianos, quienes no han vacilado siquiera en acudir a la línea de fuego en su defensa o en su ataque, pero sin que los mismos directores espirituales nos hubiesen dado una formulación precisa y exhaustiva de las ideas por cuyo imperio no vacilaban en sacrificar sus propias vidas. Hoy en día esta confusión y obscuridad de los términos se hace más palpable, pues al paso que hay quienes propugnan por una más completa autonomía de las regiones y al mismo tiempo se muestran partidarios fervorosos de la arquitectura constitucional del año 1886, no faltan tampoco quienes simultáneamente con su complacencia por los proyectos descentralistas, suspiran por el regreso a los principios federativos consagrados en la Constitución de Rionegro.

Qué es el **federalismo**. Para valorar este concepto en su exacta dimensión científica y descomponerlo en los ingredientes que lo integran, es necesario establecer previamente algunas nociones fundamentales, a la luz de la historia, la sociología y el derecho público.

Los diferentes grupos humanos establecidos en sectores territoriales distintos, al compás del crecimiento vegetativo de la población, de urgencias económicas y por la utilización de los recursos técnicos que la civilización produce para la comunicación y el intercambio, van paulatinamente, en virtud de una ley de atracción, poniéndose en contacto para fundirse en lo que hoy llamamos las diversas nacionalidades. Este fenómeno surge al través del tiempo y del espacio con características inconfundibles. La institución familiar —que según lo ha demostrado Fustel des Coulanges— constituyó el elemento aglutinante de la sociedad antigua, era una especie de estado compuesto por personas unidas por una tradición religiosa en derredor del jefe de familia, quien era al mismo tiempo jefe, sacerdote, legislador y juez; fue acrecentándose con el tiempo y fusionándose con otras hasta constituir la **gens**; de la incorporación de diversas **gens** surgieron las **fratrías** y las **curias**, las que, fusionándose a su turno, engendraron la **ciudad**, que fue en su momento la perfecta expresión política del estado y cuyo origen no fue otro que un vasto pacto federativo celebrado entre muy diversos grupos. El pueblo griego no fue tal sino después de un dilatado proceso de integración de diferentes grupos: atenienses, beocios, espartanos, corintios. El pueblo romano debió esencialmente su recia potencialidad imperial, además de razones económicas, a la fuerte cohesión de su núcleo central formado con aportaciones latinas, etruscas, sabitanas, así como también al hecho observado por Montesquieu, de que este gran pueblo con maravillosa flexibilidad conservaba y asimilaba las costumbres, usos y prácticas que encontraba superiores en los pueblos que iba sometiendo a su dominio. Los Estados Unidos de América derivan su existencia constitucional del pacto federativo celebrado entre las diversas colonias inglesas de la América del Norte. Durante el siglo pasado asistimos a la formación de las nacionalidades alemana e italiana generadas por la fusión de diferentes grupos cuya afinidad racial, económica, idiomática e histórica, fue interpretada políticamente por los genios de Cavour y de Bismarck. Y

ayer nada más, lo que palpitaba en el subfondo de las aspiraciones hitlerianas, no era otra cosa que el viejo sueño teutónico del pangermanismo que aspiraba a tener corporeidad en el Tercer Reich. Entre nosotros el anhelo bolivariano de la Gran Colombia, correspondió, intuída genialmente, a esta ley histórica, como también la visión del Libertador de que las naciones de América se reuniesen en el congreso de Panamá, hecho que el transcurso de un siglo ha confirmado hasta la evidencia.

Herbert Spencer, uno de los padres de la sociología, es quien ha hecho más penetrantes observaciones sobre la vigencia de este fenómeno que él ha calificado como de **tendencia universal de los pueblos de la dispersión a la unidad**. Así como por un proceso físico lo que era antes materia nebulosa y gaseosa ha venido a consolidarse en los estratos constitutivos de la actual superficie terrestre, así también las que antes eran agrupaciones humanas amorfas y caóticas, por un equivalente social de aquella ley física, han evolucionado para estructurar los grandes estados contemporáneos.

Trasladado este fenómeno del campo histórico y del campo sociológico al campo del derecho público, se nos presenta en esta forma: ¿debe el estado resultante de la absorción de diversos grupos regirse por medio de un poder central que, instalado en determinado sector del territorio, asuma la plenitud de las funciones de la vida pública? ¿O debe el estado resultante dividir con los estados que se le incorporan el ejercicio de tales funciones? ¿O puede ese estado resultante dejar el ejercicio de funciones esenciales a los adherentes, conservando únicamente él una como categoría simbólica de la unidad política?

Si se absuelve afirmativamente la primera cuestión, tendremos el tipo clásico del estado centralista. Si la segunda, tendremos comprendida en sus líneas esenciales la fisonomía federalista. Y si la tercera, tendremos una figura que se aproxima bastante a la de la confederación. En síntesis: si el estado asume la plenitud esencial de las funciones que inhiere a la vida de relación internacional, y coexistentemente ejerce la plenitud de las funciones esenciales de la vida pública interna, podemos calificarlo como estado centralista. Si ejerce substancialmente las funciones de representación internacional y simultáneamente conserva algunas muy pocas de la vida pública interna, tenemos un estado federal. Y si únicamente ejerce

actividades de representación internacional, pero sin ejercer absolutamente ninguna en la marcha interna, nos encontramos frente a un caso de confederación. Como tipo de estado unitario podemos citar el caso de la República Francesa; el de Suiza, como estado federal, y el del Imperio Austro-húngaro, que se derrumbó en la primera gran guerra, como de confederación. Conviene advertir que son tantas las variedades y subespecies que pueden presentarse como modalidades de cada uno de estos tres géneros primordiales, que sería un empeño pueril y anti-científico el de pretender ensamblar rígidamente la realidad múltiple en estos tres casos típicos. Las ciencias sociales son por naturaleza refractarias a las clasificaciones, porque ello equivaldría a querer aprisionar dentro de una camisa de fuerza la dinámica social, que es proteica y cambiante. Pero en cambio creo no estar equivocado al afirmar que las notas esenciales de cada uno de los tres regímenes jurídicos quedan agotadas en ellos, ya que en último análisis, así como en la ciencia no puede decirse que el método inductivo se aplica con exclusión total del método deductivo, sino que aquél se utiliza de preferencia a éste —en el fondo toda inducción lleva una deducción y toda deducción se basa en un hecho inductivo—, así también válidamente se puede afirmar que aun en la organización más férreamente unitaria se encuentran notas federativas, y viceversa. En el Imperio Romano, tipo perfecto de la centralización política en la antigüedad, hasta el punto de que inicialmente sólo tenían derecho al ejercicio del **jus civile** los nacidos dentro de las lindes de la **civitas**, hallamos un régimen municipal de cabal autonomía. Y en la Confederación Helvética, por ejemplo, la función que llaman los tratadistas de derecho internacional público de soberanía externa, fatalmente ha de estar radicada en el órgano central.

Muy distinto fenómeno al del **federalismo** es el del **des-centralismo**. En éste lo que en verdad acontece es que la prestación de ciertos servicios públicos se efectúa por determinados órganos complementarios o adherentes del estado: región, departamento, provincia, cantón, distrito municipal. Mientras más amplia o más restringida sea la órbita dentro de la cual actúan estas entidades, se dice en lenguaje administrativo que gozan de mayor o menor autonomía. Ahora bien, según lo enseñan los doctrinantes de derecho administrativo, esta descen-

tralización es susceptible de revestir tres especies: la **institucional**, la **territorial** y la **burocrática**.

La primera consiste en que el estado crea un órgano especial al cual inviste de una cierta autonomía para la prestación de un servicio público a todo lo largo del territorio nacional. Este es el linaje de la descentralización que el señor Duguit llama **descentralización funcionarista**. En Colombia tenemos un ejemplo clásico: el Consejo Administrativo de los Ferrocarriles Nacionales, entidad que tiene a su cargo todo lo relacionado con el servicio de transportes férreos a través de las líneas que han ingresado al patrimonio nacional; y la disposición que le dio origen (la ley: uno de los instrumentos de expresión jurídica del estado) le otorgó una cierta autonomía que le permite la organización del servicio con relativa independencia de los funcionarios directos del estado. Sin que haya obstáculo jurídico para ello —ya lo resolvió nuestra Corte Suprema de Justicia como tribunal de casación constitucional— en la norma de nuestra carta que dispone que el presidente de la república es el jefe supremo de la administración.

Es interesante observar que ésta es la especie de descentralización a la cual tiende el estado moderno, cada vez con mayor fuerza, debido a la presión implacable de los hechos, y a medida que se vigoriza la noción que nos presenta al estado como una cooperación de servicios públicos; noción impuesta por las necesidades económicas y de tutela jurídica a favor de los más débiles, cuyo número aumenta día a día merced a la etapa de concentración capitalista que estamos superando. Los nuevos fenómenos económicos han hecho quebrar aparentemente las doctrinas políticas ideadas en el siglo pasado para el gobierno de los pueblos. Si antes se pensó que un régimen completo de libertad era la fórmula más adecuada de gobierno, —criterio que se legitima históricamente si se considera que fue una necesidad vital de reacción de las tendencias expansivas económicas y espirituales del hombre aletargadas durante muchos siglos de organización feudal— es lo cierto que este régimen de hipertrofia de la libertad individual y de atrofia de la actividad del estado, dio origen por la falta de identidad entre los intereses privados y los intereses públicos y por la prevalencia de los más económicamente fuertes contra los más económicamente débiles, a una tremenda desproporción entre

los grupos poseedores y no poseedores de los medios de producción.

Esta fatal contradicción inherente al sistema capitalista puro, ha hecho que todos los países del mundo adopten una firme actitud ante el problema y lo resuelvan unánimemente con el acrecentamiento de la potencia del estado en la regulación de la vida social. Pero si en la forma y ontológicamente la solución es una: acrecentamiento de la potencia estatal, en el fondo existe un abismo entre el espíritu y el criterio que informan la solución de los países totalitarios del espíritu y el criterio que gobiernan la de los países democráticos. En los primeros, bien hayan adoptado el régimen de las corporaciones, como en la Italia fascista, o el régimen de los soviets, como en Rusia, toda la arquitectura de las asociaciones, unidas formalmente de acuerdo con sus intereses económicos y con el papel que desempeñan en la producción, está edificada sobre la base de su completa sumisión a los intereses políticos del estado, que no es la representación libre de la totalidad o de las mayorías nacionales sino la expresión de un grupo que aspira tiránicamente a confundir sus intereses con los de la nacionalidad y a absorber toda la dinámica humana dentro de los moldes rígidos de su organización disciplinaria. La economía queda sujeta al pensamiento político, y el estado es absorbido por los intereses de la política interna o de la política externa del partido. Sobre todas las estructuras de las corporaciones italianas estaba el Consejo Nacional de las Corporaciones, entidad que expedía verdaderas leyes en materias económicas pero en la cual había mayoría abrumadora de representantes del partido fascista que obedecía las instrucciones del Gran Consejo Fascista, presidido por el Duce. Sobre toda la vasta organización de los soviets se encuentra el órgano directivo del partido comunista, del cual es secretario permanente el camarada Stalin, quien en ningún momento ha querido despojarse de ese título para el gobierno de las repúblicas socialistas de la Unión Soviética. La nación italiana es una unidad moral, política y económica que se realiza integralmente en el Estado Fascista, decía el artículo primero de la Carta del Trabajo. Las repúblicas socialistas de la Unión Soviética constituyen el aplastamiento definitivo de la burguesía y de la aristocracia por la clase proletaria, representada por el partido comunista, afirma uno de sus más ilustres teorizantes.

En los países democráticos se tiene el criterio de que no pudiendo existir sociedad sin individuos y no pudiendo éstos subsistir sino en un ambiente social, el estado no puede ser un Moloch que exija la inmolación de la persona humana, sino el instrumento adecuado para que, armonizando los diversos intereses en pugna, ampare a los débiles contra las asechanzas de los fuertes y realice así el *mínimum* de equilibrio social a que es dable aspirar para el mantenimiento del decoro y de la dignidad de la persona humana.

La **descentralización territorial** consiste en que el órgano central del poder público permite a ciertos organismos intermedios, pero con un radio de acción y una competencia territorial claramente determinados, el ejercicio de funciones de administración, como acontece entre nosotros con el departamento y el municipio, cuyo haz de actividades está señalado detalladamente en la constitución, leyes y reglamentos.

En la **descentralización burocrática** el órgano o el funcionario titular de una determinada actividad puede delegar su realización en otra entidad o funcionario. La nación puede delegar en los departamentos la construcción de una vía pública nacional.

En el fondo de la discusión sobre **federalismo** hay una cuestión de soberanía. Es sencillamente resolver si la capacidad de autodeterminación de un estado se realiza al través de una sola entidad representativa o si esa soberanía se diluye al través de una pluralidad de entidades. Por eso estimo de cabal oportunidad transcribir aquí las siguientes palabras expresadas por don José Ortega y Gasset al discutirse la constitución de la república española del año de 1931, palabras que creo agotan la materia y corresponden al más denso discurso pronunciado en las Cortes de España:

“El **autonomismo** es un principio político que supone ya un estado sobre cuya soberanía indivisa no se discute porque no es cuestión. Dado ese estado, el autonomismo propone que el ejercicio de ciertas funciones del poder público —cuantas más mejor— se entregue por entero a órganos secundarios de aquél, sobre todo con base territorial. Por lo tanto el autonomismo no habla una sola palabra sobre problema de soberanía, lo da por supuesta y reclama para esos poderes secundarios la descentralización mayor posible de funciones políticas. El **federalismo**, en cambio, no supone el estado, sino que al revés,

aspira a crear un nuevo estado con otros estados preexistentes, y lo específico de su idea se reduce exclusivamente al problema de soberanía. Propone que estados independientes y soberanos cedan una porción de su soberanía a un estado nuevo superior, quedándose ellos con otro trozo de la antigua soberanía que permanece limitando el estado superior recién nacido. Quien ejerza ésta o la otra función de poder público, cuál sea el grado de descentralización, es para el federalismo, como tal, cuestión abierta, y de hecho los estados federales presentan en este orden las figuras más diversas, hasta el punto de que, en principio, pueda darse perfectamente un estado federal, y sin embargo, sobre manera centralizado en su funcionamiento.”

“Lo que importa al federalismo es el subsuelo del estado, a saber: cómo queda formalizada la situación de soberanía. Puede, en principio, el federalismo no inmutarse porque el estado superior asuma tan importante función del poder público, siempre que quede claro que el origen de este poder y de todo su ejercicio depende de la soberanía dividida, plural y conjunta de aquellos estados que se federaron. El federalismo se preocupa del problema de soberanía: el autonomismo se preocupa de quién ejerza, de cómo haya manera de ejercer en forma descentralizada las funciones del poder público que aquella soberanía creó. Pero es también evidente que en su raíz, y como tendencias, son antagónicos. En efecto, la historia del federalismo ha representado siempre una corriente de concentración, y es, en ese sentido, un movimiento de relativa desautonomía. Una soberanía unitaria significa por lo tanto la voluntad radical y sin reservas de convivencia histórica. Escindir en trozos esa soberanía unitaria —entiéndase bien— lo unitario es la soberanía, no el ejercicio de las funciones del poder público, escindir, digo, en trozos esa soberanía unitaria, equivale a declarar que esa voluntad de convivencia radical, preestatal, se disloca o queda, cuando menos, condicionada. Quiere decir soberanía, en suma, que se acepta por entero y sin cláusulas la comunidad de destino.”

En las anteriores frases ha quedado consignada magistralmente la delimitación de los conceptos de **federalismo** y **autonomismo**, o sea **descentralismo**, entre nosotros. El **federalismo** es siempre históricamente la resultante de un pacto que viene a ser como el punto de tangencia de las líneas representativas de los intereses económicos, raciales, espiri-

tuales, de dos o más pueblos en su marcha hacia el futuro. Después de un dilatado proceso de integración, y tomando como pretexto cualquier causa de afinidad electiva, se impone a varias comunidades la necesidad de fundirse para seguir juntas un mismo destino histórico. Inicialmente creemos que será tanto más adecuada la ordenación jurídica del nuevo estado, cuanto más respete las características de los grupos absorbidos. Hemos visto atrás que no se escapó a un observador tan sutil como el señor de Montesquieu, que una de las causas del esplendor del Imperio Romano se debió al respeto que tuvo por las instituciones que creía superiores de los pueblos conquistados. Puede suceder que con el transcurso del tiempo, con un rápido proceso de fusión de los grupos federados y con la utilización de los instrumentos técnicos con los cuales el hombre va enseñoreándose de la naturaleza, se imponga más bien un régimen jurídico cada día más reciamente unitario.

Tenemos entre nosotros ejemplos vivos de lo absurdo de sentar una tesis absoluta a este respecto, distinta de que las instituciones de cada pueblo son las que sus necesidades le forjan al ritmo de su progreso. De ahí que Solón dijera que las mejores leyes para un pueblo determinado no son las más perfectas sino las que más le convengan. Durante la época de nuestra sumisión colonial a España, implantó la monarquía un sistema de gobierno que constituyó económica y políticamente la más perfecta traba para nuestro desarrollo, en aras del rígido pensamiento centralista que inspiraba el gobierno de la monarquía peninsular. Cuando estalló el movimiento de insurgencia, lo correcto habría sido estructurar estas tierras americanas en un rígido sistema unitario para oponer un solo frente compacto a la expedición reconquistadora. Luego se imponía un adecuado estatuto federal si era que en verdad se aspiraba a que la Gran Colombia tuviese perennidad. Por eso Antonio Nariño tiene para mí una estatura política superior a la de Camilo Torres y Francisco de Paula Santander, porque interpretó genialmente la realidad patria en tres momentos estelares y con fórmulas aparentemente contradictorias pero que eran cabalmente aplicables cada una de ellas en su momento. Primero, con su Plan de Administración del Nuevo Reino de Granada, presentado al monarca español por intermedio del virrey el 16 de noviembre de 1797, documento en el cual hizo la más implacable crítica de la economía colonial; luégo en la

época de la Patria Boba con sus tesis centralistas, y por último, en 1821 con sus tesis federalistas. Cuán necias fueron las acusaciones lanzadas contra el Precursor de voluble y poco firme en sus doctrinas. Se olvidó que la misión del político consiste, como lo definió alguien, en no aceptar nunca actitudes irrevocables. Las tesis del político deben ser por esencia cambiantes, pues deben estar condicionadas por la realidad social que es dinámica.

Después se abusó del principio federativo, que se legitima históricamente dada la vastedad territorial del país, su escasez de medios de comunicación y la existencia de diversas economías regionales. En tal forma, que estuvo a punto de disolverse la nacionalidad naciente. En el año de 1866, para reemplazar “el particularismo enervante por la vigorosa generalidad”, inventó el señor Núñez una fórmula célebre: **centralización política y descentralización administrativa**, sobre la cual se quiere originar la forma constitucional de ese año, pero con tan mala fortuna que la primera parte del enunciado absorbió totalmente la segunda, hasta que el acto legislativo de 1910 reaccionó contra ese estado de cosas, con la tácita ratificación de la enmienda constitucional del año de 1936.

La tesis tan egregiamente sustentada por don José Ortega adquiere características de deslumbradora evidencia si se contemplan algunos casos célebres acaecidos en nuestra historia política. Bajo la vigencia de la Constitución de 1858, constitución que dio a la República el nombre de Confederación Granadina, los hoy departamentos se llamaban **Estados Soberanos**. El Presidente del Estado Soberano del Cauca, a la sazón el señor general Tomás Cipriano de Mosquera, y el Presidente del Estado Soberano de Bolívar, señor Juan José Nieto, concertaron un Tratado de “Unión Defensiva y Ofensiva contra el Gobierno de la Confederación”, para celebrar el cual constituyeron plenipotenciarios investidos con sus correspondientes cartas credenciales, y fueron recibidos de acuerdo con todas las usanzas protocolarias.

Recuérdese que la causa que alegó el Presidente del Estado Soberano del Cauca, general Mosquera, para alzarse en armas contra el Gobierno de la Confederación, presidido por don Mariano Ospina, fue la de haber éste violado el pacto de Confederación al declarar la guerra al Estado Soberano de Santander, presidido por el general Eustorgio Salgar. Previamente

a la expedición del estatuto federal de Rionegro, los Estados Soberanos representados por sus plenipotenciarios celebraron el Pacto de Unión de 20 de septiembre de 1861, pacto del cual hizo parte el artículo 30 que así reza: “El Gobierno de los Estados Unidos de Colombia **no podrá declarar ni hacer la guerra a los Estados, ni restablecer la paz turbada en alguno de ellos**, sin expresa autorización del Congreso y sin haber agotado antes todos los medios de conciliación que la paz nacional y la conveniencia pública exijan.” Bajo la vigencia del estatuto rionegrino, estatuto que consagró la pluralidad de legislación, el libre comercio de armas y la facultad para los Estados de tener sus ejércitos propios, se expidió la ley de abril de 1867, denominada de **orden público**, en cuyos dos primeros artículos se consagró técnicamente el derecho de insurrección, como lo observa don Manuel Samper. “Artículo 1º Cuando en algún Estado se levante una porción cualquiera de ciudadanos con el objeto de derrocar al existente y organizar otro, **el Gobierno de la Unión deberá observar la más estricta neutralidad entre los bandos beligerantes**. Artículo 2º Mientras dura la guerra civil de un Estado, el Gobierno de la Unión mantendrá sus relaciones con el Gobierno constitucional, hasta que de hecho haya sido desconocida la neutralidad en todo su territorio; y reconocerá el nuevo Gobierno y entrará en relaciones con él, luégo que se haya organizado conforme al inciso 1º, artículo 8º de la Constitución.”

Es bien curiosa la similitud que presenta el régimen federal con la organización feudal. Esta se caracteriza por la coexistencia en el señor feudal de la competencia política con la competencia territorial. Dentro de la extensión territorial que comprendía el feudo, el barón tenía la capacidad para ejercer actos de tal naturaleza política como la imposición de tributos y la administración de justicia. En el régimen federal, hemos visto que casi la totalidad de las funciones políticas puede ejercerse por los estados pactistas dentro de sus lindes territoriales.

Es pertinente la observación de que la forma unitaria o federalista del gobierno es indiferente al principio político que inspira la estructura del estado. Un estado socialista puede ser unitario o federalista. Un estado capitalista puede también ser indiferentemente federalista, como Inglaterra y los Estados Unidos, o centralista como Francia.

Debido a la discusión presentada en las Cortes españolas sobre la nueva constitución con motivo de la caída de la monarquía, en el año de 1931, y el advenimiento de la república, se acuñó la expresión **Estado Integral**, consagrada en el artículo 1º de la constitución, que dice: “La República constituye un Estado Integral compatible con la autonomía de los Municipios y de las Regiones.”

El **Estado Integral**, que no debe confundirse con el **Estado totalitario** de los nacional-socialistas, no nace, dice el profesor Luis Eduardo Nieto Arteta, de un contrato o pacto entre las varias entidades políticas locales, como el estado federal; ni como el estado unitario tiene un poder absoluto. En el estado integral, la región tiene completa autonomía para dirigir determinadas órdenes de la actividad política, y en cambio el estado central tiene completa autonomía para los restantes problemas y cuestiones de la vida política. **Pero la primera (subrayo) no tiende a formar, mediante un pacto, al segundo, ni tampoco la región limita la autonomía del estado, ni éste limita las atribuciones autónomas de aquélla. La región y el estado son perfectamente autónomos.”**

Se puede sintetizar lo dicho expresando que el concepto de **federalismo** es un concepto esencialmente político, que dice relación íntima a la unidad política y a la integridad jurídica de un país. El concepto de **descentralismo** conlleva necesariamente un contenido administrativo; implica el **modus operandi** de los diversos órganos del estado en la prestación de los servicios públicos, pero sin que se discuta sobre la unidad política y jurídica, la que se da por supuesta.

Bogotá, diciembre de 1947.