

EL COLEGIO DE MÉXICO A.C
CENTRO DE ESTUDIOS HISTÓRICOS

LA GÉNESIS DEL FEDERALISMO EN LA NUEVA GRANADA:
FEDERACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN A MEDIADOS DEL SIGLO XIX
(1848-1863)

TESIS PRESENTADA POR
CLAUDIA PAOLA RUIZ

EN CONFORMIDAD CON LOS REQUISITOS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
DOCTORA EN HISTORIA

BAJO LA DIRECCIÓN DEL
DR. MARCO PALACIOS ROZO

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO DE 2017

APROBADA POR EL JURADO EXAMINADOR

DR. MARCO PALACIOS ROZO
PRESIDENTE

DRA. ERIKA PANI
PRIMER VOCAL

DR. MARIO BARBOSA
VOCAL SECRETARIO

INDICE

AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	11
DEL FEDERALISMO COMO EXCEPCIÓN AL RESCATE DEL PERIODO FEDERAL	14
El federalismo como problema	18
Los estudios constitucionales	22
Federalismo e historia oficial	24
Federalismo y región	26
La nueva historia política frente al federalismo	28
FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN	30
Nota sobre las fuentes	35
CAPÍTULO 1. LA IDEA FEDERAL EN LA DÉCADA DE 1850	39
LA DEMANDA POR LA AUTONOMÍA PROVINCIAL	40
EL DEBATE CONSTITUCIONAL	47
La consulta de 1855	51
Hacia la definición de la federación	60
Soberanía y federación: la disputa a propósito de la constitución de 1858	76
LA DISCUSIÓN PÚBLICA	80
Constitución natural y federalismo	80
Federalismo y civilización	85
Federalismo e historia	87
PARTICULARIDADES Y ALCANCES DE LA IDEA FEDERAL	94
El federalismo desde las provincias: la variante regional	95
La federación en perspectiva continental	103
CAPÍTULO 2. AUTORIDADES PROVINCIALES Y GOBIERNO LOCAL: HACIA LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO MUNICIPAL	115
LOS ALCANCES POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN	116

El poder municipal en la Nueva Granada: un intento de definición	119
La visión de Vicente Azuero	121
Los planteamientos de Florentino González y Mariano Ospina	125
“CADA UNO ES EL MEJOR JUEZ DE SUS PROPIOS INTERESES”: LA REDEFINICIÓN DEL GOBIERNO LOCAL, 1848-1855	134
Los desafíos de la puesta en práctica del gobierno local	137
La descentralización política	145
¿Hacia la municipalización del poder?	152
LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA BAJO LOS ESTADOS FEDERALES	157
CAPÍTULO 3. LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE RENTAS DE 1850 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL	171
LA LEY DE 20 DE ABRIL DE 1850	172
La Hacienda pública en la primera mitad del siglo XIX	173
Naturaleza y marco de la descentralización fiscal	178
LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	183
La visión de Murillo Toro	184
Otras miradas a la descentralización	186
EL IMPACTO FISCAL DE LA LEY DE 20 DE ABRIL	192
Respuestas locales: la reorganización de los tesoros provinciales	197
El impuesto directo	202
El impuesto directo nacional	216
LOS LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN	219
CAPÍTULO 4. DE PROVINCIAS A ESTADOS: LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS POLÍTICO TERRITORIALES	233
“SE GOBIERNAN MEJOR POCOS HOMBRES QUE MUCHOS”: DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y REFORMA TERRITORIAL	235
LAS LOCALIDADES FRENTE A LA REFORMA TERRITORIAL	243
Topografía y vías de comunicación	249
Localismo y disputas regionales	253

Recursos fiscales y riqueza pública	258
DE LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL A LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERALES, 1855-1863	267
La consolidación de los estados federales: el caso de Cundinamarca	277
La división de la provincia de Bogotá	278
Conflictos y disputas a propósito de la creación del estado federal	286
La creación del distrito federal	294
CONCLUSIONES	305
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	313
CUADROS ANEXOS	339

INDICE DE MAPAS Y CUADROS ANEXOS

MAPA N.1: Densidad de población por provincias	199
MAPA N. 2: Cambios jurisdiccionales, 1848-1855	242
MAPA N. 3: Procedencia geográfica de las representaciones enviadas al Congreso en torno a la reforma territorial, 1849-1857	247
MAPA N. 4: Cambios jurisdiccionales, 1855-1863	269
CUADRO N.1: Proyectos de reforma constitucional en sentido federal, 1849-1858	339
CUADRO N. 2: Régimen político y municipal de las provincias, 1853	343
CUADRO N. 3: Régimen político y municipal de los estados federales, 1855-1863	349
CUADRO N. 4: Peticiones de reforma territorial, 1849-1857	353
CUADRO N. 5: Peticiones de reforma territorial Bogotá - Cundinamarca 1849-1857	373

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar y de manera muy especial quiero agradecer al profesor Marco Palacios no sólo por su acompañamiento académico (invaluable y siempre acertado), sino también porque desde el momento que aceptó dirigir la presente investigación depositó una enorme confianza en mí, en mis capacidades y en lo que en ese momento era tan sólo un proyecto lejano de tesis. A lo largo de estos años entendió los temores, las dudas y las frustraciones frente a los que respondió siempre con su aliento constante y su plena seguridad (que yo aún no poseo) en los alcances de esta investigación. Espero que el resultado haya llenado la confianza depositada y el tiempo invertido en la lectura y relectura del presente manuscrito.

A los lectores de la tesis en sus diferentes fases. A la profesora Graciela Márquez no sólo por sus agudos comentarios sino porque a través de sus clases perdí mis reservas frente a la historia fiscal, lo que me permitió descubrir un mar de posibilidades y aproximaciones que sin ella, seguirían siendo para mí, tierra extraña. Con ella entendí que la fiscalidad más que un recuento de cifras y reconstrucción de series estadísticas, era una forma de aproximarse a la historia política y a los conflictos de poder que encerraban los impuestos y contribuciones. A la profesora Lina del Castillo, que desde el segundo seminario se convirtió en una aguda crítica y cuidadosa observadora de los vacíos que tenía la tesis y me sugirió varios caminos que podía recorrer. Aunque por diferentes razones no logré integrar muchas de sus preocupaciones, espero que el texto final no la decepcione del todo. Mi estadía de dos meses en la Universidad de Texas en Austin no hubiera sido posible sin su apoyo, guía y amabilidad. Las discusiones que tuvimos sobre temas compartidos me permitieron entender mejor algunos problemas de la Nueva Granada en el siglo XIX. Al profesor Mario Barbosa, quien fue uno de los lectores que me acompañó desde el inicio del camino. Si bien se declaró siempre alguien “no experto en el tema”, fue quizás, uno de los mejores lectores que cualquiera desearía, siempre crítico, propositivo y alentador. A la profesora Erika Pani quien, como el profesor Barbosa, estuvo presente desde el momento en que la tesis era apenas una declaración de intenciones. Mi gratitud con ella va mucho más allá de las horas de lectura que dedicó a los diferentes borradores de este manuscrito. Se extiende a las diferentes charlas por medio de las cuales me pude acercar un poco más a la historia de los Estados Unidos y en especial, al federalismo no

sólo norteamericano sino también mexicano. Esta doble perspectiva fue de suma utilidad para el desarrollo de la tesis y de temas y preocupaciones compartidas. Siempre dispuesta a un consejo y asesoría y a aprender de una experiencia que no le era familiar como la neogranadina, me bombardeó con preguntas a las que no siempre pude responder. Estos cuestionamientos se constituyeron en perspectivas de investigación que, de no ser por ella, no hubiera contemplado. A todos ellos mi gratitud y aprecio.

El desarrollo de la tesis y de mis estudios de Doctorado no hubieran sido posibles sin el apoyo económico de Conacyt y El Colegio de México que a través de las becas que me otorgaron entre agosto de 2011 y junio de 2016 el primero y entre julio de 2016 y julio de 2017 el segundo, me permitieron concluir este largo camino.

Esta tesis no sería la misma sin el acceso que tuve a un gran número de fuentes depositadas en el Archivo General de la Nación y la Biblioteca Nacional de Colombia. Mi agradecimiento a Mauricio Tovar y a todos los funcionarios del AGN en Bogotá no sólo por su guía a través de sus diferentes fondos, sino también por la paciencia que tuvieron al facilitarme la consulta del Archivo del Congreso. A su dedicación y compromiso se debe la preservación de este fantástico acervo documental. Ojalá su esfuerzo se viera compensado por uno igual por parte del Congreso que permitiera la cesión completa de su archivo al AGN. A todos los funcionarios de la Biblioteca Nacional de Colombia por su apoyo en la consulta de una variada documentación que me facilitaron aún durante mi estadía en México. Los enormes esfuerzos que ha hecho la Biblioteca para digitalizar y poner a disposición de cualquier persona un número importante de recursos hemerográficos y gran parte de su Fondo Antiguo, merece un gran reconocimiento.

Especial agradecimiento debo a Mauricio Arango quien realizó los mapas que acompañan el presente trabajo, por su paciencia para seguir mis indicaciones y traducir cartográficamente mis ideas. Y más que nada, por el esfuerzo para sintetizar una información cartográfica dispersa y muchas veces contradictoria que refleja los debates en torno al territorio a mediados del siglo XIX.

Mi estancia en México y mis estudios de doctorado no hubieran sido los mismos sin los amigos que la vida puso en mi camino. A ellos debo el haber conservado la cordura en estos seis años

de intenso trabajo y un mayor conocimiento de México y de su complejidad. A los mexicanos y no mexicanos una deuda insoldable de inmensa gratitud y aprecio. A Selene, una de las mejores personas que he conocido en la vida y por quien he aprendido el significado y el verdadero valor de la amistad. A Vere, Gian y Edwin. A los Camilos, que hicieron más por mí de lo que imaginan y porque durante una de las etapas más difíciles de mi vida me hicieron parte de su familia junto con Tita, Clarita y Balam. Compañeros en las dudas y los temores me aceptaron siempre como soy. Dos amigos en Colombia fueron testigos del sacrificio que implicó el doctorado para mí. Y los dos siempre estuvieron ahí para animarme a seguir adelante: a Adriana y Rafael gracias por su apoyo en la distancia. A todos ellos porque de alguna manera me han obligado a cuestionarme y a perseguir una mejor versión de mí misma, gracias. Finalmente, a mi familia que aunque siempre se ha preguntado ¿la historia para qué?, me apoyó en este camino que para ellos no parecía tener fin. Mis papás siempre nos alentaron a alcanzar metas más allá de lo que ellos hubieran soñado y a aprovechar las posibilidades que ellos nunca tuvieron. Siempre nos recordaron el valor del esfuerzo y del estudio, tal vez porque la vida los obligó a abandonar los suyos desde muy jóvenes. Espero que la conclusión de este ciclo sea en cierta medida, una recompensa a sus expectativas. A mi abuelita, una mujer increíblemente fuerte en su fragilidad.

A José David, quien me acompañó durante una gran parte de mi vida, me vio crecer y tropezar, porque el desarrollo del doctorado no hubiera sido posible sin los sacrificios que él tuvo que hacer y sin el amor que me entregó. Porque estuvo presente aquí y allá...

INTRODUCCIÓN

El filósofo Lisímaco Parra ha señalado que “el siglo XIX colombiano, al menos entre 1810 y 1886, es el siglo del federalismo. A partir de entonces y junto con la Constitución de Rionegro, oficialmente el federalismo dejó de existir en nuestro país. Con todo, extraoficialmente, y acaso como alma en pena, sus quejas no han dejado de escucharse. No andará a la espera de cristiana sepultura, que ya la tuvo. Pero entonces sería hora de repensar sus instituciones fundamentales, de volverlo a leer y meditar, y de atender las carencias que se expresan en dichas quejas”¹. Esta relectura se hace aún más necesaria en vista de la poca atención que ha recibido el federalismo pese a su centralidad en la historia colombiana del siglo XIX.

Visto como una experiencia fallida, como una etapa de anarquía y caos político previa a la consolidación del Estado nacional, su estudio ha estado marcado por las interpretaciones que en torno a él se construyeron en las postrimerías del siglo XIX. Si bien su acta de defunción se firmó en 1886 con la aprobación de una nueva constitución caracterizada por un marcado centralismo y por el rechazo de algunos principios liberales como la separación entre la Iglesia y el Estado, sus orígenes, significados, legados y realizaciones han sido menos evidentes. Se sabe poco de cómo fue enunciada históricamente la idea federal, la manera como se buscó llevarla a la práctica, así como las diversas interpretaciones geográficas de ella, siendo los casos de Antioquia y Panamá ejemplo de cómo el federalismo no se expresó de la misma manera ni se sustentó en los mismos principios en todo tiempo y lugar. Tampoco se cuenta con una periodización fina que permita entender su marcha heterogénea y discontinua a lo largo del siglo XIX.

El federalismo hizo su formal aparición en 1810 en el marco de la reorganización de la Nueva Granada ante los hechos suscitados en la Península con la abdicación de Fernando VII. Al igual que otros espacios americanos, el Virreinato tuvo que hacer frente a la acefalia política, optando por la conformación de juntas de gobierno. En el intento de articular una autoridad general, surgió el debate entre dos posiciones: la que defendía una organización centralizada que asumiera la autoridad como depositaria de la soberanía de los pueblos y coordinara una defensa conjunta contra las fuerzas españolas, y la que, preservando las prerrogativas de las

¹ PARRA, “Prólogo. Reflexiones a partir del primer federalismo” p. 9

provincias, suponía la constitución de una república federal que armonizara los intereses diversos e hiciera frente a la amenaza exterior. La imposibilidad de reconciliar estas dos posiciones llevó a una guerra civil que se extendió entre 1811 y 1816 y que concluyó con la reconquista de diversos lugares del país por una fuerza pacificadora peninsular comandada por Pablo Morillo. Pero a pesar de los avances que ha habido en los últimos años en la comprensión del periodo de la independencia como un proceso político a la vez que ideológico², esto no ha significado un análisis detallado de la manera cómo surgió la idea federal, los marcos en los que se inscribió, las experiencias a las que apeló, las formas como se enunció y su tránsito geográfico y temporal.

La reconquista encabezada por Morillo (1815-19) pareciera no sólo haber puesto fin a una época de fuertes disputas internas, sino también a las ideas federales. Al menos eso podría concluirse a partir de una lectura historiográfica. Salvo por la coyuntura de la Guerra de los Supremos (1839-1842), se suele asumir que el federalismo no tomó parte activa en la escena política sino hasta 1863, año en que se consolidará la república federal y que inaugura lo que en la historiografía colombiana se conoce como el periodo federal o de auge del radicalismo liberal. Éste inició con la sanción de la constitución que dio vida a los Estados Unidos de Colombia (conocida también como la Constitución de Rionegro en alusión a la ciudad en la cual se suscribió) y concluyó con la expedición de una nueva carta constitucional en 1886³. Esta etapa ha concentrado los estudios sobre el federalismo. Pero la historiografía se ha preocupado menos por analizar las ideas federales y más por un acercamiento a la época en sí misma, suponiendo en muchos casos ésta como sinónimo del federalismo. De esta manera, las investigaciones se han concentrado en el grupo de liberales radicales que pusieron en marcha

² En los últimos años se han consolidado diversas líneas de investigación que han dado como resultado aproximaciones novedosas al proceso de independencia entre las que destacan: ORTEGA y CHICANGANA (editores), *Conceptos fundamentales*; HELG, *Libertad e igualdad*; LASSO, *Mitos de la armonía racial*; SOSA, *Representación e independencia*. Para una síntesis de las muchas interpretaciones recientes sobre la independencia, PALACIOS (coordinador), *Las independencias hispanoamericanas*

³ Tradicionalmente se ha llamado periodo federal al comprendido entre 1863 y 1886. Sin embargo algunos estudiosos creen más adecuado su inicio en 1858 con la creación de la Confederación Granadina. Por otro lado, el periodo comprendido entre 1853, momento en que se sancionó una constitución que reconoció amplias facultades políticas y fiscales a las provincias y 1858, ha sido caracterizado como centro-federal o de régimen mixto.

el modelo federal, en la organización interna que asumieron cada una de las entidades federales y en algunas políticas de carácter nacional que desembocaron en agudos conflictos entre la federación y los estados, con lo cual ha mejorado el conocimiento de la época federal pero no necesariamente del federalismo.

Esta asociación entre federalismo y periodo federal ha ido acompañada de una reducción del primero a su expresión constitucional. Con ello se suele asumir que el pensamiento federal se manifestó exclusiva o principalmente a través de textos constitucionales (nacionales o locales), lo que no ha permitido observar su vigencia más allá de las cartas políticas sancionadas en 1858 y 1863. Esto explica la aparente ausencia de ideas federales antes de esas fechas y limita su comprensión así como la de los actores que las enunciaron.

Todo lo anterior ha dejado sin resolver algunas preguntas centrales que, a nuestro modo de ver, ayudarían a entender mejor la experiencia federal en Colombia: ¿Cuáles fueron los significados que adquirió el federalismo? ¿Experimentaron éstos, cambios en el tiempo y el espacio? ¿Fue entendido de la misma manera por diferentes grupos sociales y poblaciones? ¿Cuáles fueron los alcances de las ideas federales? ¿Cuáles sus influencias? ¿Cómo y por quiénes fueron enunciadas? ¿A través de qué medios se expresaron? La presente investigación no aspira a responder estos interrogantes aun cuando fuese de manera parcial. Para eso haría falta una serie de trabajos que lo abordaran desde diferentes perspectivas. Pero sí propone un acercamiento al federalismo desde un enfoque poco abordado: a partir del proceso de descentralización que se llevó a cabo en la década de 1850.

Contrario a lo que se ha asumido tradicionalmente, el nacimiento del federalismo no puede datarse en 1863. Las ideas federales estuvieron presentes a lo largo de toda la primera mitad del siglo XIX e impulsaron discusiones en torno a la naturaleza del Estado y la manera como debían ser administradas las entidades territoriales que lo componían. Difundidas a través de la prensa y las hojas sueltas, estuvieron presentes en los debates legislativos y fueron objeto de reflexión en algunas de las peticiones enviadas por las localidades al Congreso Nacional. Pero en tanto forma de gobierno, el federalismo despertaba el recelo de no pocos sectores reacios a que fuera adoptado en la Nueva Granada. No obstante, éste se fue abriendo paso a través de la descentralización administrativa.

La descentralización fue una necesidad que reclamaron por igual localidades y algunos sectores políticos que creían necesaria una mayor concesión de facultades políticas, administrativas y fiscales a los gobiernos locales. Ella no implicaba necesariamente un cambio en la forma de gobierno, aunque sí suponía un nuevo equilibrio político entre la autoridad nacional y las autoridades y corporaciones municipales. Las políticas que desde finales de la década de 1840 se implementaron, le fueron dando una forma institucional a ese proceso de descentralización que culminó en la expedición de una nueva constitución en 1853. La delimitación clara de la esfera local o provincial y la nacional o general y el reconocimiento de las provincias como cuerpos políticos que ella consignó, llevó a la discusión por la forma federal. Entregado a los gobiernos locales un amplio poder político, no quedaba sino el reconocimiento de su plena autonomía a través de la formación de estados federales como finalmente se verificó a partir de 1855. De esta manera para algunos, el federalismo era la culminación del proceso de descentralización, su consecuencia lógica y la máxima expresión de ésta.

La presente investigación aborda, por consiguiente, la manera como se enunció y fue llevada a la práctica la descentralización primero, y el federalismo después. Asume ambos procesos como complementarios e indaga no sólo por la manera como afectaron la organización general del Estado, sino también la administración local. Analiza la manera como enunciaron y delimitaron el poder municipal, a través del cual definieron la esfera de acción de la autoridad nacional y los límites políticos de las entidades territoriales.

DEL FEDERALISMO COMO EXCEPCIÓN AL RESCATE DEL PERIODO FEDERAL

La aproximación al federalismo estuvo durante mucho tiempo marcada por la visión que el proyecto político triunfante en 1886, construyó sobre la época federal. Al mismo tiempo que enunció una serie de principios políticos, cimentó una lectura del pasado en la que el federalismo aparecía como una excepcionalidad en la historia colombiana, como el producto de los desvaríos de una generación de jóvenes imprudentes.

Hay que señalar, empero, que las críticas al modelo federal se hicieron sentir con fuerza a partir de la década de 1870 cuando el régimen constitucional de Rionegro dio muestras de serias fisuras internas y la estabilidad de los estados y la federación se vio seriamente comprometida

por diversas disputas armadas. A esto contribuyó la posición crítica que asumieron algunos antiguos liberales distanciados del ala radical del partido, que denunciaron excesos cometidos a la sombra del federalismo. Éste apareció entonces como una anomalía histórica contraria a las tradiciones y naturaleza política del país. Así lo sostuvieron entre otros, los otrora grandes defensores de la idea federal y los principios liberales, como José María Samper y Rafael Núñez. Samper es considerado uno de los intelectuales neogranadinos más importantes del siglo XIX. Su amplia labor periodística y literaria estuvo acompañada de una intensa actividad política que desarrolló no sólo a través de las páginas de la prensa, sino también desde la posición que como diputado ocupó en diferentes legislaturas, convirtiéndose en una de las figuras más prominentes del partido liberal a mediados del siglo XIX. Sus reflexiones en torno a la evolución política de la Nueva Granada tuvieron un amplio impacto y se convirtieron en un modelo de interpretación para explicar su particular formación histórica. En su madurez, Samper, como algunos otros de la generación de medio siglo, revaluó sus creencias políticas y sus actuaciones en las décadas decisivas de 1850 y 1860. Se opuso al radicalismo de muchos liberales y a los excesos del sistema federal que consideraba la principal causa de desintegración de la República y de los lazos sociales de la nación. Sostenía que la constitución de 1863 había provocado una situación en donde “iban a existir en el país antioqueños, caucanos, cundinamarqueses, etc., pero no *colombianos* de toda Colombia... ¡nada podía ser más disolvente y monstruoso!”⁴. Rechazaba lo que, en su opinión, era el principio que sustentaba el pacto federal consagrado en ella, según el cual “se fingía que los estados habían existido por *derecho propio* como soberanos, y que ellos constituían la Nación y *delegaban* a ésta el *ejercicio* de una parte de la soberanía primitiva, que les pertenecía, cuando la verdad era que la Nación, en uso de su primitiva, real e histórica soberanía, había creado los estados, formándolos de su propio seno y otorgándoles un cúmulo de facultades y poderes derivados *de ella*”⁵. Una última idea que Samper enfatizó y que desde entonces muchos se encargaron de reforzar, era que el modelo federal estaba constituido por un conjunto de ideas extrañas a la naturaleza y particularidad del país y cuyos principios teóricos no se correspondían con la realidad: “teorías y sólo teorías, utopías y ensayos extravagantes: ¡tal fue la política o la vida política de Colombia

⁴ SAMPER, *Derecho público*, tomo I, p. 281

⁵ SAMPER, *Derecho público*, tomo I, p. 278. Subrayado del autor

desde 1853 hasta 1885! ¡Y con las teorías, matanzas, delirios, anarquías, desmoralizaciones y miseria!”⁶.

En posición similar puede considerarse a Rafael Núñez, otra figura central de la política colombiana al menos desde la década de 1850 hasta su muerte en 1894. Fue secretario de hacienda, cónsul en El Havre y Liverpool, representante a la Cámara, senador y tres veces presidente de la República. Pero quizás su papel más importante lo desempeñó como dirigente de la Regeneración⁷, liderazgo que asumió desde la silla presidencial que ocupó por primera vez en 1880. Al igual que Samper, pasó de la defensa del federalismo en los años 50 al ataque frontal, promoviendo la reforma del régimen político imperante a través del establecimiento de un gobierno central fuerte que reemplazara “el particularismo enervante” por una “vigorosa generalidad”. Creía que “los códigos que funden y definan el derecho deben ser nacionales, y lo mismo la administración pública encargada de hacerlos efectivos”⁸. Y señalaba lo que, en su parecer, había sido el principal error del régimen federal colombiano:

en el funesto anhelo de desorganización que se apoderó de nuestros espíritus, avanzamos hasta dividir lo que es indivisible; y además de la frontera exterior, creamos nuestras fronteras internas, con nueve códigos especiales, nueve costosas jerarquías burocráticas, nueve ejércitos, nueve agitaciones de todo género, casi remitentes. En Suiza, los Estados Unidos y en Alemania se ha marchado continuamente de la dispersión a la unidad. En Colombia hemos, a la inversa, marchado de la unidad a la dispersión⁹.

De esta manera se dio origen a una idea que se hizo bastante común hasta por lo menos la década de 1960: el federalismo en vez de forjar una unión política similar a la norteamericana que afanosamente se buscaba imitar, habría fracturado la histórica unidad de la nación y creado una organización artificial opuesta a la tendencia natural hacia la centralización del país. Por otro lado, y este es también un elemento importante, Núñez sostenía que, si bien la guerra civil había sido una constante en la historia nacional, ésta se había acentuado bajo el dominio del federalismo a la vez que la paz se había conservado mejor bajo formas de gobierno centrales¹⁰.

⁶ SAMPER, *Derecho público*, tomo I, p. 346

⁷ Con este nombre se conoce el proyecto político que llegó al poder en 1886 luego de la guerra civil iniciada un año antes y que significó la derrota del liberalismo. De corte conservador y católico, emprendió la reorganización del país a partir de una estructura centralizada que superase los problemas que había traído consigo la federación previa.

⁸ Citado en POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo IV, p. 184

⁹ En POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo IV, p. 186

¹⁰ En POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo IV, p. 335

Estas críticas, enunciadas por quienes en el pasado habían respaldado la adopción del federalismo, contribuyeron de manera decisiva a construir una interpretación del periodo federal que determinó la manera como el federalismo fue leído en las décadas posteriores. Como se ha señalado, en el último tercio del siglo XIX asistimos no sólo a un cambio de régimen político sino de interpretación histórica, por lo que, según Alexander Betancourt, las obras “con temas históricos que se consagraron en el periodo de la Regeneración fijaron las referencias narrativas de los relatos históricos nacionales posteriores y establecieron un canon sobre el pasado colonial y republicano, que sufrió pocas modificaciones en el transcurso del siglo XX”¹¹.

Estas referencias interpretativas en torno al federalismo y que se mantendrán hasta por lo menos la década de 1970, se basaban en al menos tres argumentos: primero, que éste fue un modelo importado extraño a las condiciones sociales, culturales y políticas del país. No se condenaba el modelo federal en sí mismo, sino el deseo de imitación que habría llevado a algunos sectores políticos a implementarlo en la Nueva Granada sin una previa “traducción” al contexto nacional. El segundo argumento derivado del anterior, insistía en el federalismo como un principio contrario a la tradición histórica de la Nueva Granada. Los intentos fallidos de establecer una república federal en los años inmediatos a la independencia y la experiencia de otras repúblicas latinoamericanas, demostrarían que la sociedad neogranadina estaba destinada a modelos centrales de gobierno. La inestabilidad del periodo federal contrastaba así con la estabilidad vivida durante los tres siglos del gobierno central español. El tercer argumento asociaba el federalismo con la inestabilidad política y la guerra civil, haciéndolo responsable de la larga serie de confrontaciones nacionales, estatales y locales que se sucedieron desde la década de 1860. Esto llevó a desconocer, obviar o minimizar importantes avances que hicieron los gobiernos federales en áreas como la educación pública y la infraestructura vial.

¹¹ BETANCOURT, *Historia y nación*, p. 27

El federalismo como problema

Pocos han sido hasta ahora los trabajos dedicados específicamente al federalismo en Colombia. Quizás uno de los primeros fue el de José de la Vega que planteó un acercamiento al federalismo desde el punto de vista político. Su objetivo, en palabras del mismo autor, no era indagar si esa forma de gobierno era o no perfecta, si no si era adaptable a las tradiciones e idiosincrasia del país¹². De su análisis se desprenden dos conclusiones: la primera es que el fracaso de la primera república fue el resultado de la adopción del federalismo, y la segunda, que su implementación a partir de 1863 produjo un escenario de zozobra y revuelta permanente. La opción por el federalismo en los años posteriores a 1810, se explicaría por la inocencia política de los criollos que se habrían dejado deslumbrar por el éxito de la experiencia de los Estados Unidos. Los intentos de los federalistas por construir una república federal dividieron las fuerzas criollas, impidieron la consolidación de un régimen estable y permitió el triunfo de la campaña de reconquista española encabezada por Morillo. El federalismo implantado desde 1858 se caracterizó por la progresiva radicalización de ciertos principios políticos como la autonomía de los estados. Pero también por el desorden y anarquía que supuso en un país sin hábitos de paz. Lo anterior habría sido consecuencia de la manera como el federalismo fue en contravía de la organización centralizada que para De La Vega, había sido la propensión “natural” establecida desde los tiempos coloniales¹³.

Contrario a lo que señalaron De la Vega y otros estudiosos que le siguieron, investigaciones recientes han demostrado que la organización colonial estaba lejos de ser considerada una estructura centralizada. Uribe de Hincapié y Álvarez¹⁴, han insistido en la fragmentación del espacio económico y social colonial que dio origen a la constitución de pueblos históricos distintos. Más que de un espacio plenamente integrado, el Virreinato aparecía como una red de núcleos articulados de modos diversos y con una autoridad fragmentada regionalmente.

Robert Gilmore hasta hoy día el autor de referencia en cualquier estudio sobre el federalismo en Colombia propone, a partir de su tesis escrita en 1942, una aproximación diferente al

¹² DE LA VEGA, *La federación*, p. 28

¹³ DE LA VEGA, *La federación*, p. 253

¹⁴ URIBE DE HINCAPIÉ Y ÁLVAREZ, *Poderes y regiones*, pp. 44-73

problema desde la elección misma de la cronología, que hace culminar en 1858. De este modo centra la atención en los procesos previos que habrían llevado a la adopción del régimen de Rionegro y en especial en las políticas de descentralización iniciadas en la década de 1840. Al resaltar la importancia de estas políticas, Gilmore deja abiertos no pocos interrogantes en torno a la manera como se llevaron a cabo y su incidencia no sólo a nivel nacional sino también local. Pero también sugiere que para entender el federalismo es necesario comprender las coyunturas y dinámicas previas a 1863.

Gilmore critica la adopción del federalismo en la primera república pero no lo hace en los mismos términos que De la Vega. Para Gilmore el modelo federal fue una de las opciones que tenían disponibles los criollos para la reorganización del antiguo Virreinato y su adopción en la lógica de aquellos años resultaba previsible dadas las condiciones topográficas, económicas y políticas de la república que estaba por nacer. No fue el federalismo sino la falta de liderazgo lo que habría llevado al fracaso del modelo y a su desprestigio¹⁵. Desde esta perspectiva y contrario a lo planteado por De la Vega, el federalismo no aparecía como algo exótico en contravía a la tradición histórica del país. Así, Gilmore dejaba abierta la puerta para una visión menos preconcebida del sistema federal, apta para recuperar sus legados y realizaciones. Desde esta mirada propositiva parte la presente investigación.

A partir de 1950 surgieron estudios que se acercaron al federalismo desde una perspectiva de análisis más limitada que la de Gilmore, adoptando un enfoque narrativo más del estilo de De la Vega. Entre éstos se encuentra el texto de Antonio Pérez Aguirre. Su estudio se centra en un periodo de tiempo que va desde la expedición de la constitución de 1853 hasta la última presidencia de un liberal radical, la de Aquileo Parra, que concluyó en 1878. Así, su objetivo es analizar el tránsito del centralismo al federalismo desde la perspectiva de las políticas implementadas por el ala radical del liberalismo. Para el autor, el problema del modelo federal instaurado esos años consiste en que confundió la autonomía administrativa de las secciones, necesaria y deseable, con la soberanía excesiva de los estados. De esta manera, políticas bien encaminadas que buscaban dar mayores facultades a las provincias, terminaron en la creación

¹⁵ GILMORE, *El federalismo*, t. I, p. 4

de una república federal carente de lazos de unión entre sus partes integrantes¹⁶. En la misma perspectiva que Gilmore, concluye que el fracaso de este sistema no estaba en el federalismo en sí mismo sino en los excesos del ala radical del liberalismo que lo llevó a la práctica.

Abel Cruz Santos¹⁷ se interesa por hacer una descripción del tránsito del centralismo al federalismo sin proponer ninguna interpretación nueva al respecto, reforzando las ideas entorno al periodo federal como una época de desorden político y desestabilización institucional. Describe los procesos políticos que llevaron a la adopción del modelo federal y sintetiza algunas de las discusiones legislativas que se dieron en el marco de su adopción. Detalla las características más sobresalientes de la constitución de 1863 y a través de ellas, las debilidades del sistema federal entre las que destaca la fragilidad del gobierno nacional. Como expresión del fracaso del federalismo para consolidar una autoridad nacional, subraya el aumento de la criminalidad gracias entre otros aspectos, a la eliminación de la pena de muerte. Con el texto de Cruz Santos se asentaba una idea que por cierto no era nada nueva, según la cual la constitución de 1863 era la expresión más clara del pensamiento federalista de mediados del siglo XIX, de manera que bastaba analizarla (o simplemente describirla) para entender el federalismo en su conjunto.

Pedro Pablo Camargo¹⁸ se aproxima al problema desde una posición que rechaza cualquier aspecto positivo de la experiencia federal. Plantea que su fracaso se originó en la visión errada de algunos liberales decimonónicos para quienes los textos constitucionales por sí solos podían hacer la felicidad de los pueblos, sin tener en cuenta que el éxito o fracaso de las instituciones políticas estaban determinados por las condiciones sociales, políticas y raciales de la sociedad en la cual se ensayaban. Así, criticaba que algunos criollos estimaran los buenos resultados que el federalismo tendría en la Nueva Granada, basados tan sólo en el éxito de esta experiencia en los Estados Unidos. El federalismo durante la primera república, habría sembrado el desconcierto por doquier y fraccionado la unidad que las circunstancias demandaban. Esta fragmentación reaparecería con el régimen provincial sancionado por la constitución de 1853 y que se acentuó con la creación de la Confederación Granadina en 1858. La restitución de la

¹⁶ PÉREZ AGUIRRE, *25 años de historia*, p. 193

¹⁷ CRUZ SANTOS, *Federalismo y centralismo*

¹⁸ CAMARGO, "La federación en Colombia", p. 339

unidad y el orden fue producto del texto constitucional del 86 y del régimen central que consagró.

Un texto más reciente ha intentado matizar los legados del federalismo. Y es que, como se ha visto, la mayoría de los estudios que hasta la década de 1970 abordaron el problema, se mostraron menos interesados en comprender históricamente el federalismo y más por resaltar su fracaso, fracaso aún más evidente a la luz del “éxito” del modelo central que estableció la Regeneración. Esta visión que sólo admite el éxito o el fracaso reduce las posibilidades explicativas. Así mismo, al insistir en la inocencia política, en la visión errada o en los equívocos en los que cayeron criollos y liberales radicales, se elude comprender las razones que llevaron a éstos a optar por el modelo federal al mismo tiempo que rechazaban otras formas de organización política.

El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas, plantea un diálogo entre la experiencia federal pasada y sus significados en el presente a propósito de la nueva constitución sancionada en 1991 que sustituyó a la centenaria carta de 1886. Los reclamos por una mayor autonomía para las regiones, departamento y municipios que se realizaron en el seno de la Asamblea Constituyente, sirvieron de excusa para este nuevo acercamiento al problema. El texto reúne una serie de artículos muy desiguales entre sí, que hacen un balance desde diversas perspectivas y enfoques de las experiencias federales del siglo XIX. Uno de ellos es el artículo de Rodríguez Arbeláez¹⁹. Contrariando la tendencia general a señalar los fracasos del federalismo, reconoce en el periodo federal una edad de progreso, crecimiento y esplendor para la conservadora Antioquia. Gracias al manejo dado por su élite dirigente durante este periodo, floreció la industria, aumentaron los establecimientos educativos y la construcción de caminos, crecieron los índices de instrucción y se expandió la economía. Aunque enfocado en un espacio regional, el autor sugiere que esos impactos positivos se dieron en otros lugares que estarían pendientes por investigar. Javier Ocampo²⁰ por su parte, se centra en la historia de las ideas federales desde la perspectiva del regionalismo que, desde el periodo colonial, habría marcado la marcha política del país. Éste, aunado al caudillismo y el gamonalismo como expresiones de los valores

¹⁹ RODRÍGUEZ ARBELÁEZ “Pasado del federalismo”, pp. 50-65

²⁰ OCAMPO, “Historia de las ideas federalistas”, pp. 98-110

sociales de las provincias, explicarían en parte, el peso de las ideas federales en diversos momentos durante el siglo XIX. Señala como una característica del federalismo neogranadino el que éste llevó hasta sus últimas consecuencias la autonomía regional, de tal manera que la soberanía de los estados entendida como independencia anuló las tendencias unitarias promovidas desde el gobierno nacional. Del texto de Ocampo sobresalen dos ideas que deja apenas enunciadas pero que valdría la pena profundizar: los impactos diferenciados de la experiencia federal y el peso del regionalismo en ella.

Salomón Kalmanovitz ha intentado una aproximación a la idea federal en el siglo XIX que, a diferencia de Ocampo, se preocupa menos por estudiarla en su contexto histórico particular y más por evaluarla a partir de la teoría del federalismo desarrollista. A partir del pensamiento de Salvador Camacho Roldán y Manuel Murillo Toro que considera los principales exponentes de las ideas federales, concluye que el experimento colombiano vulneró todas las condiciones del federalismo desarrollista²¹. Lo anterior significa que generó un gobierno central débil que propició la competencia política y económica entre los estados, impidiendo la conformación de un orden político consensuado y estable. La política fiscal endémica no pudo financiar políticas de desarrollo sistemáticas y la debilidad económica producto tanto de la federación como de los estados federales, impidió la formación de un mercado interno. De ahí que el panorama haya sido de anarquía política, “raquitismo fiscal” y guerras civiles²².

Los estudios constitucionales

Los estudiosos del derecho intentaron un acercamiento al federalismo a partir del análisis legal de las disposiciones contenidas en las constituciones que lo proclamaron. El estudio pionero de Pombo y Guerra escrito en 1892 como manual de estudio para los aspirantes a abogados, se constituyó, de hecho, en una de las fuentes a partir de las cuales se derivaron algunas interpretaciones posteriores en torno al sistema federal. Su primera tesis es que el principio federal selló la suerte de la primera república al impedir la solidificación de un sistema político

²¹ KALMANOVITZ, “La idea federal”, p. 15

²² KALMANOVITZ, “La idea federal”, p. 15

ya que “cada provincia quiso hacerse soberana, gobernarse sola, vivir vida independiente”²³. El “exceso de federación” habría engrandado la anarquía, llevando al aislamiento de las provincias que, en vez de buscar mecanismos para fortalecer la unión, se dedicaron a “discutir utopías ridículas y peligrosas de independencia seccional”²⁴. Y es que en poco tiempo se quiso “pasar del despotismo exagerado a la exagerada federación”²⁵. La segunda tesis es que a través de la carta de 1853 se dio cabida a teorías erróneas y del todo inadaptables a una república históricamente acostumbrada a un tipo de organización central. Así, 1853 “señaló el comienzo de los cánones fundamentales absolutamente opuestos a los existentes desde los tiempos de la independencia, y que no tardaron en llevarse a un extremo de que la historia conserva muy ingratos recuerdos”²⁶. Esas ideas de independencia municipal no habrían sido otra cosa que doctrinas mal profesadas y dirigidas por una fogosa juventud que encontró su máxima expresión en la carta de Rionegro, la cual amplió el sistema federativo al declarar libres y soberanos a los estados federales, con la consecuente carga de desastres que generó²⁷.

Cuarenta años después Tulio Enrique Tascón, no muy alejado de la posición de sus predecesores, señalaba que la opción por el federalismo durante la primera república fue un error político que llevó “a los próceres de la patria a aborrecer el sistema federal” y a sancionar una constitución centralista que organizara la república en 1821²⁸. Como obra de “políticos teorizantes y utopistas”²⁹, la constitución de 1853 fue la puerta de entrada a la anarquía que se organizó en todo el país. En contraposición, la constitución del 86 restableció sus tradiciones históricas imponiendo un régimen más acorde a sus necesidades políticas y a sus aspiraciones a la unidad³⁰. Recordaba cuán central había sido el gobierno virreinal, el de la Gran Colombia y el de la Nueva Granada y de allí parecía colegir que el error de los federalistas había sido querer “marchar de la unidad orgánica que por más de tres siglos se había mantenido, hacia

²³ POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo I, p. 283

²⁴ POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo I, p. 284

²⁵ POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo I, p. 283

²⁶ POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo III, p. 383

²⁷ POMBO y GUERRA, *Constituciones*, tomo IV, p. 120

²⁸ TASCÓN, *Derecho constitucional*, p. 9

²⁹ TASCÓN, *Derecho constitucional*, p. 12

³⁰ TASCÓN, *Derecho constitucional*, p. 36

una pluralidad artificial y mecánica que si bien halagaba los sentimientos regionalistas de las provincias, debilitaba la acción del gobierno”³¹.

Los estudios constitucionales subrayaron el supuesto espíritu de imitación que caracterizó al federalismo colombiano. No buscaban desentrañar la naturaleza de las ideas federales consignadas en las cartas políticas, sino demostrar que los principios políticos federales eran contrarios a la idiosincrasia nacional. El trabajo de Carlos Restrepo Piedrahita superó esta visión limitada. A la par de hacer un cuidadoso trabajo de recopilación de las constituciones provinciales y estatales que se expidieron desde 1853, indagó por el papel de ciertos principios como la autonomía provincial en la definición del régimen federal. Pero también por la manera como algunos lemas doctrinarios del radicalismo liberal como el poder municipal, se convirtieron en la base de organización provincial y una forma de democratizar la vida política del naciente Estado³². De esta manera, y al contrario de lo que habían hecho estudios previos, Restrepo intentó una aproximación a los principios básicos del federalismo buscando entender su origen.

Federalismo e historia oficial

A la par de estas investigaciones derivadas del trabajo académico, se produjo una narrativa oficial sobre el federalismo y el periodo federal agenciada desde la Academia Colombiana de Historia. Nacida al amparo del Estado colombiano en la primera década del siglo XX, se encargó de establecer los cánones historiográficos que estarán vigentes hasta la década de 1960³³. A partir de *La Historia de Colombia* escrita por Jesús María Henao y Gerardo Arrubla³⁴ que se convirtió desde 1910 en el texto oficial de enseñanza de los establecimientos educativos del país, se fijó una idea ya bastante común, según la cual la generación de 1810 se dejó alucinar por la prosperidad de los Estados Unidos y planteó que el progreso de aquel país se podía replicar en la Nueva Granada adoptando su texto constitucional. Sin reparar en las condiciones

³¹ TASCÓN, *Historia del derecho*, p. 30

³² RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones de la primera república*, tomo 1, p. 38

³³ Un buen análisis de la creación y desenvolvimiento de la Academia se encuentra en BETANCOURT, *Historia y nación*, pp. 46-84

³⁴ HENAO y ARRUBLA, *Historia de Colombia*, (1912)

del país, concluyeron que la federación produciría los mismos benéficos resultados que en el Norte³⁵. Sostenían que con la constitución de Rionegro y la entrada en vigencia del federalismo se había inaugurado la era de los conflictos y las guerras civiles, de la inquietud, la zozobra y la agitación permanente durante la cual “la paz huyó dejando sus reales a la anarquía que vino a quedar organizada”³⁶. Al poner especial énfasis en la coyuntura de la independencia como lo hiciera parte de la historiografía, se reforzaba el fracaso “histórico” del federalismo estableciendo una línea de continuidad entre los sucesos posteriores a 1810 y los que se desencadenaron a partir de 1863.

Como continuación del trabajo emprendido en *La historia de Colombia*, la Academia inició en la década de 1950 lo que será una de sus principales obras historiográficas, la *Historia Extensa de Colombia*. Según el secretario de la Academia en 1941, había llegado “la hora de fijar en unos cuantos volúmenes la narración completa, serena, desapasionada y fiel de los anales de nuestro país”³⁷. Con ella se buscó ofrecer una narrativa histórica desde las comunidades primitivas hasta la actualidad, abarcando desde la política y la hacienda pública, hasta las artes y la literatura. Sin embargo, la obra no abordó el periodo comprendido entre 1849 y 1885. Si bien se proyectaron dos volúmenes que analizarían los procesos políticos de esa época, nunca se realizaron sin ser claras las razones de ello. El periodo federal fue abordado de manera tangencial desde la hacienda pública a las artes, pero no desde la perspectiva política. Así, lo que sería la gran narrativa de la historia nacional careció de un relato sobre el periodo federal y el federalismo.

Esta narrativa sobre el federalismo vino a ser desafiada por la renovación historiográfica que se produjo desde finales de la década de 1970. Estimulada por varios factores en especial por una mayor profesionalización de la disciplina, supuso no sólo una aproximación a nuevas problemáticas sino también enfoques renovados sobre viejos problemas. Si bien la atención se dirigió hacia lo social y cultural, en desmedro de una historia política y económica, surgieron importantes líneas de investigación como la historia regional. Ésta en conjunto con la nueva

³⁵ HENAO y ARRUBLA, *Historia de Colombia*, (1967) p. 353

³⁶ HENAO y ARRUBLA, *Historia de Colombia*, (1967) p. 584

³⁷ VELANDIA, *Un siglo de historiografía*, p. 217

historia política han ayudado a ampliar la comprensión del periodo federal, aunque el federalismo no haya sido una de sus prioridades.

Federalismo y región

Los estudios regionales han permitido un mejor conocimiento del periodo federal al analizar con mayor cuidado las políticas, proyectos y objetivos de los gobiernos federales a nivel local. Estos estudios, que no presuponen una lectura específica sobre el federalismo, han ampliado el panorama de la investigación al incorporar problemas que no habían sido abordados anteriormente como la educación, el ejército, las redes políticas y las elecciones entre otros. A pesar de esto, no se ha logrado una mejor comprensión del federalismo en cuanto problema histórico como lo señala Edwin Cruz, para quien estos textos “más que un análisis de los significados que tenía el federalismo para las élites regionales y los intermediarios políticos, y los conflictos en torno a la forma de gobierno, constituyen historias políticas regionales durante el periodo federal”³⁸. Aunque algunos han realizado esfuerzos por comprender las formas de articulación entre estados y federación, la mayoría se ha centrado en la dinámica regional perdiendo de vista un escenario más amplio que permita entender las interrelaciones no solo con el gobierno federal, sino también con las autoridades y grupos sociales de las otras entidades territoriales. Con ello se ha corrido el riesgo de construir una excepcionalidad regional y no una historia comprensiva del periodo federal.

En esta perspectiva sobresalen los estudios dedicados a los estados del Cauca³⁹ y Antioquia⁴⁰, y más recientemente a Santander y Tolima. Los dos primeros han sido estudiados en su particularidad política resaltando el peso del caudillismo y los conflictos étnicos en el Cauca, y la excepcionalidad política de la sociedad conservadora y católica antioqueña. En uno y otro caso se ha intentado explicar el desenvolvimiento institucional de cada uno de los estados, la manera como fueron organizados política y administrativamente, sus modelos fiscales y economías. Pero estos estudios regionales han sido desiguales. Los estados de la costa (Bolívar

³⁸ CRUZ RODRÍGUEZ “El federalismo en la historiografía colombiana”, p. 109

³⁹ Ver por ejemplo VALENCIA LLANO, *Estado soberano* y “La experiencia federal”, pp. 43-60

⁴⁰ Ver por ejemplo ORTIZ, *Aspectos políticos* y “Antioquia bajo el federalismo”, pp. 117-126; BREW, *Aspectos de la política*; URIBE DE HINCAPIÉ y ÁLVAREZ, *Raíces del poder*

y Magdalena) aún están a la espera de estudios específicos sobre su formación y desarrollo. Panamá no cuenta con un análisis serio desde la perspectiva colombiana que permita entender su problemática articulación a la Nueva Granada⁴¹. Algo similar ocurre con el estado de Boyacá y qué decir de los territorios nacionales, aquellas zonas de frontera que hasta 1991 fueron administradas bajo un régimen especial. Una de las razones que explicarían el rezago en los estudios de este tipo se puede encontrar en el desarrollo desigual de la disciplina histórica. En Antioquia y Cauca se han consolidado especialmente en las universidades públicas, Departamentos de Historia que no solo han formado buenas generaciones de historiadores, sino que también han invertido recursos para la investigación y la protección, catalogación y conservación de archivos regionales. A medida que la disciplina se ha ido consolidando en universidades de otras zonas del país, han ido apareciendo más estudios y tesis (de pregrado, maestría y doctorado) referidos a los antiguos estados federales.

Dentro de estos estudios sobresale la perspectiva de Richard Stoller⁴², cuyo trabajo es una buena muestra de cómo a partir de un estudio regional se pueden entrever importantes conclusiones sobre el federalismo en Colombia. El análisis del autor parte del cuestionamiento de al menos dos acercamientos tradicionales al federalismo: el que lo presenta como un modelo que supuso el aumento del poder local en detrimento de la autoridad central, y el que asume para explicarlo un esquema federalista=liberal /centralista= conservador. Para el autor es claro que el federalismo fue por lo general, un enemigo del poder local. A eso habría que agregar una dinámica muy poco explorada hasta el momento, como fue el centralismo de las provincias y estados federales. Por otro lado, para Stoller la explicación que asume a los liberales como federalistas no permite entender ni su dinámica nacional ni ciertas lógicas regionales. Toma el caso de la provincia del Socorro, que pese a ser tradicionalmente reconocida como un núcleo de la ideología liberal radical, fue de hecho tardíamente federalista. Esto le permite llamar la atención sobre la manera como las provincias hicieron un uso instrumentalizado del federalismo de acuerdo a coyunturas concretas. Por lo menos para el caso del Socorro, Stoller ha encontrado que sus habitantes pensaban primero “en los beneficios que deseaban disfrutar (en cuanto a privilegios políticos, atributos burocrático-fiscales y en la preservación del orden

⁴¹ Uno de los pocos estudios con que se cuenta es el de BONILLA y MONTAÑEZ (ed.), *Colombia y Panamá*

⁴² STOLLER, “Ironías del federalismo”, pp. 11-32 y “Liberalism and conflict in Socorro”

social) y luego, en el tipo de organización estatal que mejor garantizaría aquellos beneficios”⁴³. Su trabajo deja claro que se pueden emprender estudios locales del federalismo que aporten luces sobre su dinámica nacional, siempre y cuando se supere la perspectiva provincialista de los estudios regionales.

La nueva historia política frente al federalismo

La historia política abandonada en los años recientes en favor de una historiografía de tipo social y cultural, ha ido recuperado cierto vigor en el que no parece tener cabida el tema federal. Según se desprende del excelente balance hecho por Edwin Cruz, la historiografía política reciente sólo ha abordado el problema federal a propósito de otras temáticas⁴⁴. Ello no significa que no se hayan producido aportes importantes. Una aproximación interesante es la que se desprende de la investigación de Miguel Borja. Siendo las guerras civiles un elemento presente a lo largo de todo el periodo federal, Borja las aborda no desde la perspectiva bélica sino como un proceso político de redefinición de los estados federales. Así, las guerras de 1859-62, 1876-77 y 1884-85 no serían otra cosa que expresión de un largo proceso a través del cual estados cuasi-independientes buscaron reforzar su autonomía política. El carácter y dinámica de la guerra demuestra en opinión del autor, que éstas no se desarrollaron como guerras civiles sino como guerras interestatales entre unidades políticas plenamente consolidadas y soberanas. Cada uno de los estados federales habría ido construyendo imaginarios políticos y delineando identidades particulares, dando lugar a diversas “comunidades imaginadas” que buscaron constituirse en nación⁴⁵. La guerra sería así, el escenario en donde se habría puesto a prueba estos protonacionalismos. La Nueva Granada aparecía entonces no como un país de regiones sino como uno de naciones en formación⁴⁶. Aunque sumamente interesante, el libro parece confundir el deseo separatista y las identidades regionales fuertemente consolidadas, con un proyecto político claro de las élites regionales por establecer naciones – estados. Cae por lo

⁴³ STOLLER, “Ironías del federalismo”, p. 31

⁴⁴ CRUZ RODRÍGUEZ, “El federalismo”

⁴⁵ BORJA, *Espacio y guerra*, p. 33

⁴⁶ BORJA, *Espacio y guerra*, p. 263

demás, en el error de asumir a estas élites como grupos homogéneos con un único proyecto y las regiones o estados federales como espacios internamente cohesionados.

Las investigaciones centradas en la generación de los radicales han reconstruido las trayectorias públicas y personales de quienes hicieron parte de ese grupo, aportando pistas sobre los principios que fundaron sus actuaciones políticas. Si bien estos estudios han avanzado en su caracterización como grupo, se han centrado más en aspectos como las ideas que guiaron su concepción en torno a la hacienda pública o el siempre complejo problema religioso, que en los fundamentos de sus reflexiones sobre el federalismo⁴⁷. Sin necesidad de volver a estudios hagiográficos sí es necesario que se emprendan investigaciones que permitan entender, por ejemplo, el tránsito de un personaje como Tomás Cipriano de Mosquera, que inició su vida política siendo un férreo bolivariano para terminarla convertido en el paladín de los derechos de los estados federales. Aunque no se podría catalogar como un liberal radical, defendió a finales de los años 50 una concepción particular del federalismo desde los derechos políticos que creía, le eran “naturales” a los estados federales.

Pero es claro que aún el federalismo no es un tema que ocupe de manera central la agenda de la historia política. Un ejemplo es el libro de José Fernando Ocampo, *Historia de las ideas políticas en Colombia. De la independencia hasta nuestros días*. El periodo federal es abordado por Zamira Díaz⁴⁸, quien analiza las transformaciones económicas producto de las reformas de medio siglo, la lucha por la tierra y los procesos de colonización, así como algunas de las políticas radicales más importantes en especial en lo referente a la educación pública. El federalismo ocupa apenas un par de frases y sigue los argumentos del político conservador de mediados de siglo XIX, Julio Arboleda, para quien el federalismo neogranadino fue un intento por imitar el modelo estadounidense, con consecuencias muy diferentes al de aquel. Alberto Gómez Martínez⁴⁹ lo menciona en su estudio sobre los partidos políticos sólo en cuanto sirvió de elemento de diferenciación ideológica entre uno y otro. El que un libro que se supone un

⁴⁷ HINDS; José María Samper; MEJÍA ARANGO, *Los radicales*; ESPAÑA (selección y prólogo), *Los radicales*; SIERRA MEJÍA (editor), *El radicalismo colombiano*

⁴⁸ DIAZ, “La política dirige la economía”, pp. 107-145

⁴⁹ GÓMEZ MARTÍNEZ, “Formación de los partidos políticos”, pp. 67-106

nuevo acercamiento a las ideas políticas haya dejado de lado por completo al federalismo, habla del papel que éste ocupa en la reflexión historiográfica.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

Tradicionalmente el federalismo ha sido estudiado con relación al centralismo como bien lo apunta Edwin Cruz: “continuamos analizándolo a partir de una perspectiva teleológica desde el presente centralista y como un estadio preliminar hacia él”⁵⁰. Ha habido poco interés por ampliar el conocimiento sobre su naturaleza política y la manera como se expresó en cuanto ideología y forma de organización. Pero a nuestro modo de ver, esto es resultado en parte de la manera como se sigue trabajando la historia política del siglo XIX que lo ve como una eterna lucha entre centralistas y federalistas⁵¹. Al asumir cada una de estas posturas como absolutas, se ha perdido de vista otras opciones políticas y los matices, convergencias y quiebres que alrededor de cada de ellas se produjeron. En este sentido, creemos que seguir insistiendo en la naturaleza centralista o federalista de un régimen específico puede ser menos productiva que una aproximación que analice los grados de centralización /descentralización en él.

Como lo muestra la experiencia de la Nueva Granada, ningún gobierno o régimen político se basó en la centralización absoluta o en la plena descentralización. Por el contrario, existieron diferentes niveles en los cuales se ensayó una y otra. Estos diferentes grados de centralización/descentralización expresan a su vez, acuerdos que se establecieron entre el gobierno nacional y diversos sectores, grupos o fuerzas políticas y sociales. En el caso del federalismo, se ha asumido a éste como un régimen altamente descentralizado, pero como ha señalado Richard Stoller a propósito de la provincia del Socorro, “el federalismo, que suele definirse (algo ligeramente) como el aumento del poder local en detrimento del poder central, usualmente fue el enemigo mortal del poder verdaderamente local- del distrito”⁵². Y es que en contravía de lo que venía sucediendo desde finales de los años cuarenta, el establecimiento de los estados federales supuso procesos de centralización política que parecieron dejar de lado la

⁵⁰ CRUZ RODRÍGUEZ “El federalismo en la historiografía” p. 112

⁵¹ Tendríamos que decir que esto aplica no sólo para el caso de la Nueva Granada.

⁵² STOLLER, “Ironías del federalismo”, p. 12

defensa de la autonomía local y del poder municipal. Así, al poner énfasis en la centralización/descentralización se puede analizar mejor el escenario político, las posturas que asumieron ciertos actores y la manera como se fueron construyendo los diferentes regímenes sin necesidad de una caracterización previa que de entrada suponga en sí misma una limitación explicativa.

Por todo lo anterior y en vista de la importancia que le otorgaron a ella los mismos actores históricos, hemos tomado como un eje principal de análisis el problema de la descentralización. Ella ofrece una visión matizada del tránsito en la Nueva Granada del centralismo hacia el federalismo, de la manera como se planteó la coexistencia de un régimen central y la descentralización efectiva y progresiva de facultades políticas, administrativas y fiscales y el consenso que se construyó alrededor de este proceso a pesar de las diferencias en torno a su implementación. Así mismo, permite observar las paradojas y problemas que tuvo que enfrentar la definición y construcción de un nuevo régimen, la manera como se pusieron en práctica ciertos principios políticos de organización y los significados que adquirieron en los niveles local y regional.

Ahora bien, el federalismo no sólo implicó una transformación institucional del Estado sino también de la manera como se entendía la organización municipal o local. Eso vinculó el problema del federalismo con el de la descentralización. No sólo era necesario definir la forma federal que se adoptaría sino también el tipo de estructura político-administrativa local que lo soportaría. De ahí que el gobierno y la autonomía local se convirtiesen en elementos centrales del debate político en torno a la federación. Lo anterior dejaba ver que el federalismo no se negoció solamente en las “altas esferas” de la política sino que también se fue construyendo desde los espacios locales, desde la manera como las localidades entendían la autonomía y el poder municipal, los sentidos que le atribuyeron al federalismo y la manera como ejercieron las nuevas facultades concedidas en el marco de la descentralización.

Como ya vimos, Gilmore y Carlos Restrepo Piedrahita habían insistido en la descentralización como un elemento esencial en el análisis político no digamos ya del federalismo, sino del siglo XIX en su conjunto. Pero también Luis Javier Ortiz, Álvaro Tirado Mejía y José Antonio

Ocampo pusieron gran atención a este problema⁵³. El primero ha llamada la atención sobre la manera como la descentralización buscó robustecer la iniciativa local asociándose con tradiciones federales que continuaban latentes pese a los intentos centralizadores del periodo 1820-1848⁵⁴. Para Ocampo la descentralización primero y el federalismo después, buscaron sacar del aletargamiento a las localidades, pese a lo cual el movimiento federal de mediados de siglo no fue un intento por retornar al localismo de la primera república, sino que se constituyó en una solución intermedia entre ese sentimiento local y el intento de crear una nación que no existía⁵⁵. Para Tirado Mejía la descentralización fue la forma como se le denominó al federalismo de mediados del siglo XIX⁵⁶. Aunque creemos en la íntima relación entre estos dos, no creemos que puedan ser considerados como sinónimos, pese a que las políticas de descentralización puestas en práctica desde finales de los años cuarenta fueron esenciales para la manera como se construyó el régimen federal. Después de todo la descentralización supuso en primer lugar, definir la autonomía local; en segundo lugar, generó el establecimiento y deslinde de dos esferas de acción, la nacional y la local, y, por último, llevó a la práctica (con todos sus éxitos y fracasos) el principio del gobierno propio de las localidades.

Pero así como la descentralización introduce matices y ayuda a entender mejor la manera como se estableció el federalismo en la Nueva Granada, hemos intentado alejarnos de la aproximación ideológica que ha primado sobre éste y que lo vincula exclusivamente con el liberalismo. El federalismo ha sido visto como una parte esencial del proyecto liberal radical de mediados del siglo XIX y como un elemento de diferenciación entre liberales y conservadores desde el mismo nacimiento de ambas colectividades. Pero como intentaremos mostrar, desde por lo menos mediados de la década de 1840 diferentes actores apelaron a la forma federal que no vinculaban con una ideología política específica, sino con un modelo de organización política. Por su puesto, algunos creían que esa forma de organización al sancionar la libertad seccional y garantizar el derecho de las localidades al gobierno propio, permitiría construir una verdadera república democrática. Pero estos principios no fueron defendidos de

⁵³ ORTIZ, "Procesos de descentralización"; TIRADO MEJÍA, *Descentralización y centralismo*; OCAMPO, "Centralismo, descentralización"

⁵⁴ ORTIZ, "Procesos de descentralización", p. 207

⁵⁵ OCAMPO, "Centralismo, descentralización", p.55

⁵⁶ TIRADO MEJÍA, *Descentralización y centralismo*, p. 48

manera exclusiva por los liberales, toda vez que una parte del conservatismo respaldó no sólo la constitución de los estados federales, sino de una república federal. De aquí que la presente investigación preste poca atención a la división partidista. Creemos no obstante, que sería importante indagar si existió un federalismo liberal y uno de corte conservador; si fueron convergentes y la manera como se produjo el distanciamiento del conservatismo respecto a la experiencia federal luego de la consolidación del modelo impuesto por la constitución de Rionegro. Desafortunadamente estos interrogantes no se ven resueltos en el presente trabajo y hacen parte por el contrario, de preocupaciones futuras.

De esta manera, el acercamiento que hemos propuesto en la presente tesis y los aportes que creemos ella contiene, se centran en los elementos anteriormente mencionados: en primer lugar, en la insistencia que pone en la descentralización como un proceso político relacionado con la adopción del federalismo, toda vez que la manera como fue puesta en práctica llevó a definir el modelo federal que se instauró a finales de los años cincuenta. En segundo lugar, hemos intentado ver el federalismo ante todo como un sistema de organización política no vinculado ideológicamente con el partido liberal o conservador. Si bien es cierto que quienes argumentaron a favor de él lo hicieron apelando a principios liberales como la libertad seccional y el gobierno democrático, creemos poco útil al menos para el periodo trabajado, asociarlo con la plataforma política de un partido en particular. La dinámica política de las décadas del 70 y 80 permitirá más claramente esta asociación entre liberalismo y federalismo. Pero aunque ella fue producto de diferentes circunstancias políticas, fue resultado también de la lectura que los opositores del radicalismo (liberales independientes y conservadores por igual) hicieron del periodo federal y que buscó el desprestigio de ese partido en el escenario de una lucha partidista por el control del poder. En tercer lugar, si bien no hemos abandonado la perspectiva institucional que abordamos a través de las discusiones que en las altas esferas se produjeron alrededor del federalismo, hemos intentado un acercamiento al ámbito local señalando cómo la adopción de un sistema político en particular afectó no sólo la estructura general del Estado sino también su régimen político interior.

La presente investigación se centra en un periodo que se abre en 1848 con la expedición de la ley de 3 de junio sobre régimen político y municipal a través de la cual se sancionó la

descentralización política y administrativa. A partir de ese momento se dio inicio a un proceso que concluirá con la expedición en 1853 de una nueva constitución política que sancionó amplias facultades y esferas de acción para las provincias. El periodo se cierra en 1863 con la puesta en marcha del régimen de Rionegro.

La investigación aborda cuatro problemas, cada uno de los cuales da origen a un capítulo de la tesis. El primero se centra en el debate político que se suscitó desde finales de los años cuarenta en torno a la adopción del federalismo. Explora los principales argumentos esgrimidos por los diversos actores que buscaron su implementación a partir de dos perspectivas; por un lado, el debate constitucional que puso sobre la mesa las bases y principios sobre los cuales debía ser edificada la república federal y por el otro, la discusión pública, mucho más amplia y que revelaba la manera como algunos actores en especial las localidades, entendían el federalismo. Finalmente se aborda la manera como éste fue pensado desde las escalas local o regional y la continental.

El segundo capítulo aborda los cambios que se operaron en el régimen político interno a contraluz de las transformaciones institucionales que llevaron a la adopción del federalismo. Al centrarse en la descentralización política y administrativa, muestra la manera como se intentó definir la autonomía local y el poder municipal, la puesta en práctica de las nuevas facultades concedidas a las localidades y los desafíos que esto supuso. Por otro lado, muestra la manera contradictoria como una vez creados los estados federales, se dio inicio a un proceso de centralización política que tendió a disminuir la autonomía de las localidades y que redefinió la relación de los distritos parroquiales con las autoridades superiores. Si bien la vida local pareció inmune a las transformaciones y debates políticos sobre el régimen que debía adoptar la Nueva Granada, la expedición de leyes que reorganizaron la administración local introdujo algunos cambios que en la práctica si suponían cambios significativos. La pregunta que será necesario responder aquí es hasta dónde la descentralización supuso una real transformación de la vida local.

En el tercer capítulo se analiza una cara central del proceso de descentralización como lo fue la concesión de facultades fiscales a las provincias a través de la ley de 20 de abril de 1850. Pensada como un mecanismo para superar el déficit fiscal, la ley generó cambios importantes

en las haciendas públicas locales a la vez que propició la consolidación del poder político de las provincias. De esta manera, la federalización de la hacienda pública preparaba el camino para la federación política como sostenían diversos actores. A la vez que analiza sus alcances más allá del escenario fiscal, el capítulo indaga la manera como las provincias respondieron a los desafíos que suponía la implementación de la ley. Muestra la forma como éstas procedieron a la reorganización de sus esquemas de ingreso y gastos y sus efectos sobre la administración local.

Finalmente, el capítulo cuarto aborda la reforma territorial y su relación con el régimen político. Durante la vigencia de la descentralización se procedió a una rápida fragmentación del territorio y consecuente creación de nuevas provincias con el fin de promover una mejora administrativa al reducir el espacio sobre el que debían ejercer su acción las autoridades locales. Pero la adopción del federalismo requería otro régimen territorial, de manera que se precedió a la creación de grandes estados federales a partir de la reunión de varias provincias. La definición de las entidades político-territoriales tuvo efectos no sólo administrativos; impactó de manera directa la vida de las localidades: sus circuitos comerciales, sus vínculos sociales y la forma como se ejercía el dominio político local. El capítulo analiza así la manera como se llevó a cabo la reforma territorial, los principios que la sustentó y la manera como influyó en la definición de la descentralización primero, y el federalismo después.

De esta manera, la tesis plantea un acercamiento no sólo a un tema central de la historia americana, el federalismo, sino también su expresión granadino-colombiana en una década germinal, de cambios y transformaciones como la de 1850. Se pregunta por el tránsito de la descentralización al federalismo no sólo en términos del discurso, sino también de las políticas que se llevaron a cabo. Se escudriña la vinculación entre una y otro y el por qué en la Nueva Granada la descentralización fue vista como un paso necesario y previo al establecimiento del sistema federal.

Nota sobre las fuentes

El principal corpus documental en el que se sustenta la presente tesis lo constituye el Archivo del Congreso en custodia del Archivo General de la Nación en Bogotá. De la amplia y variada

documentación que lo compone, se ha hecho uso principalmente de dos tipos de documentos. En primer lugar, de las representaciones (solicitudes, quejas, peticiones) enviadas por las localidades a las Cámaras Legislativas y suscritas por sus vecinos, autoridades o corporaciones municipales, que daban cuenta de su opinión en torno a un tema específico como la reforma territorial. El segundo tipo de documento lo constituyen los informes de comisión. Tanto el Senado como la Cámara de Representantes estaban divididas en diferentes comisiones (de hacienda, de negocios administrativos, de elecciones, etc.) encargadas del estudio y valoración de temas específicos. En esos informes se emitía concepto sobre un proyecto de ley determinado que estuviese en discusión o sobre una petición específica que hubiese hecho alguna localidad. Normalmente estaban respaldados en principios políticos o legales y sustentaban las determinaciones que tomaba el Congreso al respecto.

La riqueza de esta documentación es innegable. A través de las representaciones es posible acercarse a ciertos problemas desde la perspectiva local a la vez que constituyen una ventana al “pensamiento político de la gente común. Su sentido de identidad y sus nociones sobre la autoridad, la justicia, la igualdad y la pertenencia”. De esta manera se convierten en una fuente notable para el estudio de los puntos de vista, creencias, actitudes y experiencias políticas de la gente del común⁵⁷. No obstante, no carecen de problemas. Las firmas puestas al final de cada una de ellas no avalan necesariamente los argumentos allí consignados. Es probable que fuesen redactadas por los tinterillos de los pueblos o que fuesen promovidas por gamonales, caciques y principales con el fin de favorecer intereses particulares. A pesar de ello, creemos que representan una importante vía para acercarse a la desconocida y muy difícil de aprehender, realidad local, a la vez que dejan ver la manera como las localidades neogranadinas participaron del debate político nacional y local. Esto es especialmente importante en una sociedad altamente politizada como la de la Nueva Granada en el siglo XIX. Creemos que la utilización de estas fuentes que han sido poco trabajadas hasta ahora, representa uno de los aportes de la tesis no sólo porque permite abordar de manera diferente ciertas problemáticas, sino también porque hace posible cuestionar el papel de ciertas instituciones nacionales como el Congreso en la vida política local. Así mismo, esperamos que el uso de esta documentación sea un

⁵⁷ GARRIDO, *Reclamos y representaciones*, p. 17

llamado a explorar un acervo documental que ofrece múltiples posibilidades de investigación sobre los siglos XIX y XX.

Finalmente, queremos hacer algunas precisiones sobre el lenguaje. Con el fin de evitar confusiones utilizaremos la palabra *Estado* para referirnos al aparato institucional de carácter nacional y *estado* cuando se haga referencia a las entidades territoriales federadas. Utilizaremos como sinónimos las palabras Congreso, Legislatura Nacional o Cámaras Legislativas, las cuales hacen referencia tanto a la Cámara de Representantes como al Senado salvo en el caso en que específicamente se señale alguna de estas dos. El término localidades que aparece repetidas veces a lo largo del texto es mucho más ambiguo y se usa de una manera similar al de la época para hacer referencia a las provincias (o estados), cantones o distritos parroquiales cuando se habla de ellas de manera general o se refiera a problemáticas que las afecten por igual.

CAPÍTULO 1 LA IDEA FEDERAL EN LA DÉCADA DE 1850

Hoy tal idea [de la federación] se presenta en la Nueva Granada con una fuerza de opinión tal [...] que al presente no hay dique alguno que sea bastante fuerte para contener el curso de esa idea dominadora⁵⁸

La federación no era una idea nueva en 1850. Cuatro décadas después de la emisión de constituciones modernas de 1810-12 y a 20 años de la ruptura definitiva de la República de Colombia (1819-21 a 1830), en la Nueva Granada continuaba el debate en torno a los principios de organización política. De hecho, y a pesar de la organización centralizada que adquirió la República desde 1821, el federalismo, a la vez concepto teórico y aspiración política, había sido un tema recurrente en el escenario político neogranadino. La particularidad de la década de 1850 parece radicar en la serie de cambios políticos que cuestionaron la organización misma del Estado e hizo del debate por el federalismo un tema central.

Aunque la historiografía ha mostrado este debate como una confrontación entre bandos centralistas y federalistas claramente delimitados, la realidad parece ser muy diferente. Éste no fue atribuido ni reclamado como una idea propia de algún partido o grupo en particular. Era una idea sin dueño puesto que sectores del liberalismo, del conservatismo, las mismas localidades y miembros del Congreso enunciaron ideas federales. La pregunta sería si todos estos actores hablaban de lo mismo cuando hablaban de federalismo y federación.

A la vez, y este es un punto a nuestro modo de ver importante, las ideas federales estaban ampliamente ligadas con un proceso general de descentralización política y fiscal. Ese proceso planteó cuestiones significativas cómo hasta dónde podía llegar la autonomía de las localidades, las facultades que el gobierno nacional les podía conceder y su capacidad para asumirlas. Más importante aún, si para lograr los objetivos autonómicos era suficiente un sistema de gobierno mixto o si se requería el establecimiento de la república federal. Y es que para algunos el federalismo era la culminación de ese proceso de descentralización y expresión del perfeccionamiento político alcanzado.

⁵⁸ "Solicitud que dirige al Congreso la Cámara Provincial de la provincia de Antioquia, sobre reforma a la constitución. Medellín, 22 de octubre de 1850", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1190 de 23 de enero de 1851

En el presente capítulo se analizan las ideas y significados en torno al federalismo y la federación. Para ese análisis se han usado dos variables, el debate constitucional y la discusión pública. Cada uno de ellos plantea dos aspectos complementarios. Por un lado, las ventajas y desventajas del federalismo desde el punto de vista “teórico” o de las ideas, y por el otro, la manera como se intentó plasmar esas ideas en la constitución práctica de una república federal. Así, hemos intentado ver cómo y por qué surge el debate por el federalismo y las características que adquiere. La última parte del capítulo está dedicada a analizar las aproximaciones regionales al federalismo y la manera en que fue formulado como alianza o proyecto de asociación política continental.

LA DEMANDA POR LA AUTONOMÍA PROVINCIAL

La Nueva Granada adoptó una organización centralizada a partir de 1832, momento en que se constituyó como ente soberano a partir del derrumbe de la antigua República de Colombia. La opción por el centralismo se había materializado desde 1819 en que se logró la derrota de las tropas españolas por parte de los ejércitos criollos comandados por Bolívar. Gracias al aura que despertaba su figura y la reticencia de diversos sectores, incluido él mismo, frente al federalismo, se descartó rápidamente esta opción en el intento de asegurar la “unidad nacional”. No obstante, ese centralismo suponía una negociación constante con las autoridades regionales y el reconocimiento de las localidades como unidades políticas centrales en la constitución del Estado como lo manifestaba el preámbulo de la constitución de 1832:

En la constitución igualmente se ha procurado fijar la importancia de las provincias del Estado, concediendo a cada una de ellas una Cámara que cuide de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios

Al recalcar que el “centralismo ya no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos”, se intentó tomar distancia respecto a la experiencia de la dictadura bolivariana⁵⁹ y establecer una

⁵⁹ Una vez concluida la campaña militar y ante las graves disputas internas que amenazaban la República, algunos presionaron para que Bolívar asumiera el poder en la creencia que esto resolvería los serios problemas políticos. Así, éste asumió poderes dictatoriales en 1828 que abandonó en 1830 en vista del movimiento

organización interna que reconociera la centralidad de los actores regionales. Para ello se decretó que cada una de las provincias en que se hallaba dividido el país tendría a su cabeza una autoridad ejecutiva nombrada por el Presidente de la República, denominada Gobernador, y una autoridad legislativa con el nombre de Cámara Provincial, encargada, entre otras cosas, de definir el contingente de hombres para el ejército, decretar contribuciones y arbitrios para el servicio especial de la provincia, fijar el presupuesto anual de rentas y gastos y promover las obras públicas y de beneficencia.

Esta organización jerárquica que limitaba la autonomía y el ejercicio de un gobierno local propio desde la perspectiva de las provincias, las llevó a manifestar su descontento ante el Congreso y a solicitar se fijara un nuevo pacto político que reconociese explícitamente los derechos de las entidades territoriales⁶⁰. Este descontento generalizado tenía causas diversas como lo ha señalado Luis Prado Arellano. En primer lugar, las provincias tenían un margen de maniobra limitado, debido a que la misma constitución otorgaba al Congreso la facultad de anular las disposiciones emanadas de las cámaras provinciales si contrariaban la constitución y las leyes de la República. En segundo lugar, la penuria en que se encontraban sus haciendas y la imposibilidad de aumentar las rentas, lo que se había constituido en un serio obstáculo para el desarrollo local. Por último, a partir de 1837 se había emprendido la sustitución de empleados públicos locales que no compartiesen la misma filiación política del grupo que detentaba el poder nacional⁶¹. A esto habría que sumar algunas medidas que fueron consideradas gravosas para las provincias como la reintroducción de algunas rentas monopolizadas como la sal, lo que obligaba a las poblaciones ubicadas en la costa norte del país a adquirir la que se producían en las minas del interior propiedad de la Nación, y evitar el consumo de la explotada en las salinas marinas, pese a que ésta era mucho más económica al no estar sujeta al monopolio y era de similar calidad.

separatista en Venezuela que lo forzó a abandonar el poder y exiliarse en Europa. Muere antes de llegar a su destino en camino hacia la costa neogranadina donde se embarcaría.

⁶⁰ Así se señalaba en el "Informe de una comisión de la cámara de representantes sobre el modo de proceder a la reforma de la constitución" (1840), en HERNÁNDEZ DE ALBA y LOZANO Y LOZANO (recopilación), *Documentos*, p. 367

⁶¹ PRADO ARELLANO, *Rebeliones*, pp. 114-116

El desagrado de las provincias hacia la administración central y la manera como se estaban conduciendo las relaciones entre el Estado y las localidades sirvió de marco para la guerra civil iniciada en 1839 y que se extendió hasta 1842. Conocida como de Los Supremos dado el liderazgo que asumieron en ella diversos caudillos regionales, se motivó por un hecho en apariencia menor: la expedición de una ley que decretaba el cierre de los conventos menores, es decir, de aquellos que no tuviesen más de ocho religiosos. Si bien esta medida se había decretado con anterioridad y llevada a cabo en diversas zonas del país, en las provincias del sur especialmente en la de Pasto, no había entrado en vigencia. Ella suponía abolir corporaciones que prestaban importantes servicios a la población en especial aquellos relacionados con la beneficencia, lo que llevó a ser vista por los pastusos como una afrenta adicional por parte del gobierno nacional hacia su región. Los motines se extendieron rápidamente por todo el sur y pronto otras secciones del país promovieron alzamientos en los que desconocían la autoridad del gobierno nacional.

Aunque las motivaciones de los caudillos regionales no eran necesariamente las mismas, compartieron la crítica al gobierno central y su supuesta tiranía, así como la demanda por una mayor autonomía provincial. Mientras para dirigentes de estos levantamientos como José María Obando en el Sur, Juan Antonio Gutiérrez de Piñeres en la Costa Atlántica o Tomás Herrera en Panamá, los propósitos eran los de la secesión, “otros supremos por el contrario, no pretendían la autodeterminación política, solo intentaban salvaguardar la autonomía regional y por eso invocaron un régimen federal manteniendo la unidad política de la república e intentando mantenerse como los grandes caudillos provinciales y que cualquier intervención política externa se hiciera con su consentimiento y a través de ellos; es el caso de los supremos de las provincias del Norte y Antioquia”⁶². A diferencia de los arriba citados, éstos no buscaban la independencia de sus provincias sino renegociar su papel de intermediarios políticos entre el gobierno nacional y las localidades.

Algunas de las provincias que se declararon en rebelión proclamaron su independencia, la constitución de estados soberanos y el desconocimiento del gobierno nacional. En el sur, las provincias de Buenaventura, Popayán, Cauca y Pasto formaron las Provincias federadas del

⁶² URIBE DE HINCAPIÉ y LÓPEZ LOPERA, *Las palabras de la guerra*, p. 69

Cauca, experimento de corta duración debido a las dificultades de financiación y a la imposibilidad de construir un aparato institucional y de control social sobre las poblaciones negras y mulatas que aprovecharon la guerra para fugarse de las haciendas y emprender acciones violentas contra ellas⁶³. En el oriente las provincias de Socorro y Tunja formaron el Estado Soberano del Socorro y en la costa surgieron los Estados de Cartagena y del Istmo. Más que una independencia definitiva de la Nueva Granada, la formación de estos estados soberanos expresaba el descontento regional y presionaba por una mayor concesión de poder político para las secciones territoriales.

Las proclamas que dieron vida a los nuevos estados usaron un lenguaje común en donde se justificaba su secesión como consecuencia de un derrumbamiento del Estado nacional, incapaz de hacer frente a los alzamientos y contener los delitos cometidos por la administración central. Así, una proclama emanada en Cartagena sostenía que “los estados de la costa dándose un gobierno provisorio que atienda a sus necesidades, tienen en sí todo el poder suficiente para conseguirlo [...] La causa de la federación es la causa de nuestro anhelo: el sistema federal es una invención celestial; y es en realidad el gobierno de la libertad y de la dicha. El pueblo lo ha proclamado, y nuestro deber es sostenerlo”⁶⁴. Hacía un llamado a reformar la constitución vigente y sancionar la existencia de los estados recién constituidos. La del Socorro proponía, en una vía similar, el envío de diputados que reunidos en una convención nacional, deberían rehacer la república a partir de principios federales que reconocieran las nuevas entidades soberanas⁶⁵.

La existencia de estos estados se vio frustrada por su debilidad. No contaban con los recursos económicos, la fuerza militar ni los hombres necesarios para mantener su condición de entidades autónomas y soberanas. El único que logró sostener su condición al menos durante un año, fue el Estado del Istmo (Panamá), dada su particular posición geográfica y la dificultad que suponía el envío de tropas oficiales que pudiesen detener la rebelión. Proclamado en 1840,

⁶³ PRADO ARELLANO, *Rebeliones*, p. 195

⁶⁴ GARCÍA DE PIÑERES, *Proclama del Jefe Superior del Estado de Cartagena*, s.p

⁶⁵ *Pronunciamento del Socorro*, Bogotá, Impreso por Nicolás Gómez, 1840, s.p

estuvo al mando del general Tomás Herrera quien había ejercido hasta ese momento como gobernador de la provincia de Panamá.

La proclama de independencia del Estado del Istmo fue también quizás la más radical. En concordancia con la posición de otras provincias, señalaba que sus obligaciones con la constitución de 1832 habían dejado de existir por la disociación de la República, y que sin importar los arreglos que en el futuro conviniesen las provincias de la Nueva Granada para su reorganización política, el Istmo no se obligaría bajo otros principios que no fuesen los federales, dejando en claro que en ningún caso se reincorporaría a la República bajo un sistema central⁶⁶. Su convicción respecto a la necesidad de proclamar la federación se sustentaba en el deseo común que alrededor de ella, albergaban las provincias sublevadas:

Nosotros dudamos mucho que después de una reacción tan general, como la que se ha operado, después que la república casi en masa se ha explicado contra las demasías del Poder, y cuando por todas partes se preconiza el aniquilamiento del centralismo para abrazar la santa federación, dudamos mucho decimos, que la administración Caicedo o sea la de Márquez, si volviere éste al puesto, se obstine en anegar en sangre la república y en devastarla; pero si tal cosa tuviere lugar, el guante está tirado y la divisa de los federalistas será Morir o vencer!⁶⁷

El gobierno nacional promovió a través de Anselmo Pineda y Ricardo de la Parra nombrados representantes oficiales, negociaciones con los panameños para persuadirlos de su reincorporación, haciendo uso de los buenos oficios del gobierno ecuatoriano. A cambio de reintegrarse como provincia a la República, los enviados prometieron una amnistía general y “promover que se concedan y otorguen a estas provincias todos los ensanches municipales que son necesarios para consultar y fomentar los intereses de las localidades, atendida la posición geográfica de estos pueblos, y las dificultades para que puedan ser fomentadas convenientemente por leyes generales de la República”⁶⁸. Pese a la reincorporación decretada por Herrera, tanto él como otros alzados en armas a lo largo del país fueron desterrados.

La guerra dejó claro, como se verá en el próximo capítulo, que más allá de las motivaciones localistas o personalistas de los caudillos regionales, se escondía un amplio descontento de las localidades hacia el centralismo impuesto desde Bogotá que ya habían advertido algunos en el seno del Congreso. El efecto de la guerra fue, sin embargo, muy diferente al imaginado por los

⁶⁶ “Pronunciamiento del 18 de noviembre de 1840”, en ARROCHA GRAELL, *Historia de la independencia*, p. 65

⁶⁷ “Editorial”, *La Prensa*, Panamá, n. 1, 5 de diciembre de 1840

⁶⁸ ARROCHA GRAELL, *Historia de la independencia*, p. 97

rebeldes, pues dio origen a una nueva constitución que reforzó el centralismo. Expedida en 1843 por el bando ganador de la contienda, reforzaba la dependencia de los gobernadores con respecto al poder ejecutivo nacional. Decretó que la elección de estos y de los miembros del Congreso se realizaría de manera indirecta a través de electores nombrados en cada cantón y estableció como requisitos para adquirir la ciudadanía, el saber leer y escribir, ser mayor de 21 años y poseer bienes raíces o una renta determinada.

Dado que los reclamos de las provincias no habían sido escuchados y que por el contrario, se había reforzado la dependencia política de sus autoridades con respecto al gobierno nacional, éstas siguieron apelando por vías legales a un cambio institucional que les concediera mayor participación en sus asuntos locales. La mejor vía fue el envío de representaciones al Congreso en donde expusieron sus razones a favor de un cambio político.

La cámara provincial de Buenaventura solicitaba en 1847 la adopción imperiosa del federalismo porque “todos los ensayos de un gobierno fuerte han naufragado en ese océano de libertad que inunda los pechos granadinos. [...] Preciso es pues, adoptar el sistema federal, que conservando la unidad de la nación, deje a las provincias en entera libertad para procurar mejor sus intereses ¡Quién sabe si las repúblicas Sud-Americanas solo aguardan de alguna de ellas el ejemplo para adoptar el sistema federal, e identificarse políticamente con nuestra hermana del Norte!”⁶⁹. Creía que los neogranadinos no estaban predispuestos a las formas de gobierno central como algunos sostenían y que, por el contrario, la constitución física y social del país reclamaba un gobierno propio para las localidades y leyes especiales para sus diversos y opuestos intereses. Este gobierno local era el único que podía ofrecer garantías a la prosperidad del país. De esta manera la cámara hacía uso de una idea ampliamente difundida según la cual la defensa del federalismo pasaba necesariamente por una exaltación del gobierno local o poder municipal. Por otro lado, la adopción de la federación se justificaba desde el punto de vista de la cámara, por el progreso y afianzamiento que había logrado en la Nueva Granada la idea federal a medida que se iba conociendo mejor.

⁶⁹ *Petición que la Cámara provincial de Buenaventura dirige al Congreso para que cambie la forma central de gobierno que hoy tiene la República, en la forma federal más conforme a las circunstancias*, Impreso por Vicente Aragón, Cali, 16 de octubre de 1847

La comisión del Senado encargada de emitir concepto respecto a esta solicitud, creía deseable la adopción de la federación como reclamaba la cámara de Buenaventura y lamentaba que ésta hubiese sido equiparada a la idea de inconveniencia como resultado de los hechos suscitados durante la época de la independencia, coyuntura en la que se le dotó de un sentido extraño que había traído “la multiplicación de las soberanías y una diseminación aislada del poder”. Debido a las implicaciones que traería esa innovación política, recomendaba no proceder de ningún modo hasta tanto no se consultara a la totalidad de las localidades sobre la conveniencia de alterar la forma de organización del país, consulta que pedía a la legislatura realizar lo más pronto posible⁷⁰. Como se verá más adelante, esa fue una posición compartida por diversos sectores políticos: cualquier cambio radical en la forma de gobierno debía contar con el respaldo de las provincias quienes debía emitir su opinión.

El cambio en la forma de gobierno implicaba una reforma de la constitución vigente. Así lo expresaba la cámara provincial de Mompós que dos años más tarde, en 1849, se expresaba respaldando los argumentos de la de Buenaventura. Sin esta reforma el país, argumentaba, lejos de avanzar, regresaba a un estado primitivo de barbarie. Prolongar por más tiempo la reforma “era privar al pueblo de sus derechos y ahogar sus libertades”. Para que ésta llenara los anhelos del pueblo granadino era necesario que garantizara al menos algunos principios básicos: el deslinde claro y real de los poderes debilitando al ejecutivo y quitándole la facultad de nombrar jueces y gobernadores; la elección popular de los jefes de cantón; y la más importante de todas que encerraba a su vez las demás, “que se sancione la positiva existencia del poder municipal; poder tanto más necesario y tanto más importante, cuanto que él ha venido a ser la poderosa palanca que levanta los intereses locales a grandes alturas”⁷¹.

Para la cámara provincial de Antioquia, la constitución de 1843 contradecía los principios políticos de la época lo que hacía necesario reformarla en su totalidad. Al igual que las solicitudes de Buenaventura y Mompós, enfatizaba el malestar de las localidades frente al texto constitucional toda vez que impedía cualquier medio de prosperidad local. Reclamaba la adopción del sistema federal con las modificaciones que exigía el estado de civilización de la

⁷⁰ CONGRESO, Senado, Decretos de las cámaras de provincia, II, 1848: Pedro Murgueitio, Informe de la comisión segunda de régimen municipal, ff. 49-50

⁷¹ CONGRESO, Cámara, Solicitudes, V, 1850: Representación de la Cámara provincial de Mompós, f. 48v

Nueva Granada. Aquí encontramos otra idea común a lo largo de la década: muchos de quienes reclamaban la adopción del sistema federal pedían ajustarlo a las condiciones y necesidades particulares neogranadinas, a la vez que expresaban ciertas reservas frente a una copia fiel del modelo estadounidense. Aunque no fuesen del todo claras las características generales de este modelo federal ajustado, se subrayaba que era el único que consultaba las necesidades especiales de cada región y el que con más ansias reclamaban ellas: “la federación ha venido a ser considerada por la mayor parte de las provincias del Estado, como una necesidad vital [...] federación grita el pastuso, el caucano, el habitante de las provincias del Magdalena, el de las costas de ambos mares, el de las provincias del Norte; federación grita el antioqueño”⁷². Si bien reconocía como la comisión del Senado en 1848, que hasta hace poco el grito de federación causaba horror por las consecuencias que había traído en el pasado, consideraba que las condiciones actuales eran otras y que los neogranadinos se encontraban mejor preparados para ese sistema de gobierno. Finalmente proponía que al momento de establecerse la república federal se fijase como capital y residencia de los poderes federales una ciudad diferente a Bogotá, dado que la experiencia demostraba que allí los diputados de las provincias no tenían la libertad bastante para obrar y legislar.

La demanda por una mayor autonomía de las provincias siguió siendo un reclamo expresado por las localidades hasta la sanción de una nueva constitución en 1853. Aunque ésta, de hecho, contenía muchos de los anhelos enunciados por las localidades, no significó el fin del debate en torno al grado de autonomía que debían tener las entidades territoriales ni cuál debía ser su relación jerárquica con las autoridades nacionales.

EL DEBATE CONSTITUCIONAL

Si bien todas las peticiones de las provincias aludían a una mayor concesión de facultades para sus autoridades y corporaciones, no todas expresaron explícitamente el deseo de establecer el federalismo. Todas, sin embargo, pedían una reforma total de la constitución vigente. El principal obstáculo para emprenderla era el procedimiento que la misma carta de 1843 fijaba

⁷² “Solicitud que dirige al Congreso la Cámara Provincial de la provincia de Antioquia, sobre reforma a la constitución. Medellín, 22 de octubre de 1850”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1190 de 23 de enero de 1851

para llevarla a cabo. Para allanar el camino se expidió el acto legislativo de 25 de abril de 1851 que permitía su adición o reforma total o parcial en cualquier tiempo siguiendo ciertas formalidades en el Congreso. Este fue seguido por el acto legislativo de 24 de mayo de 1851 que reformaba en su totalidad la constitución. Aceptando que la carta política vigente “no satisface cumplidamente los intereses ni las necesidades de la Nación”, decretaba la adopción “de la forma federal no como la alianza de estados soberanos e independientes, sino por la unión de provincias o secciones territoriales que se reservan el poder municipal en toda su amplitud”. Su artículo final disponía que “una ley determinará la época en que deba a empezar a regir la presente constitución”. No son claras las razones por las cuales el Congreso no expidió esa ley de implementación, dejando subsistente la carta del 43.

No obstante, los dos actos legislativos impulsaron las peticiones de las provincias que insistieron más claramente en la adopción del federalismo. En 1852 la cámara de la provincia del Socorro declaraba la necesidad de variar el pacto político “soltando las amarras que tienen a la nación ligada a una constitución dictada en medio del terror e impuesta por los vencedores de la lucha que postró al país y aniquiló a los republicanos”⁷³, mientras que la de Cartagena manifestaba que la forma más conveniente a los intereses nacionales era la federación, “la que está llamada a hacer la felicidad de todos y cada uno de los granadinos; la que ha hecho florecer a los Estados Unidos de América”. Tenía la plena convicción que esa forma de gobierno “era la que realmente quería el pueblo y la que amaba y añoraba de corazón”. Negaba el argumento según el cual la Nueva Granada aún no estaba lista para dar ese paso, convencida, por el contrario, que había llegado la hora de darlo sin vacilaciones⁷⁴. Aunque la cámara provincial de Santander no hacía uso de los términos federalismo o federación, reclamaba el deslinde claro de facultades y esferas de poder, dejando al gobierno nacional el cuidado de la nacionalidad e independencia, el mantenimiento del orden público, el crédito, las relaciones exteriores, la inmigración y las vías de comunicación, y dejando a las municipalidades el arreglo de los asuntos locales o seccionales. Así mismo, exigía que se proclamase el principio del

⁷³ CONGRESO, Senado, Informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la Cámara provincial del Socorro sobre reforma a la constitución, Socorro, 2 de octubre de 1852, f. 457v

⁷⁴ CONGRESO, Senado, Informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la Cámara provincial de Cartagena, Cartagena, 21 de octubre de 1852, f. 461v

sufragio universal⁷⁵. La provincia de Pamplona cuestionaba la actuación del Congreso al permitir que “la sociedad granadina continúe siendo el juguete de un código monstruoso que ostentadamente sanciona la democracia, pero que en realidad no encarna sino los rancios elementos del absolutismo, los detestables fundamentos de la aristocracia y las tristes bases de la tiranía”⁷⁶. Creía que de no sancionarse la reforma constitucional por parte de la Legislatura de 1853, sería necesario echar por tierra “las mentirosas teorías de la república y los falsos sistemas democráticos”⁷⁷.

El poder ejecutivo nacional se unió al coro de las provincias que solicitaban la reforma constitucional. El secretario de gobierno en 1850, Francisco Javier Zaldúa, señalaba en su informe al Congreso la imperiosa necesidad de proceder en ese sentido en vista que la constitución del 43 había creado un régimen semi-republicano cuyo pacto político se encontraba en contradicción con las ideas democráticas prevalecientes. A ello había que agregar que la constitución limitaba cuando no impedía la implementación de algunas reformas administrativas y políticas que el gobierno liberal de José Hilario López quería llevar adelante y que eran indispensables para mejorar el bienestar material, social y político del país. Ponia como ejemplo la creación y dotación de nuevos cargos públicos que ayudarían a mejorar la administración interior, la cual no se había podido llevar a cabo por las restricciones que suponía el texto constitucional. Así, lejos de avanzar el país se estancaba y la administración dormitaba⁷⁸. Esta queja se mantenía aún en 1853, como lo expresaba el secretario de gobierno Patrocínio Cuellar, para quien la constitución vigente tenía al menos tres problemas que era necesario superar: la dificultad para reformarla, la exigencia de poseer bienes raíces para acceder a la calidad de ciudadano y las elecciones indirectas⁷⁹. Para Cuellar era claro que una reforma de la constitución no implicaba necesariamente la adopción de una carta similar a la de los Estados Unidos, pues el sistema federal no podía tener “el mismo objeto que en la

⁷⁵ CONGRESO, Senado, Informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la Cámara provincial de Santander solicitando reforma de la constitución, San José de Cúcuta, 2 de octubre de 1852, f. 459

⁷⁶ CONGRESO, Senado, Informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la Cámara provincial de Pamplona solicitando una reforma de la constitución, Pamplona, 19 de octubre de 1852, f. 465

⁷⁷ CONGRESO, Senado, Informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la Cámara provincial de Pamplona solicitando una reforma de la constitución, Pamplona, 19 de octubre de 1852, f. 465v

⁷⁸ *Informe del Secretario de Gobierno en 1850*, pp. 24-28

⁷⁹ *Informe del Secretario de Gobierno en 1853*, p. 2

América del Norte”. Optaba por una descentralización administrativa, reconociendo el poder municipal o el derecho de las localidades a poseer un gobierno propio. Para ello era necesario que el Congreso definiera “hasta dónde se puede descentralizar la administración para no perjudicar la libertad de los pueblos ni la fuerza que el gobierno necesita para mantener la unidad nacional”, existiendo siempre el temor de disociación de la república⁸⁰.

La tan esperada reforma finalmente se sancionó en 1853. A los actos legislativos de 1851, la presión de las provincias, diversos sectores políticos y poder ejecutivo nacional, habría que sumar una mayor disposición de los integrantes del Congreso para llevar a cabo la reforma inconclusa. Así, la carta del 53 consignó principios similares a los que se habían proclamado dos años antes: no se declaraba la república federal sino un sistema que reservaba a las provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud, delimitando claramente las facultades que ejercería el gobierno nacional y las que, a partir de ellas, correspondía a las autoridades locales. Decretó que las nuevas legislaturas provinciales creadas en reemplazo de las cámaras de provincia, serían de elección directa y sus actos ya no requerían de la aprobación previa del gobierno nacional. Igualmente, señaló la obligación de las provincias de proveerse una constitución municipal que arreglaría todo lo relativo a su administración interior. Para José María Obando, presidente constitucional en funciones, la sanción de la constitución en ese año dejaba en claro que no era necesario establecer “formas federativas absolutas que no garantizaban el gobierno democrático, y más sí por el contrario, bases sólidas y permanentes que aseguraran los principios del gobierno propio popular” que creía, no estaba asegurado bajo la federación absoluta⁸¹. No obstante, Gilmore sugiere que pese a la posición pública del presidente a favor de la constitución del 53, éste no estaba de acuerdo con ella porque debilitaba en extremo la acción del poder ejecutivo⁸².

En las afirmaciones de Obando se veía plasmado el debate esencial que ocupará la escena política después de 1853 y que giraba en torno a si se debía adoptar o no la forma federal absoluta. Como bien lo expresaban sus palabras, el recelo de algunos frente al federalismo no

⁸⁰ *Informe del Secretario de Gobierno en 1853*, p. 9

⁸¹ “Alocución del presidente de la República a los granadinos”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1496, 2 de abril de 1853

⁸² GILMORE, *El federalismo*, t. 2, p. 4

había desaparecido por lo que preferían una forma descentralizada de gobierno que combinara las ventajas del centralismo como la concentración de poderes y la autonomía local asociada al modelo federal.

La nueva constitución creó un régimen centro-federal o mixto; si bien el gobierno nacional se reservaba amplias facultades y la elección de los gobernadores, las provincias se dieron una organización propia y autónoma, que llevó incluso a alguna a decretar el sufragio directo y universal incluyendo a las mujeres. Con la expedición de la constitución la demanda por la autonomía de las provincias cesó por completo, pero no así la discusión en torno a la organización del Estado. Mientras para algunos ese esquema mixto solucionaba las demandas regionales a la vez que permitía que el poder político no se dispersara, para otros, éste creaba de hecho una cuasi-federación que era necesario transformar en una república federal plena. Así, aun cuando la carta del 53 respondió a las aspiraciones de las localidades, impulsó, paradójicamente, la adopción de la federación.

LA CONSULTA DE 1855

Según lo informaba el secretario de gobierno en 1855, algunas provincias, pese a la expedición de la nueva constitución, seguían exigiendo la adopción de la forma federal. Aunque una somera revisión del Archivo del Congreso principal destinatario de las representaciones de las localidades, parece indicar que el número de éstas habían disminuido desde 1853, lo cierto es que se continuó demandando un gobierno federal. Con el fin de apoyar las deliberaciones sobre la materia, el secretario de gobierno Pastor Ospina, dirigió un cuestionario a las legislaturas provinciales que debía servir para sustentar la decisión que sobre la adopción o no del federalismo tomara el Congreso. En él se interrogaba a las provincias sobre tres asuntos:

1. Si cree conveniente una reforma constitucional, dando mayor ensanche a la independencia de las grandes secciones territoriales, de suerte que se constituya la nación como una verdadera república federativa
2. En caso afirmativo, cuál de los medios establecidos por el artículo 57 de la constitución sea el mejor para acordar la reforma

3. En caso de no creer conveniente una reforma en sentido federal, si juzga que haya urgencia de intentar otras reformas constitucionales, y por cuáles de los medios indicados⁸³

Las respuestas de las legislaturas no se hicieron esperar. Aunque algunas estuvieron mejor argumentadas que otras, sólo tenemos noticias de 17 de las 36 provincias existentes. Valga la pena aclarar que al momento de realizarse la consulta las 4 provincias del Istmo (Panamá, Veraguas, Azuero y Chiriquí) ya habían sido constituidas en el estado federal de Panamá, por lo que era de esperarse que no enviaran contestación alguna a la consulta. No obstante, el jefe de la legación mexicana en la Nueva Granada señalaba en comunicación al secretario de relaciones exteriores de su país, que el estado de Panamá había enviado una nota en la cual solicitaba volver al sistema centro federal⁸⁴, representación que no hemos podido ubicar ni por lo tanto corroborar su existencia. Desconocemos las razones por las cuales algunas provincias se abstuvieron de expresar su opinión. No sabemos si tuvo que ver con la dificultad que enfrentaron algunas legislaturas para reunirse en su convocatoria ordinaria o si esta negativa expresaba en sí misma una posición política frente al objeto del cuestionario. También es posible que algunas de estas respuestas hubiesen llegado tarde y ya no hubieran sido consideradas. Hay que señalar que aun cuando algunas legislaturas no emitieron opinión, algunos gobernadores sí se expresaron con relación a ella en sus informes anuales.

La provincia de Cartagena participó en la consulta no emitiendo opinión sobre los temas en ella indicados, sino cuestionando el mecanismo mismo para conocer la opinión de las localidades. Se preguntaba si eran “las legislaturas provinciales órgano de la opinión de los pueblos acerca de tan delicadas materias” y si era constitucional y “conveniente la emisión de ese voto de todas las legislaturas seccionales sobre reforma a la constitución general”⁸⁵. El problema radicaba, en su concepto, en que a las legislaturas provinciales sólo se les había reservado el poder municipal, es decir, de disponer lo que juzgasen conveniente a la organización, administración y régimen interior de las provincias, de tal manera que ellas no podían pronunciarse sobre un asunto de carácter nacional ni podían ser consideradas como

⁸³ “Circular pidiendo informes sobre ensanche de poder municipal, Bogotá, 18 de julio de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n.1841, 21 de julio de 1855, p. 973

⁸⁴ AHSRE, Colombia, Informes correspondientes a los años citados, 1841-1865, Nota n. 88 de 27 de diciembre de 1855, f. 91

⁸⁵ “Reformas constitucionales. Provincia de Cartagena. 31 de octubre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1879, 29 de noviembre de 1855, p. 1142

representantes de la opinión de las provincias. Carecían de la facultad de emitir un veredicto que pudiera suponerse como el voto u opinión de la provincia, pues la consulta “pide ese informe a corporaciones sin misión para conocer, apreciar y emitir el voto que ella solicita”. Esta consulta era innecesaria siendo que en el Congreso se hallaban los verdaderos representantes del pueblo, quienes en tal carácter, podían emitir opinión sobre la reforma que se planteaba. Aunque la legislatura reconocía la importancia y necesidad de que se fijase el carácter definitivo de las instituciones, se abstenía de emitir voto alguno siendo “inconstitucional o inconveniente, el medio adoptado para conocer la voluntad de la nación”⁸⁶. Dejaba en claro sin embargo que su silencio no debía interpretarse como un deseo para que se conservase invariablemente la organización existente.

Las demás provincias no encontraron problema alguno con la consulta y antes bien se aprestaron a contestar. 13 de ellas se expresaron a favor de la federación: Antioquia, Casanare, Chocó, Mariquita, Neiva, Pamplona, Popayán, Riohacha, Socorro, Tequendama, Tundama, Tunja y Vélez. Todas respaldaron la adopción de ese sistema por los beneficios que traería a nivel político, administrativo y económico. Resaltaron el clima de paz y estabilidad que traería su proclamación y que se traduciría en un progreso generalizado tanto de las provincias como de la República en su conjunto.

Los argumentos que expresaron a favor del federalismo eran los mismos que desde principios de la década habían enunciado los defensores de su implantación en la Nueva Granda. El primero hacía alusión a la necesidad imperiosa de completar la obra iniciada en 1853 como lo señalaba la provincia del Socorro. Si bien la constitución del 53 había reconocido la autonomía de las secciones, era necesario asegurar su soberanía decretando la constitución de estados federales. A esta tesis se unía la formación reciente del estado federal de Panamá que habría desafiado todos los argumentos en contra de la constitución de la república federal.

El segundo aseguraba que la federación ayudaría a consolidar las instituciones democráticas. Con ella, se encargaba directamente al pueblo de hacer su propia felicidad sin otras restricciones que las impuestas por las mismas localidades. Al dejar en manos de los estados

⁸⁶ “Reformas constitucionales. Provincia de Cartagena. 31 de octubre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1879, 29 de noviembre de 1855, p. 1142

sus propios asuntos, se consolidaría la democracia y los principios del gobierno liberal. Para la de Tunja era claro que “si la república es el gobierno de todos, por todos y para todos, debéis convenir que sólo la encontraremos bajo la forma federal”⁸⁷. Al consolidar la república democrática, la federación destrozaría las facciones, las disputas políticas y las revoluciones, por lo que la de Tunja se aprestaba a asegurar que la federación era “el arca santa destinada a guardar en su seno salvador todos los restos de nuestros cataclismos políticos, para fundar con ellos una nueva era de tranquilidad y bienandanza”⁸⁸. Ésta, junto a las provincias de Tundama y Socorro, hacían un llamado a no dejarse llevar por los temores que algunos abrigaban con respecto a la federación y entrar en ella con decisión y paso firme.

Un tercer elemento que aparece reiteradamente es el discurso de la heterogeneidad de intereses, necesidades y pensamientos y la manera como ella requería a la vez que definía una organización política particular. La provincia de Tunja recordaba la imposibilidad en la que se veía constantemente el Congreso de sancionar medidas positivas para la República, toda vez que cada provincia hacía peticiones particulares para favorecer sus intereses pero que no necesariamente convenían a las demás. Una rápida ojeada a las ordenanzas expedidas por las diferentes legislaturas permitía constatar la variedad de inclinaciones, circunstancias y necesidades. Así, “esta heterogeneidad de pensamientos, esta diversidad de necesidades, este cúmulo de aspiraciones de distinto orden, este cuadro político, moral y material de nuestra vida interior y de nuestras condiciones topográficas se ha hecho más perceptible desde que la relajación del centralismo, quitando algunas ligaduras a la voluntad de las secciones, les ha permitido arreglar y dirimir muchos de sus negocios peculiares con entera independencia del gobierno nacional”. Por ello era necesario repetirlo: “la Nueva Granada no es una *nacionalidad* sino un conjunto de *nacionalidades*, cada una de las cuales necesita un gobierno especial, propio, independiente y exclusivo”⁸⁹.

⁸⁷ “Reformas constitucionales. Provincia de Tunja. 12 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1878, 24 de noviembre de 1855, p. 1139

⁸⁸ “Reformas constitucionales. Provincia de Tunja. 12 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1878, 24 de noviembre de 1855, p. 1139

⁸⁹ “Reformas constitucionales. Provincia de Tunja. 12 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1878, 24 de noviembre de 1855, p. 1139

La provincia de Antioquia aprovechó para enumerar los principios que debían guiar el establecimiento de esa república federal: cada estado debía asumir su plena soberanía para organizarse y regirse como mejor le conviniese; debían instituirse una serie de organismos nacionales que no serían otros que una dieta o congreso de plenipotenciarios, una corte suprema y un magistrado presidente; los asuntos de competencia del gobierno federal serían la defensa del territorio, las relaciones exteriores, la deuda pública y el arreglo y administración de las rentas destinadas al pago de los gastos comunes⁹⁰.

Las provincias de Socorro, Tundama, Tunja, Mariquita, Antioquia, Riohacha y Pamplona aprovecharon el espacio de la consulta para solicitar que al momento de decretarse el establecimiento de la federación fueran ellas mismas erigidas en estados federales. Pareciera ser esa una condición necesaria para su apoyo a ella. Y es que como se verá en el capítulo cuarto, la discusión en torno a las unidades territoriales que deberían ser constituidas en entes soberanos, fue un tema central de debate que articulaba no sólo necesidades o asuntos de conveniencia “nacional”, sino también aspiraciones regionales de independencia sustentadas en aspectos tan diversos como la geografía, la ideología política y la historia.

Para la provincia de Vélez la federación debía ser un asunto de tipo local más que nacional. Consiente de la resistencia de algunos sectores políticos y regiones a la idea de la federación, creía que no debía obligarse o imponerse a las provincias que no la quisieran, procediendo a la creación de estados federales de acuerdo al deseo expreso de las localidades a la manera de lo sucedido con el istmo de Panamá⁹¹. Fue justamente éste el procedimiento por el que se decantaron las Legislaturas de 1855, 1856 y 1857 que rehusaron, con todas las implicaciones políticas de esa medida, crear una república federal no obstante que decretaron la división del país en estados federales.

Muy pocas provincias se pronunciaron acerca del mecanismo por el cual debía adoptarse la federación. Las de Tequendama, Tunja y Popayán señalaron como el mejor medio para verificar la reforma, la convocatoria a una asamblea constituyente, mientras que la de Riohacha

⁹⁰ “Reformas constitucionales. Provincia de Antioquia”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1877, 22 de noviembre de 1855, p. 1134

⁹¹ “Reformas constitucionales. Provincia de Vélez. 21 de octubre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1871, 30 de octubre de 1855, p. 1111

creía que el Congreso de 1856 debía ocuparse de ella por los medios ordinarios. La ausencia de un pronunciamiento al respecto puede sugerir que las provincias le dieron mayor importancia a la sanción de la república federal que a los medios para llegar a ella.

Las respuestas a la consulta fueron publicadas en diversos números de la *Gaceta Oficial*. Allí se consignaron las resoluciones aprobadas por cada una de las legislaturas, pero ellas no reflejan los debates y discusiones internas que tuvieron lugar. Tan sólo conocemos el acta de la legislatura de Popayán que en sesión del 18 de octubre puso en discusión el cuestionario del secretario. De entrada y por una votación mayoritaria de dieciséis votos a favor y uno en contra, se rechazó el gobierno central. El debate se centró así en determinar si se respaldaría el sistema mixto central- municipal que había creado la constitución de 1853, o si se apoyaría una reforma que diera por resultado la instauración de la república federal. Para los miembros de la legislatura sin importar la decisión que se tomara, la discusión debía centrarse en el número de unidades territoriales que debían formar la República: si se mantenían las pequeñas provincias que existían en la actualidad o si se constituían grandes departamentos o estados federales. Si se optaba por el gobierno federal, creía necesario definir muy claramente las atribuciones del gobierno nacional que no debían ser otras que el derecho exclusivo de uniformar el sistema métrico y el monetario, la administración de las aduanas, el comercio exterior, el ejército y la marina, las relaciones exteriores, el derecho exclusivo de uniformar y dirigir la legislación civil y penal y la administración de todos los bienes reconocidos de propiedad nacional. La legislatura se decidió finalmente con 14 votos a favor y 4 en contra por un pronunciamiento a favor del sistema federal, pero sin aludir a cuestiones tan delicadas como la división territorial y las facultades delegadas al gobierno nacional⁹².

Las provincias que declararon su oposición al sistema federal fueron las de Bogotá, Buenaventura, Cauca, Pasto y Sabanilla. La legislatura del Cauca expresaba una preocupación compartida por algunos sectores políticos en relación al escaso tiempo transcurrido desde la promulgación de la constitución de 1853, lo que no permitía evaluar aún sus efectos ni considerar si era necesaria una nueva reforma constitucional. Para la legislatura, las

⁹² CONGRESO, Senado, Proyectos de ley, II, 1856: Informe de la comisión nombrada por la Legislatura de la provincia de Popayán sobre adopción del sistema federal, Popayán, 18 de octubre de 1855, ff. 101-102

disposiciones contenidas en la carta eran suficientes para asegurar a las provincias el goce pleno del poder municipal, sin necesidad de emprender la creación de estados federales soberanos. A esto había que agregar que tampoco se conocían aún los efectos del recién creado estado federal de Panamá y si convenía replicar ese experimento en el resto de la República. Por otro lado había que considerar según la legislatura, que en un país acosado por las guerras civiles no era conveniente emprender una nueva reforma constitucional y sí, por el contrario, hacer todo lo posible por apaciguar las pasiones políticas. Idea similar a la expresada por la provincia de Pasto, para la que eran evidentes las conmociones que causaban las frecuentes alteraciones del orden constitucional⁹³. Esta preocupación parecía apenas lógica frente a los fusiles aún humeantes de la guerra civil de 1854⁹⁴.

La provincia de Bogotá apeló a la historia. Se negaba a aceptar esa forma de gobierno vistas las lecciones que había dejado no sólo la experiencia de la Nueva Granada, sino la de toda la América española. Los resultados obtenidos en los países donde se había adoptado mostraban los peligros del vértigo que producían las innovaciones políticas. Esta apelación histórica será compartida por las cinco provincias y buscaba producir pánico ante las evidentes muestras de anarquía que suponía su implantación, como lo señalaba la de Buenaventura, para quien era claro que “iremos a parar donde México, Centroamérica y la confederación Argentina. ¡Hasta la idea asusta!”. A esto había que sumar, por supuesto, el grado de civilización de la población neogranadina. Para las provincias de Pasto y Cauca al igual que otros críticos del federalismo, éste requería un grado de civilización que no poseían los pueblos de la Nueva Granada⁹⁵ y un

⁹³ “Reformas constitucionales. Provincia de Pasto. 29 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1882, diciembre de 1855, p. 1154

⁹⁴ “Reformas constitucionales. Provincia de Cauca. 24 de octubre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1873, 8 de noviembre de 1855, p. 1119. Este golpe militar, de los pocos que ha habido en la historia del país, ha sido visto tradicionalmente desde la perspectiva social, dado el enfrentamiento que expuso entre los sectores populares radicalizados especialmente los artesanos de Bogotá, y un sector social medio de corte liberal y comprometido con el librecambio. El golpe provocó la huida de las autoridades nacionales a la ciudad de Ibagué desde donde se comandó el retorno a la institucionalidad que se verificó a finales de ese año. Aún hace falta, sin embargo, un estudio más detallado del golpe que haga posible evaluar sus alcances políticos y que amplíe el rango geográfico más allá de la capital del país.

⁹⁵ “Reformas constitucionales. Provincia de Pasto 29 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1882, diciembre de 1855, p. 1154

número suficiente de hombres capacitados con el que tampoco contaba⁹⁶. En estas condiciones el fracaso era un precio demasiado alto que pagar por una innovación de alcances limitados.

Para la provincia de Buenaventura uno de los problemas al intentar establecer la república federal en la Nueva Granada, era el significado erróneo que se le había atribuido a la federación. Ésta tenía por objeto unir lo que estaba desunido, anudar lo que estaba suelto, pero los federalistas neogranadinos al invocarla, “querían separar lo que estaba unido, disolver lo que estaba junto”. Para la legislatura, los pueblos angloamericanos se habían federado porque no podían formar un estado compacto a partir de su diversidad, pero “nosotros que tenemos una legislación uniforme, queremos por el contrario, para unirnos más estrechamente, hacer tantos códigos civiles, criminales y de procedimiento como hay provincias de la república! Nosotros que tenemos idéntico origen, costumbres idénticas, queremos para unirnos mejor, sembrar semillas que produzcan todo linaje de diferencias!”⁹⁷. Esta será precisamente una idea objeto de amplio debate. Como lo señalaba la legislatura de Bogotá, no era conveniente “destrozar constitucionalmente el gran cuerpo político que la naturaleza, la razón y el interés general crearon compacto y han conservado unido”⁹⁸. Para quienes así se expresaban, la nación neogranadina era una e indivisible y destrozar esa unión con la federación era ir en contra de su constitución original.

Para la provincia de Sabanilla por el contrario, el problema era de orden práctico y no de interpretación. En la discusión en torno a la adopción del sistema federal cada provincia esperaba una posición más ventajosa, se creería con el derecho a que prevalecieran sus intereses y a que se respetasen sus méritos reales o su importancia soñada. Ello generaría diversos grados de antagonismo entre las localidades y no existía garantía alguna que desaparecerían o disminuirían con la sanción de la república federal⁹⁹. Para preservar el orden público nada

⁹⁶ “Reformas constitucionales. Provincia de Cauca. 24 de octubre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1873, 8 de noviembre de 1855, p. 1119

⁹⁷ “Reformas constitucionales. Provincia de Buenaventura. 26 de septiembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1889, 10 de enero de 1856, p. 10

⁹⁸ “Reformas constitucionales. Provincia de Bogotá. 24 de noviembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1879, 24 de noviembre de 1855, p. 1141

⁹⁹ “Reformas constitucionales. Provincia de Sabanilla. 23 de diciembre de 1855”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1895, 5 de febrero de 1856, p. 43

mejor que mantener el sistema vigente, protegiendo con decisión el poder municipal de las provincias.

Ahora bien, ¿qué efecto tuvieron las respuestas de las provincias en la adopción del federalismo? Como se verá a continuación, durante el año 1855 cursaron en el Congreso al menos cuatro proyectos de constitución de una república federal, pero ésta tendría que esperar hasta 1858. En el lapso de esos años la presión por adoptar la federación se incrementó y es posible que en ese escenario, la opinión de las legislaturas hubiera incidido en la manera como se presentó a la federación como la vía por la que se inclinaban la mayoría de las localidades. El efecto inmediato pareciera mucho menor. El secretario de gobierno en 1856 Cerbeleón Pinzón, consideraba que las respuestas a la consulta no podían ser tomadas como representación de la opinión de las provincias¹⁰⁰. Aunque efectivamente existían serias dudas sobre el carácter representativo de las legislaturas, no se podía desconocer que eran voces que ameritaban ser escuchadas como efectivamente se hizo. Las respuestas de las provincias se convirtieron en un termómetro que ayudó a medir la situación política en un momento determinado y de la efervescencia del debate en torno al federalismo y la federación.

Pero más allá de su impacto real, creemos necesario resaltar que la consulta en sí misma fue un mecanismo innovador por lo menos en lo que concernía a un tema tan delicado como el cambio en la forma de gobierno. Éste no había sido usado antes ni lo será después, toda vez que las modificaciones políticas representadas en las diferentes constituciones que se sancionaron a lo largo del siglo, fueron producto de una negociación, en el mejor escenario, entre diferentes sectores y élites políticas. En el caso de las coyunturas de 1843 y 1863, las cartas políticas fueron la expresión del bando victorioso en las guerras civiles que les precedieron. La consulta apeló no sólo a vías legales, sino a la voluntad popular representada en las legislaturas de las provincias. Si bien se podría cuestionar junto con la legislatura de Cartagena su constitucionalidad, lo cierto es que pretendió hacer visible la opinión de las localidades que no siempre era tenida en cuenta en la discusión de coyunturas nacionales.

¹⁰⁰ *Exposición del Secretario de Gobierno en 1856*, p. 6

HACIA LA DEFINICIÓN DE LA FEDERACIÓN

Tanto en las representaciones previas como en las respuestas a la consulta de 1855, las localidades expresaron su deseo de establecer la federación. Pero ¿en qué tipo de federación pensaban? ¿Cómo la definían? ¿Cómo creían que debía estructurarse la república federal? Estas son preguntas de difícil respuesta. Sin embargo, los proyectos de constitución federal que desde finales de los años cuarenta empezaron a surgir, dan algunas pistas de la manera como algunos personajes centrales de la vida política neogranadina concibieron el pacto político que debía estructurar la república federal.

Juan Camilo Escobar y Adolfo León sostienen que “las constituciones pueden leerse como obras teórico-políticas, filosóficas y literarias, pero, a su vez, como expresiones del diverso abanico de oficios y profesiones de los constituyentes,” lo que las hace obras socioculturales¹⁰¹. Esto se aplica también a los proyectos de constitución, los cuales reflejaban diversas perspectivas ideológicas en torno a cómo debía ser organizada la república federal en la Nueva Granada. Para estos autores es importante responder a cuestiones fundamentales como “¿qué bases doctrinales sostenían los debates constitucionales? ¿Cómo se encarnaron éstas en la cultura política de los constituyentes? ¿Cuáles elementos se articularon luego en el cuerpo textual de las constituciones, después de haber pasado por el complejo proceso de difusión, recepción, apropiación y producción socio-cultural de las ideas?”¹⁰². Responder a estas preguntas es un trabajo que está pendiente por hacer y que no emprenderemos aquí. Simplemente hemos querido mostrar cómo a través de esos proyectos se dejaba en evidencia que el federalismo necesitaba una constitución que lo legitimara.

Todos estos proyectos de constitución federal salieron de la mano de figuras centrales de la vida política e intelectual neogranadina. En ellos intentaron traducir sus observaciones sobre la sociedad nacional a la vez que integrar sus reflexiones teóricas en torno al federalismo y la federación. Algunos como Cerbeleón Pinzón, Antonio del Real y Florentino González, hicieron uso de sus conocimientos en derecho y administración pública a los que les habían dedicado gran parte de su vida, para argumentar mejor el por qué se debía adoptar el modelo

¹⁰¹ ESCOBAR y LEÓN MAYA, “La formación intelectual”, p. 57

¹⁰² ESCOBAR y LEÓN MAYA, “La formación intelectual”, p. 59

que proponían. Todos los autores entre los que se encontraban además de los mencionados, Salvador Camacho Roldán, Manuel Murillo Toro, Rafael Núñez, Tomás Cipriano de Mosquera, José María Samper y Manuel Ancizar, se nutrieron de su experiencia intelectual y personal a la hora de escribir sus proyectos constitucionales. Admiradores declarados de la experiencia norteamericana, intentaron traducirla a las necesidades específicas de la Nueva Granada. Esto fue evidente en personajes que, como Mosquera, pasaron algunas temporadas en Estados Unidos y vieron de primera mano las ventajas y desventajas de su régimen político. La mayoría de estos hombres combinaron su actividad política y redacción de los proyectos de constitución con su posición de publicistas, por lo que a través de sus escritos en la prensa y hojas sueltas argumentaron de manera complementaria a favor de las ideas expuestas en ellos y ampliaron a su vez, la discusión pública que se llevó fuera del recinto del Congreso.

Estos proyectos cumplieron a cabalidad dos objetivos claramente definidos. Por un lado, sirvieron de fundamento a las discusiones legislativas dando origen a las constituciones de 1853 y 1858. Por el otro, al ser publicados por la prensa, ayudaron a fortalecer la discusión pública en torno a la república federal a la vez que amplificaron los debates parlamentarios. Finalmente habría que decir que los proyectos sirvieron para definir y concretar una idea de federación que algunos habían expresado vagamente por medio de la imprenta o en las representaciones enviadas a los poderes ejecutivo y legislativo.

Dos de los primeros proyectos publicados hicieron eco de una idea ampliamente difundida desde finales de los años cuarenta entorno a la necesidad de descentralizar el poder político. Así, tanto Cerbeleón Pinzón en 1849¹⁰³ como Antonio del Real en 1852¹⁰⁴, propusieron la creación de una república descentralizada en vez de federal. O habría que decir mejor, que esa república descentralizada era su forma de entender un vínculo federal. Así lo expresaba claramente Del Real, quien señalaba que se establecía esta forma de gobierno “no como la alianza de estados soberanos e independientes, sino como la unión de provincias o secciones territoriales que se reservaban el poder municipal en toda su amplitud”, fórmula que será retomada por la constitución de 1853. Por su parte Pinzón reconocía a las secciones

¹⁰³ PINZÓN, *Proyecto de reforma a la constitución*

¹⁰⁴ DEL REAL, *Reforma de la constitución*

territoriales el derecho de disponer de los negocios, intereses y objetos que exclusivamente les pertenecieran sin otra limitación que las impuestas por la constitución nacional. Esta forma federal así entendida, evitaba los peligros de propuestas como la de Florentino González¹⁰⁵ que declaraba expresamente la constitución de estados federales. Para Del Real una federación que establecía la existencia de estados libres e independientes debilitaba en exceso el poder y autoridad nacional en favor de una amplia y mal entendida soberanía de los estados. Según este modelo, las órdenes del gobierno federal serían más o menos simples consejos que los estados elegirían atender o no, de manera que podían desobedecer impunemente al gobierno federal en los negocios de su incumbencia¹⁰⁶. La república descentralizada a medio camino entre el “odioso centralismo” y el federalismo, protegería al poder nacional de cualquier intento de usurpación permitiéndole llevar a cabo las obligaciones que le estaban encomendadas. A Del Real no le preocupaba que su propuesta fuese tildada de federación anómala ya que consideraba más apropiado en vez de seguir un modelo determinado, establecer una federación que fuese útil para la Nueva Granada¹⁰⁷.

Los proyectos de Pinzón y Del Real establecieron ciertos principios básicos que se consignarán en todas las propuestas subsecuentes y que dejan ver el consenso respecto a temas cardinales. El primero fue el voto directo. Hasta la constitución de 1843 había primado el voto indirecto a través del cual los ciudadanos escogían delegados por cantones que a su vez eran los encargados de realizar la elección. Siendo el voto directo una de las principales demandas de las localidades, se consignó como un principio liberal necesario para la construcción de una república democrática. El segundo principio abandonó la calificación de renta como condición para acceder a la ciudadanía, decretando tan sólo como requisito el ser varón mayor de 21 años. En algunos casos se estipularon condiciones adicionales como el saber leer y escribir o poder acceder a ella con una edad menor a la establecida siempre y cuando el individuo estuviera o hubiera sido casado. Un tercer elemento común es que se consignaron amplias

¹⁰⁵ El proyecto apareció inicialmente en el periódico *El Neo-granadino*, pero fue reimpresso un año más tarde como *Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana, formada de las provincias que actualmente componen la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1853

¹⁰⁶ Antonio Del Real, “Reforma de la Constitución”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 228, 17 de diciembre de 1852, p. 316

¹⁰⁷ Antonio Del Real, “Reforma de la Constitución”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 228, 17 de diciembre de 1852 p. 316

garantías individuales cuyo reconocimiento se constituyó en uno de los principios básicos de asociación entre los estados federales, en aquellos proyectos que expresamente establecieron la república federal. Dentro de estas garantías se incluía la libertad de culto, de pensamiento, de imprenta, de enseñanza, de industria, de asociación y reunión y de tránsito, así como la garantía a la propiedad privada. Estos principios no eran negociables independiente de la naturaleza política que adquiriera el país.

A partir del régimen descentralizado que, como se ha visto, estableció la constitución de 1853, se fue consolidando la idea federal. Esto se observa en los proyectos subsecuentes que abiertamente se declararon a favor de ella. Si las propuestas de Pinzón y Del Real mantuvieron el nombre del país como República de la Nueva Granada, a partir de González todos adoptaron o bien el nombre de Federación o bien de Confederación Colombiana o Neo-granadina. Más allá de la denominación que podría parecer como un mero accidente, lo realmente importante es que ella aludía a la creación de estados federales *soberanos* con amplias facultades y deslindados completamente de la autoridad nacional.

Para Florentino González la Nueva Granada debía constituirse en una confederación de estados libres, soberanos e independientes inspirada en la experiencia de los Estados Unidos, toda vez que ese era el único modelo que podía asegurar al pueblo su derecho a gobernarse por sí mismo. Rechazaba el temor que algunos expresaban a que con la constitución de una república federal se diera un golpe mortal a la unión, creyendo, por el contrario, que ésta no estaba asociada a una forma particular de gobierno. Así, bajo el centralismo la idea de unión había sido tomada como excusa para meter en un mismo saco a provincias a todas luces diferentes, haciendo de esa unión, una alianza inestable atravesada por constantes rencillas y celos regionales. La unión federal por el contrario, era mucho más duradera porque se asentaba en el reconocimiento de la particularidad de cada una de las secciones territoriales, permitiendo su desarrollo particular y el del país en su conjunto¹⁰⁸.

El camino hacia la constitución de la república federal se despejó en 1855 con la realización de la consulta que parecía evidenciar el respaldo regional a la idea y con la creación del estado

¹⁰⁸ Florentino González, "Reformas constitucionales", *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 231, 7 de enero de 1853, pp. 339-340

federal de Panamá. Ambos hechos dejaban ver que el tema fue un asunto prioritario en los debates de la Legislatura de ese año y explican el por qué se discutió en su seno al menos cuatro proyectos de constitución federal, ninguno de los cuales fue aprobado. Aunque no hemos podido tener acceso a todos ellos, los que conocemos dejan ver las disputas internas que se generaron aún entre los mismos partidarios de su adopción en torno a temas centrales del federalismo.

Uno de estos proyectos fue el resultado del trabajo de una comisión nombrada por el Congreso para tal efecto y conformada por Manuel Murillo Toro, Salvador Camacho Roldán, Antonio Olano, Tomás Cipriano de Mosquera y Rafael Núñez¹⁰⁹. Todos a excepción de Olano habían hecho explícito su respaldo a la adopción de la república federal. Olano creía que los males del país descansaban en las costumbres y no en las instituciones como erróneamente se había hecho creer de manera que la adopción de la federación era el único medio para remediarlos¹¹⁰. Aun expresando serias reservas frente a ésta, creía que su obligación era acompañar y en cierta medida fiscalizar su establecimiento de acuerdo a ciertos principios previamente acordados. Por ello y de la misma manera como la hará Murillo Toro, expuso sus reservas frente al proyecto presentado por la comisión, a la vez que elaboró una propuesta propia.

Si para la comisión y en especial para Murillo Toro como se verá a continuación, el Congreso era la representación del poder de la federación, para Olano su omnipresencia y su “dictadura irresponsable” era la culpable de haber comprimido el poder municipal de las provincias. Creía que de nada serviría establecer y definir claramente las competencias de estados y federación si el Congreso seguía ejerciendo la potestad de anular todos los actos emanados en las localidades. El congreso bicameral que proponía, estaría compuesto tanto por representantes de los estados en un número igual para cada uno, como por jueces nombrados por éstos, con capacidad para resolver las disputas que se presentasen entre los estados y la federación. Y es que el carácter y composición del congreso federal fue uno de los temas que más debate generó y sobre el que Murillo Toro también expresó sendos reparos¹¹¹.

¹⁰⁹ MURILLO TORO, CAMACHO ROLDÁN, OLANO, MOSQUERA y NÚÑEZ, *Proyecto de constitución para la Confederación*

¹¹⁰ “Informe y proyecto presentados a la Cámara de representantes por el diputado Olano, miembro de la comisión de federación”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 13, 27 de marzo de 1855

¹¹¹ MURILLO TORO, *Informe y proyecto de constitución*

Todos los proyectos de constitución que hasta ese momento se habían redactado, habían mantenido la tradición bicameral que asignaba una representación territorial y una poblacional como se puede ver en el cuadro anexo 1. Pero en la visión radical de Murillo Toro eran tan escasas las facultades que conservaría el gobierno nacional que no se justificaba un Congreso con dos cámaras. Por el contrario, proponía la formación de una sola compuesta por representantes de los estados a razón de ocho por cada uno de ellos, lo que les otorgaba una representación igualitaria sin importar el número de su población. Igualmente inútil consideraba la existencia de una Corte Suprema Federal, pudiendo el congreso asumir sus funciones de dirimir las disputas que se suscitasen entre los estados y adelantar los juicios de responsabilidad contra el presidente y demás empleados de la confederación. Este congreso o asamblea era la encarnación del poder federal, ya que el presidente, figura visible de la confederación hacia el exterior, era nombrado por éste como ejecutor de sus mandatos. Las funciones del presidente, que no estaban definidas por la constitución, serían fijadas por la asamblea federal. Esta manera de darle forma al poder federal se derivaba de su crítica a la división del poder en tres ramas. Concebida ésta como una garantía contra las pretensiones liberticidas, era rechazada por Murillo Toro para quien la verdadera garantía contra la usurpación era la existencia de un poder municipal fuerte a la manera de los Estados Unidos y Gran Bretaña¹¹². Para David Johnson, la posición de Murillo en relación con la disminución de los poderes del ejecutivo era resultado de su propia comprensión de las características peculiares de cada región. Creía que la división tripartita del poder no protegía la soberanía del individuo, siendo aquel por naturaleza indivisible y porque cualesquiera que fuesen las circunstancias, una de las ramas tendería a dominar¹¹³.

Valga aclarar que el proyecto presentado por Manuel Ancízar y José María Samper un año más tarde, también contempló una legislatura unicameral denominada Asamblea Federal cuya representación estaría determinada por la población, a razón de un representante por cada 30.000 almas¹¹⁴. Aunque no explican el por qué detrás de esta propuesta, es posible concebir

¹¹² MURILLO TORO, *Informe y proyecto de constitución*

¹¹³ JOHNSON, *Santander siglo XIX*, p. 35

¹¹⁴ ANCÍZAR y SAMPER, *Proyecto de constitución*

una idea similar a la de Murillo en torno a la ineficacia de una legislatura bicameral en relación a las pequeñas atenciones que se había reservado el poder federal.

No sabemos qué tan extendida estaba la idea de un congreso unicameral pero al parecer un sector del liberalismo la respaldaba. Ricardo Vanegas como presidente de la cámara provincial de Vélez había señalado ya desde 1852, la necesidad de contemplar un sistema de representación basado en una única cámara legislativa. Creyendo que la opinión y los intereses públicos debían ser uno, uno también debía ser el órgano que los representara, “¿y por qué hacer del territorio y la población dos distintas bases de representación en esas dos Cámaras? ¿No es esto suponer también que el territorio y la población tienen distintos intereses, y que, en consecuencia, distintos deben ser sus representantes?”¹¹⁵

El segundo punto de debate que dejó en evidencia Murillo Toro fue la dificultad de definir el número y organización de los estados federales. El asunto territorial como se verá en el capítulo 4, no se limitaba a la fijación de fronteras administrativas sino que implicaba a su vez la definición de jurisdicciones políticas. Como se ha mencionado, los proyectos de Pinzón y Del Real se inclinaron por mantener el esquema de provincias, sin señalar su número ni cuáles serían éstas. Por el contrario, y a partir del proyecto de Florentino González se empiezan a definir las entidades territoriales o estados. Esto es apenas lógico siendo ya clara la formación de una república federal y necesaria la definición de los cuerpos políticos que se asociarían para darle vida. Siendo los órganos constituyentes, era necesario darles forma. Al comparar las propuestas de González, Murillo Toro, de la comisión formada en 1855 y de Manuel Ancizar y José María Samper, se observa que el número de estados variaba entre un mínimo de 8 y un máximo de 11. Hubo algunas unidades territoriales cuya constitución no fue cuestionada, como fue el caso por ejemplo de Antioquia, Panamá, Cundinamarca o Tolima. En todos los proyectos aparecieron esos estados con pocas variaciones en los límites asignados, lo que deja ver una cierta idea de “naturalidad” en su constitución. Esto quiere decir que a algunas zonas del país le fue asignada una identidad claramente diferenciada a la vez que unos límites que se consideraban dados naturalmente por la geografía. Esto es especialmente claro con Antioquia

¹¹⁵ “Solicitudes [Representación de la cámara provincial de Vélez sobre reforma constitucional]”, *El Neogranadino*, Bogotá, n. 226, 3 de diciembre de 1852, p. 299

y Panamá. Por el contrario, hubo regiones que se consideraron como formaciones más flexibles y problemáticas como es el caso del oriente y norte del país.

Es necesario recordar que el sur del país constituía al menos dos tercios del territorio e incluía tanto zonas de asentamiento colonial como Popayán como otras de más reciente formación como Cali. A su vez, se extendía desde las costas del Pacífico hasta las llanuras orientales incluidas las zonas selváticas del sur. Por lo regular, la zona estuvo dividida entre las provincias del Chocó en la parte más norte de la costa Pacífica, del Cauca, con centro en Popayán y la de Barbacoas, al Sur. Las planicies orientales y las zonas selváticas habitadas en su mayoría por las llamadas tribus indígenas “no reducidas a la vida civilizada”, fueron erigidas en territorios regidos por una legislación especial y dependientes directamente del gobierno nacional. Mientras que el proyecto de la comisión de 1855 hacía de esta zona un vasto y único estado (el del Cauca), Murillo Toro proponía la formación de dos, el del Cauca y Popayán. Algo similar ocurría con el norte; mientras la comisión proponía la formación de una sola entidad (Tenerife), Murillo proponía los de Tenerife y Cartagena. Para éste el problema no radicaba solamente en la extensión geográfica de los territorios que dificultaba en sí misma su administración, sino más importante aún, en el grado de antagonismo de diversas poblaciones que se quería unir de manera forzosa y que derivaría en confrontaciones constantes con desastrosas consecuencias. Si bien en su opinión el número de entidades territoriales debía oscilar entre diez y veinte, la existencia mínima de diez estados era la única manera de garantizar el equilibrio de poder y la paz pública. Para Murillo “si se exagera el pensamiento de hacer desaparecer las pequeñas provincias pasando a la creación de grandes Estados, se descubre una tendencia a volver al antiguo centralismo que pudiera aparejar en la administración y desarrollo moral y material de esas nuevas entidades, poco más o menos, los mismos funestos resultados que produjera la centralización nacional en otra época”¹¹⁶.

La comisión del Congreso encargada de evaluar la propuesta presentada por Murillo Toro, Mosquera, Camacho Roldán, Olano y Núñez, respaldó la posición del primero, señalando que era imprescindible la creación de mínimo diez estados a diferencia de los ocho propuestos, ya que la existencia de unidades territoriales de gran tamaño podría otorgarles una

¹¹⁶ MURILLO TORO, *Informe y proyecto de constitución*

preponderancia política que amenazaba la confederación y desafiaba su estabilidad¹¹⁷. También sugirió hacer más explícita la delegación del poder municipal, de manera que se “reconozca en cada una de las inferiores fracciones en que se divide su territorio [de los estados], el ejercicio del poder municipal para el manejo independiente de sus negocios peculiares”¹¹⁸. Con ello la comisión sugería asegurar que, independiente de la organización interna que autónomamente se diera cada estado, sus autoridades asegurasen el poder municipal de los distritos, departamentos o cualquier unidad política inferior en que fuera dividido su territorio.

En la propuesta de Murillo Toro saltaba a la vista la ausencia de los “territorios nacionales” y de Bogotá como “distrito federal”. Los primeros habían existido esporádicamente desde 1847 y designaban aquellas porciones de territorio que, por sus condiciones geográficas o por su tipo de población, debían regirse de una manera especial, es decir, administradas directamente por el gobierno nacional. En cuanto al distrito federal, las propuestas de Cerbeleón Pinzón, Florentino González y de la comisión de 1855, sí lo habían incluido como parte central de la definición del poder nacional o federal. Aunque Murillo Toro señalaba que mientras no se dispusiera de otra cosa Bogotá sería la capital de la confederación, esto era muy diferente a establecer un distrito federal, una residencia específica para los poderes federales cuyo territorio, controlado por la federación, no perteneciera a ningún estado. Creemos que la negativa de Murillo Toro a establecer los “territorios nacionales” y el distrito federal de Bogotá era parte integral de su visión de disminuir el poder de la federación para devolverlo a los estados soberanos.

Aunque no fue un objeto de discusión y ninguna de las propuestas hizo alusión a la manera como debía ser llevada a cabo la reforma constitucional, Murillo Toro dejaba claro que ésta no podía ser tramitada como un proyecto ordinario en el Congreso, sino que debía someterse a consulta entre las localidades. Al momento de presentar su proyecto en 1855, no se habían reunido aún la totalidad de las respuestas al cuestionario hecho por el secretario de gobierno.

¹¹⁷ CONGRESO, Cámara, Proyectos pendientes segundo debate, III, 1855: Informe de la comisión encargada de estudiar el proyecto de constitución federal propuestos por Núñez, Mosquera, Olano, Murillo Toro y Camacho Roldán, 30 de marzo de 1855, f. 310v

¹¹⁸ CONGRESO, Cámara, Proyectos pendientes segundo debate, III, 1855: Informe de la comisión encargada de estudiar el proyecto de constitución federal propuestos por Núñez, Mosquera, Olano, Murillo Toro y Camacho Roldán, f. 312

No obstante y a pesar de que “no ha habido tiempo que la opinión se exprese de un modo sensible sobre la conveniencia de cambiar el sistema o régimen actual” creía indispensable que se insistiera en este procedimiento dado que “la creación de Estados va a lastimar muchos intereses locales” por lo que era necesario oír su voz¹¹⁹.

Como ya se mencionó, ninguno de los proyectos que se propusieron fue aprobado por el Congreso de 1855. Tampoco por las legislaturas de 1856 y 1857. Esto a pesar de un ambiente claramente favorable a la adopción de la federación, como lo exponían en 1855 los representantes a la cámara Manuel José González y Scipión García Herreros. Aunque en un alegato hecho público señalaban su rechazo al federalismo, creían que siendo una necesidad que demandaba la mayoría de los pueblos su obligación como representantes de la nación era promover su establecimiento buscando se adoptara la mejor constitución posible de todos los proyectos en discusión¹²⁰.

Pese a la negativa legislativa, la idea federal no murió. Todo lo contrario. Si bien fue rechazado el establecimiento de una república federal, se sancionó la creación de estados federales a lo largo de esos tres años empezando por el de Panamá en 1855. La creación de entidades territoriales autónomas sin un lazo de unión entre ellas o pacto federal, fue considerada por algunos como un absurdo político y como la mejor excusa para aquellos que buscaban revitalizar viejas rencillas políticas. Aunque no conocemos las razones que llevaron a rechazar cualquier propuesta de constitución federal, creemos que desde la perspectiva de los miembros de las legislaturas, era imprescindible la creación primero de los cuerpos políticos que suscribirían el pacto y luego sí la definición de los términos de ese pacto político. De ahí que hubiesen procedido primero a la creación de los estados federales antes que de la federación.

A través de las crónicas parlamentarias publicadas en algunos periódicos como *El Tiempo*, es posible acercarse a las razones que justificaron este proceder. Recordemos que éste no sólo era la voz “oficial” del liberalismo, sino que sus editores y colaboradores como José María Samper, eran a su vez miembros de las legislaturas en donde se estaban llevando a cabo esas discusiones. En primer lugar, se señalaban los obstáculos puestos por algunos sectores políticos. Algunos

¹¹⁹ MURILLO TORO, *Informe y proyecto de constitución*

¹²⁰ *Opinión de Manuel José González y Scipion García Herreros*

conservadores federalistas, explicaba *El Tiempo*, si bien estaban de acuerdo con los principios generales de constitución de la república federal, no así con los pormenores. En consecuencia rechazaban una ley común de la federación que consignara, por ejemplo, la libertad absoluta de cultos, de reunión y de comercio de armas y municiones¹²¹. Por ello habrían sugerido la creación de los estados federales antes que votar un pacto general de confederación.

Por otro lado, habría que considerar la posición ideológica de un sector del liberalismo que creía que la federación debía surgir del interés común, único que podía forjar vínculos políticos. De esta manera la unión confederada “debe nacer de que el distrito, primera entidad política, en quien reside inmanentemente la soberanía se una al distrito o distritos comprendidos con él dentro de la misma red de intereses comunes, al juicio acorde y libre de ellos”. Es así como se debería autorizar al poder ejecutivo para que fuese reconociendo como un estado de la confederación neogranadina, “a cada reunión de distritos que, llenando las condiciones dictadas como bases generales por la misma ley, exponga explícita y espontáneamente su voluntad y acuerdo de serlo”. Para este sector era claro que debía tratarse de una reunión de distritos y no de provincias, toda vez que consideraba a éstas como entidades artificiales, “monstruosidades de la ley, hijas de las conveniencias alternativas de los partidos”¹²². Desde esta perspectiva era claro que no habría ningún congreso o asamblea constituyente con la autoridad suficiente para decretar la formación de la federación, sino que ésta sería el producto de la voluntad libre de las formaciones políticas locales. Ese modo de proceder fue considerado como una solución lógica a la que había acudido, por lo demás, los Estados Unidos. Por lo tanto, “primero deben crearse las entidades, y después de verificará la unión en los términos que pueda convenirles: primero está emanciparlas, reconocerles los derechos y después vendrá esa liga o Federación que debe reposar sobre el interés o la conveniencia”¹²³. Ese procedimiento era tan regular como “lo es establecer primero la personería de los socios cuando va legalizarse una compañía mercantil”¹²⁴.

¹²¹ “Revista”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 117, 24 de marzo de 1857

¹²² “Federación”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 56, 22 de enero de 1856

¹²³ “Revista”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 122, 28 de abril de 1857

¹²⁴ “Revista”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 122, 28 de abril de 1857

No obstante, esa situación creaba un vacío legal que no dejó de generar temores pronto disipados, de una posible guerra civil. Mariano Ospina, presidente de la república en 1858, señalaba en su mensaje al Congreso de ese año la situación calamitosa en que se encontraba el país. Al haber sido dividida ya toda la república en estados federales se había dejado insubsistente la carta política vigente desde 1853 fundada “en la hipótesis de que la república era una e indivisible, regida por un gobierno central”¹²⁵. Lo preocupante era que tampoco se había sustituido por una constitución o pacto federal que estableciera un vínculo entre esos estados. El problema radicaba en la deficiencia o imperfección de las leyes que habían trazado la transición de un sistema central a uno federal, en especial en lo relativo a la definición de las esferas de acción del gobierno nacional y de los estados. Como se verá a continuación, las leyes que crearon los estados federales consignaron de manera muy general las facultades que correspondían al gobierno nacional, de donde resultaba la invasión constante de su esfera por parte de las legislaturas de los estados. El secretario de gobierno Miguel A. Sanclemente, hacía eco de esta preocupación ante el Congreso señalando la manera defectuosa como había sido adoptada la federación y la ansiedad que generaba la ausencia de un lazo de unión entre los estados¹²⁶.

La preocupación ante ese vacío legal fue expresada por diversos actores. Tomás Cipriano de Mosquera, miembro de la comisión de reformas constitucionales del Congreso, cuestionaba el papel de éste y lo instaba a sancionar un pacto de confederación de carácter temporal, porque de lo contrario la legislatura nacional no hubiese hecho otra cosa que “disolver la República en vez de darle fuerza y cohesión”¹²⁷. Uno de los mayores problemas era que el periodo del presidente Ospina y de la mayoría de los empleados nacionales estaba pronto a expirar sin que se hubiese expedido una ley que ampliara de manera extraordinaria su tiempo en el cargo ni sancionado una nueva constitución que fijara el pacto federal y la naturaleza y forma de elección del presidente de la confederación. Esta situación amenazaba con dejar acéfala a la república. Para evitar que ésta cayera de nuevo en la guerra civil, puso a consideración de la Legislatura Nacional un acta temporal de asociación que extendía la duración de los cargos de

¹²⁵ *Mensaje del Presidente de la Nueva Granada en 1858*

¹²⁶ *Informe del Secretario de Gobierno en 1858*, p. 11

¹²⁷ El informe se encuentra en MOSQUERA, *Manifestación*, p. 4

presidente, vicepresidente, procurador y ministros de la Corte Suprema de Justicia hasta 1861, dando el sustento jurídico que la república requería. Así mismo, fijaba la reunión de la próxima legislatura encargada de aprobar la nueva constitución federal, en la ciudad de Bogotá que agenciaría como capital provisional de la confederación y residencia de los tres poderes.

Como ya habían hecho en el pasado, las localidades alzaron su voz para pedir se adoptase pronto una constitución que sacara al país de ese vacío legal. La asamblea del recién creado estado de Boyacá expresaba en 1857 que la crisis que atravesaba la república se originaba en la desorganización del gobierno y la falta de “trabazón y enlace entre los estados”. “Si lo que se va a formar es una verdadera federación y no una simple liga de estados independientes sin fuerza de cohesión”, era necesario establecer un gobierno general con la fuerza suficiente para ligar las partes y asegurar eficazmente la seguridad exterior, la inviolabilidad de la unión y la paz entre los estados¹²⁸. Creía que si la situación actual se mantenía los estados debían proceder a declararse soberanos, estando mejor solos que bajo un gobierno general imperfecto e impotente. El problema para la asamblea radicaba en la naturaleza del acto adicional a la constitución de 27 de febrero de 1855 por el cual se había creado el estado federal de Panamá y que se convertirá en punto angular de la discusión posterior en torno a la naturaleza de los estados y el carácter del gobierno federal.

Por medio de ese acto se creó el estado de Panamá a partir de las cuatro provincias existentes en el Istmo y se establecieron los principios que debían guiar la subsecuente formación de estados federales, determinando que cualquier porción de la república podía ser erigida como tal. Pero los puntos más importantes se concentraron en dos aspectos no menores. El primero fue la declaración de Panamá como *estado federal soberano* parte integrante de la república. El segundo fue la enumeración de los asuntos de los que dependería del gobierno de la Nueva Granada, siendo éstos todo lo relativo a las relaciones exteriores, la organización y servicio del ejército permanente y la marina de guerra, el crédito nacional, la naturalización de extranjeros, las rentas y gastos nacionales, el uso del pabellón y escudo de armas de la República, las tierras

¹²⁸ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley, I, 1858: Representación de la Asamblea Constituyente del estado de Boyacá, Tunja, 12 de noviembre de 1857, f. 398v

baldías que se reservara la nación y los pesos, pesas y medidas oficiales.¹²⁹ Para la asamblea de Boyacá este acto no creaba un gobierno federal y se limitaba tan sólo a fijar la dependencia de las autoridades locales con respecto al poder nacional. El acto en sí mismo no constituía un sustento jurídico suficiente. Era necesario instituir un gobierno federal y señalarle de manera clara y precisa las funciones que le competían, que no podían ser otras que las de crear y admitir nuevos estados y todo lo concerniente a la división territorial; la conservación de la paz entre ellos, erigiéndose en árbitro de las disputas que se suscitaren entre las entidades territoriales; todo lo relativo al comercio exterior; el gobierno y administración del distrito federal y la legislación civil y penal¹³⁰.

La asamblea del estado de Bolívar hacía un llamado similar a que se sancionase de inmediato la constitución federal y a que en ella se asentase la igualdad de representación de los estados en el Congreso¹³¹. La de Cundinamarca insistía en los peligros que podía generar la ausencia de un pacto de asociación: se había dividido la república en estados federales pero apenas se habían enunciado los objetos de interés común que debían ligarlos, quedando sin determinar sus relaciones con la república y los derechos y deberes mutuos para mantener la unión, la armonía y la paz, de manera que “una inmensa laguna separa hoy la nacionalidad neogranadina de sus partes integrantes”¹³². Al igual que la de Boyacá, enunciaba las facultades que debían asignársele al poder federal que no eran diferentes a las ya señaladas por ésta, haciendo énfasis en la importancia de dotar a la autoridad federal del poder suficiente para preservar la unión y mantener la paz y armonía entre los estados¹³³.

En este escenario, el Congreso de 1858 tenía claro que la sanción de una constitución federal era una tarea no sólo inaplazable sino absolutamente necesaria para la conservación de la paz interior. Fue así como el entonces procurador general de la nación Florentino González,

¹²⁹ Acto adicional a la constitución (de 27 de febrero de 1855), en *Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en 1855*, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855, p. 6

¹³⁰ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley, I, 1858: Representación de la Asamblea Constituyente del estado de Boyacá, Tunja, 12 de noviembre de 1857, f. 399

¹³¹ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley, I, 1858: Representación de la Asamblea Constituyente del estado de Bolívar, Cartagena, 26 de diciembre de 1857, f. 402

¹³² CONGRESO, Cámara, proyectos de ley, I, 1858: Representación de la Asamblea Constituyente del estado de Cundinamarca, Bogotá, 3 de diciembre de 1857, f. 404

¹³³ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley, I, 1858: Representación de la Asamblea Constituyente del estado de Cundinamarca, Bogotá, 3 de diciembre de 1857, f. 404v

presentó un nuevo proyecto de constitución que serviría de base a la carta finalmente adoptada ese año y que dio origen a la Confederación Granadina. En el proyecto se establecía que los ocho estados existentes en que se encontraba dividido el país, formarían una república federal a cuya cabeza estaría un presidente, una corte suprema y un congreso unicameral. Los poderes delegados a la federación no eran otros que los definidos en el acto adicional a la constitución de 27 de febrero de 1855 y que tantas veces habían solicitado las asambleas estatales: conservación del orden público, todo lo relativo a las rentas federales, el juzgamiento de las causas de responsabilidad de los empleados de la confederación y las relaciones exteriores entre otros.

Pero quizás el punto que mayor debate generó y que se venía ventilando desde la misma creación del estado de Panamá en 1855, fue el carácter y naturaleza de los estados federales. En el proyecto presentado por González se les daba el carácter de *federales*, mientras que el representante por Panamá Gil Colunje, pedía se incluyera el título de *soberanos*. Según Gustavo Arboleda, el primero en negarse a incluir esa modificación fue el mismo González quien no concebía cómo podían ser soberanos los estados a la vez que la nación: o lo eran aquellos y entonces la nación no existía, o lo era ésta, cuya soberanía excluía la de los primeros. Desde su punto de vista, se trataba de una modificación de fondo y no de forma, toda vez que la apelación de “soberanos” establecía el reconocimiento de la supremacía de los estados sobre la nación, y suponía que ésta no tenía otro derecho ni otras atribuciones que las que los estados quisiesen darle¹³⁴. Esta posición contrasta seriamente con los argumentos expresados cinco años antes en su proyecto de constitución, cuando González planteaba una “confederación de Estados soberanos, libres e independientes”. ¿A qué se debía este cambio? Posiblemente a la creencia de González en la necesidad de establecer un equilibrio entre el poder federal y el de los estados; habiéndoles sido otorgadas a éstos últimos amplias facultades en desmedro del primero que salía seriamente debilitado, no era apropiado restarle soberanía. No obstante esta visión no se corresponde con los principios que había sostenido desde por lo menos la década del 30. Si bien esta investigación no se centra en las trayectorias políticas e intelectuales de ciertas figuras o individuos centrales en la vida política neogranadina, estudios detallados de

¹³⁴ Sobre este debate ver ARBOLEDA, *Historia contemporánea*, Tomo IX, p. 337 y siguientes

éstas podrían ayudar a entender mejor las transformaciones que sufrieron ciertas ideas y argumentaciones y el porqué de posiciones políticas a nuestro modo de ver contradictorias, pero que desde el punto de vista de los actores no sólo eran lógicas sino consecuentes.

Arboleda muestra que no fueron pocos los que estuvieron a favor de introducir la modificación de estados soberanos. Ramón Gómez sostenía que debía aprobarse porque ella no hacía otra cosa que consagrar una verdad, cual era que los estados eran soberanos, pues de otro modo no podrían haber enviado sus diputados o plenipotenciarios al Congreso. Sostenía que la constitución no era más que un pacto entre estados, libre cada uno para estipular las condiciones de asociación que a bien tuviesen y por tanto, no debía desconocerse el carácter de soberanos con que estaban negociando por medio de sus apoderados o representantes. Carlos Holguín por su parte, señalaba que la soberanía no debía asumirse como una e indivisible a la manera que lo era Dios: la soberanía de los estados se distinguía perfectamente de la de la Nación, en que aquellos, como ésta, tenían el poder de gobernarse con entera libertad en los asuntos que le eran propios, por lo cual no existía dificultad alguna en reconocer diferentes clases de soberanía, con tal que se trazase con precisión la órbita en que cada una debía girar¹³⁵. José Joaquín Vargas aseguraba que desde que la Nueva Granada había dividido su territorio en estados federales soberanos, sin expedir una constitución que los tuviese ligados entre sí, la nación había desaparecido: a la sazón no había más que estados que habían enviado a sus representantes con autorización para formar la Confederación Granadina, la cual no podía tener otros derechos y otras facultades que aquellas de que se despojase los estados por medio de la constitución general. Por consiguiente, a los estados no podía privárseles sin su consentimiento de la plena soberanía que se les había dado al crearlos¹³⁶. Los editores de *El Tiempo* apoyaron esa postura, asegurando que

Tal es el punto de partida que tiene este congreso; los estados constituidos ya como estados soberanos, con sus instituciones respectivas, su administración propia, sólo dependientes del gobierno general, en los ocho negociados mencionados antes [relaciones exteriores; ejército permanente y marina de guerra; crédito nacional; naturalización de extranjeros; rentas y gastos nacionales; uso de pabellón y escudo de armas; tierras baldías; pesos, pesas y medidas oficiales]. Con tal carácter han enviado sus diputados para el efecto de constituir el gobierno general que ha de atender a esos ocho negociados, que son el objeto único de la unión: por tanto, nada que afecte a la entidad es permitido a los apoderados, nada que diga

¹³⁵ ARBOLEDA, *Historia contemporánea*, t. IX, p. 338

¹³⁶ ARBOLEDA, *Historia contemporánea*, t. IX, p. 338

relación a la constitución de éstos. Los diputados de este congreso sólo pueden considerarse constituyentes del gobierno general, no constituyentes de los estados¹³⁷

La modificación finalmente no fue adoptada y se optó, por el contrario, por señalar solamente que los estados ya constituidos se confederaban a perpetuidad para formar una nación denominada Confederación Granadina. Pero la discusión no concluyó ahí y se transformó en un argumento capaz de arrastrar el país a una nueva guerra civil.

SOBERANÍA Y FEDERACIÓN: LA DISPUTA A PROPÓSITO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1858

Si bien la constitución de 1858 dio forma al pacto federal entre los estados, no solucionó el tema esencial de la soberanía. Ésta se convirtió en canto de batalla y motivo de la guerra civil que se inició en 1859 y concluyó en 1862, dando paso a una nueva constitución sancionada por el bando vencedor que daría forma a los Estados Unidos de Colombia y a un régimen federal de corte más radical que sería acordado en 1863 en la ciudad de Rionegro.

El punto central del debate giraba, como se ha visto, en torno al carácter del acto adicional a la constitución de 27 de febrero de 1855. Éste, al crear el primer estado federal se convirtió en el precedente, el referente, la base jurídica sobre la que habrían de crearse los restantes siete estados federales a partir de las leyes de 11 de junio de 1856 que creó el estado de Antioquia, la de 13 de mayo de 1857 que dio vida al de Santander y la de 15 de junio de ese mismo año que erigió los de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Si bien ninguna de éstas como tampoco la constitución de 1858 se había referido a los estados como *soberanos*, para algunos comentaristas no era posible ignorar esa condición que había sido sancionada por un acto legislativo no sólo vigente, sino también precedente. Así lo expresó Tomás Cipriano de Mosquera a la sazón gobernador del estado del Cauca. Seguro de la claridad y suficiencia con que se había expresado el acto adicional de 27 de febrero de 1855 sobre la calidad de cuerpos políticos soberanos de los estados federales. Así se lo hizo saber al secretario de la Cámara de Representantes en nota dirigida el 21 de enero de 1859 dejando en claro que, en su carácter de estados soberanos, habían dado vida a la confederación, cuya soberanía derivaba de estos¹³⁸.

¹³⁷ "Revista", *El Tiempo*, Bogotá, n. 166, 2 de marzo de 1858

¹³⁸ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 1, 1859, ff.193-194

Creía que no podía quitársele a los estados su soberanía reconocida expresamente por los artículos 1 y 12 del acto adicional a la constitución de 27 de febrero de 1855 y las leyes sancionadas en consecuencia con su misma fuerza y vigor ni se podían dejar sin efecto después que fueron cumplidas¹³⁹

Néstor Escovar, miembro de la comisión encargada de dar respuesta a la nota del gobernador, disintió de los argumentos expuestos por éste. El apelativo de *soberano* que había asumido Mosquera y que erróneamente usaba en sus comunicaciones oficiales encabezándolas como “gobernación del estado soberano del Cauca”, argüía, se derivaba de una comprensión errada que éste hacía del sistema federal:

No han sido pueblos o naciones independientes y soberanas las que por medio de una negociación y pacto político se han constituido en una sola, cediendo parte de su soberanía y reservándose el resto mejor de ellas: todo ha sucedido enteramente al contrario. Una sola y única nación o entidad política regida por instituciones centralistas, cambió éstas por otras, transfiriendo a varias porciones llamadas estados, como pudieron llamarse provincias, departamentos, etc., todo el poder de que creyó que podían hacer buen uso, se reservó el resto conservando con él la unidad y la soberanía nacional, y esto lo hizo no en una reunión de plenipotenciarios, sino en un congreso compuesto de senadores y representantes nombrados por el pueblo [...] Ese pacto federal, pues, de que nos habla el señor gobernador del Cauca y esa soberanía que supone a los estados no existe¹⁴⁰

Desde la perspectiva de Escovar la tal soberanía estatal era una ficción que buscaba producir conflictos. Por el contrario, esa pretendida soberanía de los estados, si lo que se buscaba era llamarle de alguna manera, no era otra cosa que el poder municipal que la constitución les había otorgado para organizar su gobierno propio y disponer como a bien tuvieren todo lo que les atañe de forma particular, pero que estaba limitado por la autoridad del gobierno de la confederación. Este cruce de notas revelaba mucho más que una discusión semántica. En dónde o en quién radicaba la soberanía era un tema central en la definición de la federación.

Para Mosquera y otros declarados defensores de los derechos de los estados, el no reconocimiento explícito de su soberanía daba pie a que el gobierno federal invadiera sus esferas de competencia como lo demostraba la sanción de una ley nacional de elecciones. Por medio de esta ley se establecía el modo como debía verificarse la elección de senadores y representantes por los estados al Congreso Nacional. Denunciada como inconstitucional por

¹³⁹ “Exposición de Tomás Cipriano de Mosquera, ciudadano de la confederación a sus conciudadanos”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 237, 12 de julio de 1859

¹⁴⁰ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 1, 1859: Informe de comisión, 12 de marzo de 1859, f. 197v

los de Cauca y Bolívar, fue una de las chispas que detonó la guerra civil que se iniciaría al ser expedida el 8 de abril de 1859. Dividía los estados en círculos o distritos electorales y establecía un consejo electoral por estado y un jurado de elección por círculo. Decretaba cómo estarían conformados, sus fechas de reunión y todo lo relacionado con dicha elección. Para los estados, la ley desconocía su derecho a determinar la manera de elegir a sus propios representantes. Pero para el Congreso, siendo una de las facultades concedidas al gobierno federal la de “organizar y reformar el gobierno general”, la ley cabía dentro de sus atribuciones.

Al no reconocerse explícitamente la soberanía de los estados, dejaba de ser claro hasta dónde podía intervenir el gobierno federal o si lo podía hacer de algún modo en los asuntos internos de los estados. Así lo dejaba en claro la disputa por Santander, convertido en uno de los baluartes del liberalismo que, como los demás estados federales, estaba siendo objeto de serias disputas políticas entre diversas facciones por su poder y control. Éstas provocaron rápidamente una rebelión que para las autoridades del estado no era más que una confrontación doméstica o local. El gobierno federal, encabezado por Mariano Ospina, no pensaba de la misma manera y procedió al nombramiento de una comisión especial encargada de terciar en la disputa. Para las autoridades santandereanas y de los otros estados esta era una intervención indebida del gobierno federal tendiente a favorecer los intereses del partido conservador en donde militaba Ospina. Aunque el Congreso creía reconocer las intenciones patrióticas que habían animado al poder ejecutivo a intervenir para evitar que la disputa se extendiera a otros estados, creía que siendo ésta de carácter local, nada tenía que hacer la autoridad federal frente a ella¹⁴¹. Esta intervención, por el contrario, forzó a los demás estados a asumir una posición frente a la disputa y a levantarse en armas en defensa de la soberanía de los estados.

Como han señalado Uribe de Hincapié y López, el discurso a favor de la guerra fue creciendo exponencialmente¹⁴². Así, desde 1858 se empezó a insistir en la presencia de un grupo que conspiraba contra la federación. Formado por el presidente Ospina y por algunos miembros del Congreso, eran catalogados como falsos federalistas que sólo buscaba desacreditar el

¹⁴¹ CONGRESO, Senado, peticiones, 7, 1859, f. 164 y ss.

¹⁴² URIBE DE HINCAPIÉ y LÓPEZ LOPERA, *Las palabras de la guerra*

sistema “con la esperanza, sin duda, de que arrepentida la Nación, vuelva los ojos hacia el antiguo centralismo, que es el sueño dorado del ciudadano presidente”¹⁴³. Esta tensión entre “verdaderos” y “falsos” federalistas se tradujo en disputa armada. Y paradójicamente, fue configurando un discurso que asoció el federalismo con el liberalismo. Esto no quiere decir, como lo ha señalado la historiografía, que los conservadores rechazasen esta idea o que los liberales la consideraran como propia; más bien que éstos últimos se reclamaron como los verdaderos defensores de los derechos de los estados, guardianes y sostenedores de la federación.

Los límites de la investigación no nos dan para hacer un estudio detallado de esta guerra civil¹⁴⁴. No obstante, sí queda claro que la soberanía y los derechos de los estados estaban en el centro de la disputa. Pero, entonces, ¿qué tipo de federación se había establecido en 1858? ¿Satisfacía ésta las necesidades y aspiraciones de los estados? Al calor de la guerra se pareció dar respuesta a esta última pregunta. Tanto Justo Arosemena como José María Samper consideraban que la federación que se había formado era insuficiente y perniciosa. Para el primero era necesario crear una nueva federación de estados soberanos, un pacto voluntario de entidades políticas¹⁴⁵, mientras que el segundo creía necesario redefinir el Congreso federal y la composición de los estados de manera que se estableciera un equilibrio hasta ahora inexistente¹⁴⁶.

La guerra puso en evidencia que no había una única forma de entender la federación y que el pacto político federal, así tuviese status constitucional, no era garantía suficiente para salvaguardar los derechos de estados y federación. Esta tensión permanente no se solucionó ni al finalizar la guerra y mucho menos con el régimen federal fundado con la Constitución de Rionegro (1863) y será, por el contrario, objeto de disputa a lo largo de las décadas de 1870 y 1880. Lo que sí resultaba claro es que la federación se definía y ponía a prueba no sólo en el texto constitucional sino en la cotidianidad política de los estados y las localidades.

¹⁴³ “La federación en la Nueva Granada”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 220, 15 de marzo de 1859. Este argumento lo expone más claramente en Pérez, *Anales de la revolución*

¹⁴⁴ Al respecto ver URIBE DE HINCAPIÉ y LÓPEZ LOPERA, *La guerra por las soberanías* y de las mismas autoras, *Las palabras de la guerra*

¹⁴⁵ ARCHIVO ANCIZAR, Correspondencia Justo Arosemena, Carta de Justo Arosemena a Manuel Ancizar, Panamá 21 de septiembre de 1861

¹⁴⁶ En ARCHIVO ANCIZAR, Escritos, Proyecto de constitución 1856, “La confederación”, Londres, 31 de marzo de 1861

LA DISCUSIÓN PÚBLICA

Paralelo al reclamo que algunas provincias hicieron a los poderes ejecutivo y legislativo para que se adoptase la república federal, diversos actores se expresaron por medio de la prensa, folletos y hojas sueltas sobre la conveniencia o no de su implementación en la Nueva Granada. En esta discusión se fueron delineando algunos ejes a partir de los cuales se fue trazando la discusión y que nutrieron los argumentos de las provincias, las discusiones de la Legislatura y las posiciones políticas frente a ella.

En el debate público alrededor de la federación diversos actores dejaron en evidencia que el federalismo no era una idea reclamada como propia o exclusiva del partido liberal, sino que por el contrario, era objeto de una amplia argumentación y respaldo por parte de diversos sectores políticos a lo largo y ancho del país. Este debate se concentró entre 1849 y 1858. Esto no quiere decir que más allá de esta fecha no continuase, más bien que la discusión cambió de sentido puesto que ahora se trataba de señalar los beneficios y problemas derivados de la puesta en práctica del federalismo.

Tres temas principales marcaron la discusión en torno al federalismo. Aunque se puedan encontrar otros, estos condensaron las bases de argumentación de los diferentes actores del proceso para determinar la adopción o no de la república federal.

CONSTITUCIÓN NATURAL Y FEDERALISMO

Para quienes defendían la adopción del federalismo en la Nueva Granada, era evidente que éste era el que mejor se adaptaba a las condiciones físicas, sociales y políticas del país. Herederos de una concepción que vinculaba la naturaleza física con la naturaleza moral de los cuerpos políticos, creían que ciertas formas de gobierno se adoptaban mejor a determinadas sociedades que otras. El desconocimiento o negación de estas condiciones naturales había llevado a establecer sobre las localidades modelos de gobierno contrarios a sus necesidades políticas y sociales.

Desde la época colonial varios individuos llamaron la atención sobre la particular naturaleza y geografía de la Nueva Granada¹⁴⁷. Atravesada por grandes cadenas montañosas y ríos caudalosos, con una población asentada mayoritariamente en los valles interandinos, había dado origen a regiones claramente identificadas, débilmente integradas entre sí y separadas por obstáculos insalvables. Con pocos intereses en común, se habían gestado necesidades ajustadas a sus condiciones geográficas y sociales específicas. El habitante de las costas ardientes tenía poco en común, por ejemplo, con el hombre asentado en las altas y frías zonas montañosas y de altiplanicie. El problema aquí no radicaba en la inmutabilidad de la naturaleza sino de las sociedades que había creado. Así, este determinismo geográfico asumía que mientras siguieran existiendo estos diversos entornos naturales, se seguirían reproduciendo sociedades diferenciadas.

A esta heterogeneidad de intereses correspondía una organización política específica. La pregunta era ¿cómo articular regiones diversas reconociendo a su vez su particularidad? Para algunos, una unión forzada, gestionada desde un centro distante que diera la espalda a las condiciones de cada localidad a la manera de la organización Grancolombiana, no era la más propicia a la Nueva Granada. Si bien diferenciadas no significaba opuestas, para algunos era claro que un centralismo como el que se había establecido desde entonces había dificultado la administración local. Siendo regido por una sola legislación la totalidad del territorio, muchas regiones no encontraban en ella el impulso necesario a su economía, a su desarrollo material y a su grado de civilización. Eran necesarias políticas particulares y específicas. De ahí que para muchos, la única opción posible era el federalismo como forma de organización política que reconocía la personalidad propia de cada localidad y les entregaba su administración para su propio beneficio.

Rafael Núñez, político liberal, expuso claramente la articulación entre federalismo y condición natural neogranadina. En un escrito de 1855 enumeró las sociedades que habitaban el territorio señalando la dificultad de encontrar puntos en común entre ellas:

¹⁴⁷ Ver principalmente CALDAS, "Del influjo del clima sobre los seres organizados", *Semanario del Nuevo Reino de Granada*, Santafé, n. 22, 29 de mayo de 1808 y los números 23, 24, 25 y 26 de junio de ese mismo año. Así mismo, NIETO, CASTAÑO y OJEDA, "El influjo del clima"

¿Qué relaciones, qué puntos de asimilación, qué comunidad de intereses pueden descubrirse entre un habitante de Pasto y un habitante de Riohacha? ¿Qué analogías se descubren entre el independiente y malicioso boga del Magdalena y el abyecto carguero de los Andes? ¿Entre el festivo y pródigo zambo de la Costa y el económico y laborioso aldeano del Socorro?

Ciencias políticas, creencias religiosas, ocupaciones productivas, costumbres, inclinaciones, alimentos, vestido y hasta la raza y aun el lenguaje, todo es diverso, completamente diverso, por más que cediendo a un espíritu de irreflexiva rutina, llamemos a unos y otros, descendientes de una misma estirpe¹⁴⁸

No había modo que políticas de carácter general pudieran atender todas las necesidades de poblaciones tan diversas. De ahí la importancia de establecer un régimen como el federal, que entregando a cada una de ellas el manejo de sus asuntos internos, permitiera una mejora de la administración local tan descuidada por los gobiernos centralistas que habían regido la Nueva Granada desde su constitución en 1832. Sin la república federal, el Congreso nacional tendría que verse abocado como sucedía muchas veces, a la redacción de legislaciones particulares que sería tan diversa como regiones o localidades tuviese el país.

Para Núñez, la diversidad de disposiciones que al amparo de las leyes de descentralización habían emitido las cámaras y legislaturas provinciales, revelaban, por un lado, la infinita variedad de inclinaciones, circunstancias, creencias y necesidades que “forman, en unos casos, los límites, y en otros, los vínculos de unión entre ellas”¹⁴⁹. Tal diversidad había creado, en algunos casos, serios antagonismos entre las localidades que era necesario aliviar a través de la sanción de autonomías locales que el centralismo desconocía. Por otro lado, dejaban ver la capacidad de las localidades para ejercer el gobierno propio, lo que derrumbaba el argumento de quienes creían que los pueblos neogranadinos eran incapaces de ejercerlo.

Núñez insistía en que la Nueva Granada estaba habitada por varios pueblos en vez de uno sólo, de manera que el país “no es una sola *nacionalidad*, sino un conjunto de *nacionalidades*, cada una de las cuales necesita un gobierno especial, propio, independiente y exclusivo” respecto a todo lo que tocaba sus negocios e intereses particulares¹⁵⁰. Para Núñez, era necesario entregar a cada pueblo la posesión pacífica de su soberanía e independencia y hacer de la vasta extensión del territorio de la República, “un gran laboratorio en donde se experimenten a la vez, todas las teorías”¹⁵¹. El reconocimiento del gobierno propio de las localidades era un derecho que las

¹⁴⁸ NÚÑEZ, *La federación*, p. 2

¹⁴⁹ NÚÑEZ, *La federación*, p. 6

¹⁵⁰ NÚÑEZ, *La federación*, p. 7. Subrayado en el original

¹⁵¹ NÚÑEZ, *La federación*, p. 11

provincias demandaban y que no podía arrebatárseles, y el medio pacífico más eficaz para contener cualquier futura rebelión. De aquí que no existiese término medio entre la federación y la anarquía: o se sancionaba aquella por las vías legales o el país se debía preparar para que las provincias, por medio de las armas, la reclamasen.

Algunos de los argumentos expuestos por Núñez recuerdan los expresados por la provincia de Tunja en su respuesta a la consulta de 1855. Al comparar ambos textos se observa que algunos apartes son de hecho, idénticos. Esto se podría explicar por dos razones. La primera es que muchos como los hermanos Samper, Ancizar, o Núñez por sólo mencionar algunos, habían sido a su vez, miembros del Congreso y de las cámaras o legislaturas provinciales. La segunda es que había una enorme circulación de textos y escritos, lo que explica que algunas localidades hiciesen uso de esos argumentos como propios para exponer su posición sobre un asunto en particular.

Muchos de quienes recalcaron la heterogeneidad del país ponían énfasis en el origen natural de ella, es decir, que la constitución de sociedades diferenciadas había sido apenas una consecuencia lógica de las condiciones geográficas y topográficas de la Nueva Granada. Aún a pesar de que se pudiesen transformar las costumbres políticas y sociales de los neogranadinos, no se podía hacer nada frente a condiciones naturales inmutables. Los editores de *El Porvenir* creían que no importaba mucho que se hicieran grandes avances en la ciencia, se sancionasen amplias libertades individuales y seccionales y se formase una república federal, si “nuestras altas cordilleras, nuestros agrios bosques nos mantienen incomunicados”. Clamaban para que a la unión moral que traería el federalismo, se siguiera una unión material, es decir, la construcción de caminos que pusiesen en comunicación a las diferentes localidades, permitieran el paso a los productos de la industria y forjaran una unión más estable y duradera¹⁵².

Florentino González, importante jurista que a lo largo del siglo XIX reflexionó ampliamente sobre la naturaleza de la administración pública y la necesidad de establecer una república federal, enunció desde 1838, las razones por las cuales era necesario que la Nueva Granada la estableciera. Criticaba que las provincias tuviesen que someterse a una legislación

¹⁵² “El porvenir”, *El Porvenir*, Bogotá, n. 110, 20 de octubre de 1857

uniforme cuando sus intereses eran heterogéneos, lo que causaba serios problemas en la marcha de la administración local¹⁵³. Estando limitadas algunas políticas tendientes a favorecer el desarrollo local por una legislación de carácter nacional, las localidades languidecían y con ellas los pilares para construir la verdadera república democrática. En este mismo sentido opinaban los editores de *La época* de Medellín, para quienes la diferente índole y el desigual grado de civilización de las provincias de la Nueva Granada hacían inútil el régimen central toda vez que el movimiento administrativo no se podía hacer sentir del mismo modo ni tendría el mismo efecto en todos los ángulos de la república, “ni las medidas ejecutivas que sobre administración se tomen, son recibidas con gusto en las diferentes provincias porque lo que a unas conviene, perjudica a otras. No sucede lo propio bajo el gobierno federal: pues en este caso el territorio se divide en muchos estados que se gobiernan por sí y para sí, pero todos ellos quedan unidos por medio de lazos políticos”¹⁵⁴

Pero para quienes cuestionaban el federalismo, la heterogeneidad del país demandaba por el contrario, un gobierno fuerte y centralizado que articulara tal diversidad de intereses. Así lo expresaba Lorenzo Barilli, enviado de la Santa Sede a la Nueva Granada, en carta dirigida a un amigo cercano:

Permítame Usted que dude de los buenos resultados de la federación en este país; aquí hay necesidad de unión y no de división a mi modo de ver. ¿Qué hará la Costa con tantos elementos de desorden y pobreza? ¿Qué hará Popayán con el Cauca? Evidentes son las enemistades recíprocas de las varias partes de la República, y las enemistades se aumentarán con la federación. Esta comienza en sentido inverso de la que comenzó en los Estados Unidos del Norte, y temo que resultará también con resultados del todo contrarios. El mal está actualmente en los hombres y en las instituciones fundamentales; ahora, unos y otros quedan sin cambio en la federación¹⁵⁵

Siendo los cuerpos políticos similares a los organismos vivos, era necesario transmitirles un impulso que sólo la república federal podía hacerlo. En el capítulo 4 ahondaremos un poco más sobre este tema. Lo importante por ahora es tener en cuenta que desde la perspectiva de diversos actores, la particular formación geográfica del país debía ser traducida en un pacto

¹⁵³ Florentino González, “Federación, artículo primero”, *La Bandera Nacional*, Bogotá, n. 39, 15 de julio de 1838

¹⁵⁴ “Federación”, *La Época, periódico conservador*, Medellín, n. 9, 13 de julio de 1851, p. 34

¹⁵⁵ Carta de Lorenzo Barilli a Pedro Antonio Restrepo, 23 de marzo de 1855, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Año X, N. 111, octubre 1915, p. 157

político que reconociese y permitiese el desarrollo desigual de cada una de las partes integrantes de ese cuerpo de nación.

FEDERALISMO Y CIVILIZACIÓN

Así como el régimen político debía armonizar con la geografía natural y política de las sociedades, debía guardar relación con su nivel de civilización. Para algunos, el éxito de la experiencia federal norteamericana que tantos alababan, no radicaba en la naturaleza de su sistema político sino en las características de su sociedad: ilustrada, acostumbrada al ejercicio del gobierno propio y a la participación activa de sus ciudadanos en los asuntos públicos; ciudadanos que a través de la fiscalización constante del ejercicio del poder político se convertían en la mejor garantía contra cualquier pretensión de usurpación. ¿Qué tan similar era la población neogranadina con respecto a esta sociedad modelo? La respuesta era simple. Aquí lo importante, no obstante, era saber si aun estando en una escala inferior de civilización, los neogranadinos podían desarrollar e implementar un modelo federal como el del Norte.

Para la mayoría de las élites políticas del país, la sociedad neogranadina arrastraba vestigios de la cultura colonial: alejada la mayoría de la población de los asuntos políticos, desconocía por completo el manejo de la administración pública. La cultura política había avanzado poco desde la independencia concentrándose en poblaciones y espacios específicos mientras que la mayoría de los habitantes continuaban en la ignorancia. Los niveles de instrucción eran bajos, limitado el porcentaje de quienes sabían leer y escribir y reducida aún la difusión y circulación de gacetas, publicaciones periódicas e impresos en general. Para quienes se oponían al establecimiento del federalismo era poco lo que se podía esperar de un gobierno ejercido por ignorantes, condenándolo así, al fracaso. Pero quienes lo defendían reclamaban un enfoque diferente.

Si en los Estados Unidos una sociedad letrada había sido el pilar de la república federal democrática, en la Nueva Granada el federalismo, al proclamar el poder municipal y entregar el gobierno a las localidades, impulsaría la educación política popular y los niveles de instrucción de sus habitantes. Los vecinos, deseosos de promover el desarrollo de sus localidades, se preocuparían por adquirir el conocimiento necesario para aprovechar los

beneficios de la descentralización. Y es que sólo con la práctica las localidades aprenderían el gobierno democrático. La experiencia se convertiría así, en la única fuente a partir de la cuál éstas podrían asegurar el triunfo de la república federal¹⁵⁶. Por otro lado, Florentino González aseguraba que para la administración adecuada de una localidad no eran necesarios conocimientos legales o teóricos avanzados, tan sólo el de las necesidades de su población, que todo vecino preocupado por el bien común poseía. Esto hacía que la falta de instrucción fuera llenada con creces por el patriotismo de sus habitantes¹⁵⁷.

La indolencia que muchos críticos del sistema federal enarbolaban como obstáculo para su realización, era atribuida por González no a la naturaleza del hombre neogranadino sino al gobierno central que había regido el país y que sofocaba todo germen de prosperidad pública. Esta indolencia tampoco podía ser imputada a los gobernadores de las provincias siendo que no derivaba de individuos en particular, sino que era inherente al sistema mismo de gobierno. Así, no era la falta de civilización ni la indolencia del neogranadino sino la existencia de un gobierno perverso, lo que impedía el desarrollo individual y el colectivo de las localidades¹⁵⁸.

González creía que el rechazo y la reticencia de algunos a emprender un cambio político trascendental como lo suponía la adopción del federalismo tomando como excusa la ignorancia de sus habitantes, no tenía sustento. Por el contrario, era imperativa la reforma política y social:

Puede haber en la Nueva Granada hábitos conforme al centralismo; están sus habitantes acostumbrados a la pereza y la negligencia que nacen del hábito de esperar que el gobierno central lo haga todo; pero esto lejos de ser una razón para que los Representantes del pueblo, los ciudadanos que tienen la confianza de éste por su capacidad para comprender algo mejor de lo que existe, le den instituciones que confirmen y perpetúen tales costumbres. Lejos, pues, de que debamos hacer leyes conformes a ellas, debemos hacer aquellas que las destruyan y extirpen, dando a la sociedad nueva forma y con ella nueva vida¹⁵⁹

Para algunos el que el tránsito hacia la federación verificado entre 1855 y 1858 se hubiese dado por vías legales y sin el más mínimo trastorno público o rebelión armada, era muestra suficiente

¹⁵⁶ Florentino González, "Reformas constitucionales", *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 231, 7 de enero de 1853

¹⁵⁷ Florentino González, "Reformas constitucionales", *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 231, 7 de enero de 1853

¹⁵⁸ Florentino González, "Federación, artículo segundo", *La Bandera Nacional*, Bogotá, n. 39, 15 de julio de 1838

¹⁵⁹ Florentino González, "Reformas constitucionales", *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 231, 7 de enero de 1853, p. 339

de que la población neogranadina se encontraba preparada para ella. Aún sin haber alcanzado un grado de perfeccionamiento político como el de la sociedad norteamericana, los neogranadinos habían enfrentado de manera positiva la nueva realidad política que supuso la creación primero de los estados federales, y de la federación después. Así lo señalaban los editores de un periódico editado en Medellín en 1858:

Esta forma de gobierno dada al pueblo granadino, a la vez que ha descargado al gobierno general de las numerosas atribuciones, que contra todos los principios y contra las más claras nociones de conveniencia pública le habían sido conferidas, ha producido la mejor y más trascendental de las consecuencias, cual es, el haber cerrado definitivamente la era de las revoluciones generales, de ese cáncer que ha torturado al país desde su emancipación, que lo ha detenido en la senda del progreso y que ha consumido de una manera lamentable nuestra escasa riqueza pública. [...] Antioquia, como la mayor parte de los estados, ha hecho su paso del centralismo a la federación con entera seguridad; su organización interior se ha llevado a término sin la más leve conmoción, y ella sigue en su marcha gubernamental sin ninguno de esos violentos tropiezos que conmueven las sociedades hasta los fundamentos¹⁶⁰.

FEDERALISMO E HISTORIA

En el debate en torno al federalismo se apeló a un número importante de referencias históricas a través de las cuales se buscaba ejemplificar los beneficios o males que éste traería. Estas referencias iban desde la antigua Grecia pasando por la confederación Suiza, hasta las experiencias más recientes de los Estados Unidos, México y Centroamérica. Así, mientras en la controversia constitucional se apeló a las condiciones internas de la Nueva Granada que favorecían la adopción del sistema federal, en el debate público se ubicó la discusión en un escenario más amplio, cuyas referencias eran más generales.

La continua apelación a la historia que hicieron diversos actores lleva a cuestionarse por la manera como éstos reflexionaban, representaban y se relacionaban con el pasado. No se trataba como diría Lowenthal, de “un país extraño”¹⁶¹, de una experiencia lejana en el tiempo, sino de una continuamente recreada que condicionaba las circunstancias actuales y futuras. Es decir que a través de la continua referencia histórica algunos neogranadinos se reclamaban por un lado, herederos de ese legado y por el otro, agentes transformadores de él.

¹⁶⁰ E.R.E, “El pueblo”, *El pueblo. Periódico comercial, industrial literario y político del Estado de Antioquia*, Medellín, n. 73, 1 de febrero de 1858, p. 293

¹⁶¹ LOWENTHAL, *El pasado*

Como era de esperarse, la principal referencia la constituyó los Estados Unidos. Para Tomás Cipriano de Mosquera, era necesario analizar la formación histórica de la federación norteamericana para sacar de ella conclusiones que se pudiesen aplicar a la Nueva Granada. Hacía un recuento histórico de la formación de la federación empezando por una historia particular de cada uno de los estados desde su fundación como colonia hasta principios del siglo XIX. En este recorrido lo que le interesaba rescatar era la manera como en cada uno de ellos se había consolidado el gobierno propio y una administración local ejercida de manera independiente con respecto a la corona inglesa. Esto es importante porque como se verá en el siguiente capítulo, tanto Mosquera como aquellos que alabaron la experiencia norteamericana pusieron especial énfasis en la fuerza del distrito y la manera como a partir de allí se había ido construyendo los estados primero, y la federación después. Por ello creía que era necesario comprender mejor la historia del pueblo “que debe servirnos de modelo para las instituciones del *gobierno propio*”. Para Mosquera era indispensable que a través del ejemplo norteamericano los granadinos entendiesen que los países que se fundaban en el gobierno propio de las localidades, eran los que lograban una unidad más compacta y robusta. Sancionar el poder municipal no era debilitar al Estado; por el contrario, y como demostraba la experiencia norteamericana, era la única vía para establecer una unión estable y duradera. Aunque era consciente de las diferencias entre esa sociedad y la neogranadina, creía que ésta contaba con un grado de civilización y elementos morales que le permitirían “obtener la misma perfectibilidad social”¹⁶².

Mosquera no se limitó a evaluar la experiencia norteamericana. También analizó algunas características de la tradición española en busca de elementos a partir de los cuales reforzar su convicción en los beneficios del gobierno propio o municipal. Eso hizo que se remontara hasta los tiempos medievales mostrando la importancia de los fueros especiales de que gozaron diferentes regiones. Éstos fueron concebidos por Mosquera como un contrato entre el soberano y el pueblo por medio del cual éste podía elegir a sus magistrados y reglamentar sus negocios municipales. Bajo los Borbones se habría iniciado un proceso degenerativo en el cual se habían ido perdiendo estas prerrogativas, que sin embargo, no había ahogado el sentimiento

¹⁶² MOSQUERA, *La federación*, p. 8

independiente de las generaciones subsiguientes. Esta tradición autonómica hacía parte del legado heredado a la América española. Esta interpretación es a nuestro modo de ver, muy original si se tiene en cuenta que ningún otro autor hizo referencia en el debate por el federalismo, a la experiencia española. Justamente al traerla a colación buscaba responder a quienes criticaban la adopción de éste resaltando la tradición hispana de la Nueva Granada que supuestamente se oponía a la república federal. Con ello Mosquera dejaba claro que el federalismo no se podía ver como una experiencia exclusivamente norteamericana, sino como el resultado de múltiples tradiciones basadas en el gobierno local, que era el fundamento de la república federal. Esta visión contrasta con la tradición liberal de mediados de siglo que rechazaba la herencia española y que veía en ella el origen de todos los vicios políticos y sociales¹⁶³. Mosquera por el contrario y sin ser un admirador de la política española, reconocía en ella algunos aspectos que valía la pena rescatar como una estrategia política para ampliar el respaldo a la idea federal.

Florentino González también apelaba al ejemplo norteamericano. Rechazaba el argumento de quienes se oponían al establecimiento del sistema federal vistos los efectos que había causado en México, Argentina y Centroamérica. Para González el desorden e inestabilidad que se había apoderado de ellos no era resultado del establecimiento del modelo federal sino de la mala interpretación que del federalismo norteamericano habían hecho los hombres públicos que lo habían instaurado. Así, mientras en los Estados Unidos el ejército nunca había sido usado como herramienta de gobierno y sólo como método de defensa, en las repúblicas latinoamericanas se había hecho uso de él como arma de coacción para hacerse obedecer. Por otro lado, en estas repúblicas aún se conservaban vestigios coloniales como la participación activa de la iglesia católica en política o sistemas eleccionarios que desconocían de hecho, la voluntad popular¹⁶⁴. Pero quizás la mayor diferencia estaba en que contrario a los Estados Unidos, los países latinoamericanos que habían ensayado el sistema federal no habían organizado debidamente la autoridad local y el poder concejil, base de granito que debía ser

¹⁶³ Esta lectura aparece claramente expuesta en SAMPER, *Ensayo*, y es analizada por JARAMILLO URIBE, *El pensamiento colombiano*

¹⁶⁴ Florentino González, "Reformas constitucionales", *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 231, 7 de enero de 1853, p. 340

del edificio federal por lo que era apenas lógico que se derrumbara¹⁶⁵. Esto reforzaba su llamado a que se ensayara en la Nueva Granada un sistema igual al de los Estados Unidos, lo que alejaría cualquier temor al fracaso o a los malos efectos políticos o sociales que pudiera generar.

La lectura que los neogranadinos hicieron de la experiencia estadounidense estaba mediada, de un lado, por la *Democracia en América* de Tocqueville principalmente, y del otro, por breves estancias que algunos de ellos habían realizado en ese país. La influencia de Tocqueville se aprecia principalmente en el énfasis que pusieron en la necesidad de desarrollar los distritos parroquiales, que consideraban a la manera estadounidense, eran la base de un régimen político basado en la voluntad popular y la autonomía local¹⁶⁶. Para Duarte French, Florentino González no sólo apreciaba los argumentos de Tocqueville sino que consideraba necesaria su lectura por parte de los neogranadinos para que éstos entendieran la teoría del sistema federal, juzgasen los beneficios que producía y reflexionaran sobre la posibilidad de implantar sus instituciones¹⁶⁷.

Pero también influyó en la imagen positiva que del sistema norteamericano tenían, las estancias que algunos como Manuel Murillo Toro y Tomás Cipriano de Mosquera hicieron en ese país ya fuera a título personal o en cumplimiento de alguna misión oficial. Gracias a ellas pudieron conocer de cerca su historia y la manera como se había puesto en práctica el sistema federal. Ahora bien, valdría la pena preguntarse si la lectura que hicieron de la experiencia norteamericana fue siempre la misma. José María Samper proponía en 1861, seguir el modelo de la Confederación Suiza, más libre, liberal y democrática que la de los Estados Unidos¹⁶⁸. Este desplazamiento de las referencias históricas y políticas se explica en el contexto de la guerra civil norteamericana y el desencanto que ésta produjo en algunos neogranadinos. Y es que para Samper, el hombre norteamericano “de corazón y convicciones liberales” ya no sabía qué escoger “entre los odiosos amos y criadores de negros del Sur, y los retrógrados proteccionistas

¹⁶⁵ Florentino González, “La federación (artículo diez y ocho)”, *El clamor de la federación*, Bogotá, n. 14, 24 octubre de 1847

¹⁶⁶ Sobre esta influencia de Tocqueville sobre el pensamiento de Florentino González ver MOUCHET, “Florentino González”, pp. 85-91

¹⁶⁷ DUARTE FRENCH, *Florentino González*, p. 227

¹⁶⁸ En ARCHIVO ANCIZAR, Escritos, proyecto de constitución 1856, “La confederación”, Londres, 31 de marzo de 1861

del Norte”. Habría que indagar entonces hasta dónde la guerra condicionó o reformuló las ideas sobre el federalismo y la federación y el impacto que tuvo, por ejemplo, sobre los principios ideológicos formulados en Rionegro en 1863.

Contrario a González, hubo algunos que creían que el éxito de la experiencia norteamericana no podría ser replicado de manera similar en la Nueva Granada aun cuando, como éste lo proponía, se instaurase el mismo modelo federal. Fabio, seudónimo con el que salieron a la luz dos textos en 1852 y 1856, sostenía que el sistema federal no era bueno o malo *per se* como tampoco lo era ninguna otra forma de gobierno. Su utilidad sólo podía ser evaluada a la luz de la sociedad específica en la que se implementaría. De allí que el legislador debería atender más a los hechos que a los principios, en vista que una constitución cualquiera que ella fuese, no podía generar los mismos efectos en sociedades diversas ya que “las naciones como los hombres tienen su individualidad”¹⁶⁹.

Creía que sólo la desidia o la ignorancia podían explicar que muchos se negasen a ver la realidad de México, cuya federación no había sido más que una prolongada agonía que había arrastrado al país a la anarquía llevándolo prácticamente a la disolución. Algo similar ocurría con Centroamérica y Argentina, naciones sumidas en la guerra y el desorden permanente como resultado de su insistencia en mantener la federación¹⁷⁰. Todas las repúblicas de herencia española en donde se había adoptado el sistema federal, habían sufrido sin excepción, de la “individualidad y egoísmo de las provincias erigidas de repente en estados soberanos e independientes”¹⁷¹. El carácter de los países de herencia española no era tranquilo y de respeto a la autoridad como en los Estados Unidos; todo lo contrario, era fogoso y despreciaba la ley y la autoridad, lo que provocaba que en todos lados sus estados o provincias se proclamasen una y otra vez libres y soberanos. Creía que lo que había hecho falta en todos aquellos países que habían intentado la federación no eran los conocimientos teóricos sino prácticos para vencer ciertas resistencias como el carácter, la situación moral, las costumbres y los hábitos de las poblaciones hispanoamericanas. El resultado de esta situación había sido una profunda

¹⁶⁹ FABIO (seudónimo), *La federación*, p. 6

¹⁷⁰ *La federación en la Nueva Granada*, 1856, pp. 7-8

¹⁷¹ *La federación en la Nueva Granada*, p. 15

inestabilidad surgida de la creación de “pigmeos o ridículos *estaditos*” incapaces de mantener la fuerza y asegurar el orden público.

Como lo deja ver Fabio, así como los Estados Unidos era el ejemplo a emular por algunos, México se convirtió en la mejor referencia y a la que con mayor regularidad se recurrió para mostrar los peligros de la experiencia federal. La situación política mexicana fue seguida con regularidad por la prensa granadina y algunos sectores políticos e intelectuales. A diferencia de los Estados Unidos, no tenemos noticias de estadías importantes de alguna figura política de importancia a mediados del siglo XIX. A la vez que se expresaba una gran preocupación por la continua amenaza externa que sufrían los mexicanos, se veía con pena el grado de desorden interno y desestabilización que acechaba al país. Un buen ejemplo de esta visión lo constituyen algunas notas e informes del cónsul de la Nueva Granada en México, Domingo Anzoátegui, que a mediados de los años cincuenta describía un panorama poco menos que desastroso:

Los frecuentes trastornos y cambios de sistema, de Administraciones y de personas: la constante división de ideas y de intereses; la complicación de partidos; la desunión de los estados entre sí y su alejamiento del gobierno general; el poco acuerdo entre los depositarios de los poderes públicos, y otras diferentes causas presentan el aspecto de una casi inevitable anarquía : la situación financiera no puede ser más trabajosa y desconsolante; y de todas maneras, se ve con dolor que un país lleno de los más felices elementos y llamado a ocupar un lugar distinguido en el catálogo de las naciones, hoy parece caminar rápidamente a la ruina¹⁷².

La guerra con Estados Unidos primero, y la guerra de Reforma después, había creado un grave problema de legitimidad, pues su gobierno, aunque en teoría era reconocido por un número importante de caudillos regionales, se encontraba amenazado constantemente por éstos mismos que se arrogaban facultades del gobierno federal¹⁷³. El caso más claro del desafío que representaban estos caudillos lo constituía Santiago Vidaurri, gobernador del estado de Nuevo León y quien enarbolaba el proyecto de creación de la República de la Sierra Madre¹⁷⁴. Todo lo anterior sumado al constante enfrentamiento entre el Congreso federal y el Ejecutivo que

¹⁷² AGN, Sección república, Ministerio de Relaciones Exteriores, diplomática y consular, legación de la Nueva Granada en México, transferencia 2, tomo 396: Nota de Pedro de Anzoátegui al Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada, México, 18 de enero de 1853, f. 6v

¹⁷³ AGN, Sección república, Ministerio de Relaciones Exteriores, diplomática y consular, legación de la Nueva Granada en México, transferencia 2, tomo 396: Nota de Domingo de Anzoátegui al Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada, México, 31 de octubre de 1855, f. 10

¹⁷⁴ AGN, sección república, Ministerio de Relaciones Exteriores, diplomática y consular, legación de la Nueva Granada en México, transferencia 2, tomo 396, Notas de Domingo de Anzoátegui al Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada del 29 de abril y 30 de julio de 1856

había diferido la sanción de una nueva constitución, llevaba a Anzoátegui a predecir dos caminos para superar la crisis: o la anexión de la mayoría del territorio mexicano a los Estados Unidos o el establecimiento de un régimen político encabezado por un príncipe europeo.

La lectura histórica del federalismo estaba llena no sólo de referencias externas sino también internas. Para algunos, no era necesario ir más allá de las fronteras de la Nueva Granada. La experiencia de la primera república que siguió a 1810, era prueba suficiente de los peligros del federalismo en sociedades políticamente inexpertas. Fabio creía que la guerra civil que había caracterizado su corta vida y la reconquista española al mando de Pablo Morillo que le había dado muerte, era prueba suficiente de la imposibilidad de establecer un poder nacional fuerte amenazado constantemente por las autonomías y pretensiones de soberanía de las diferentes provincias. Intentar nuevamente el establecimiento del federalismo sin tener en cuenta esos sucesos, era apostar contra la Historia.

Fabio defendía el régimen mixto que se había establecido y pedía se diera una oportunidad a que el poder municipal sancionado por la constitución de 1853, se consolidara¹⁷⁵. Rechazaba la supuesta uniformidad de opinión que había en torno a la federación y la realización de la consulta de 1855 porque las legislaturas provinciales a quienes se había consultado, no eran representativas de la opinión de sus habitantes en conjunto. Estaba convencido que “por lo menos los ocho décimos de los habitantes de cada provincia no entiende qué es federación, por tanto no piensa que se adopte esta u otra forma de gobierno”¹⁷⁶. De los dos décimos restantes solo una pequeña parte se ocupaba de los negocios públicos y eran quienes formaban esa minoría que

Sois los que formáis esta grita, no porque creáis que los granadinos serán más ricos y felices adoptando la federación, sino porque os dejáis alucinar con el brillo de oropel que tendrían vuestras respectivas provincias siendo estado soberano e independiente, cuyos primeros puestos ocuparían sus hijos más ilustres ¿No será ésta la clave para averiguar el motivo de tantos clamores por la federación – los empleos?¹⁷⁷

¹⁷⁵ *La federación en la Nueva Granada*, p. 16

¹⁷⁶ *La federación en la Nueva Granada*, p. 22

¹⁷⁷ *La federación en la Nueva Granada*, p. 22

Algo similar opinaba Lorenzo Barilli, para quien el avance que iba haciendo la idea federal radicaba erróneamente en el optimismo desbordado de algunos, en el desdén de otros y en el interés por los beneficios políticos que muchos esperaban obtener de ella:

Ya que los conservadores no hacen, y otros hacen mal, progresa el favor de la federación: ella lisonjea por diversos motivos a los hombres de diverso pensar; hay los que desesperando organizar un gobierno central moral, esperan que podrá organizarse en su provincia alguna cosa buena. Creo que este es el pensamiento de los antioqueños ¡Quiera Dios que no se engañen! Pero dudo que la federación en vez de curar el mal, lo mudará en otro peor. Y porque alguno de nuestros amigos prevé así sucederá, sostienen la federación con la esperanza de que haciéndola insoportable, al fin se conocerá la necesidad de entrar en el buen camino. Pero no fue así en Buenos Aires ni en la América Central¹⁷⁸

Criticaba la tendencia general que se había desarrollado en el Congreso de restringir cada vez más las facultades atribuidas al poder central, lo que predisponía a la idea de la federación no como una institución que habría de salvar a la República, sino como una novedad cuyas consecuencias fueran buenas o malas, podrían abrir un nuevo orden de cosas cualquiera que ese fuera¹⁷⁹.

PARTICULARIDADES Y ALCANCES DE LA IDEA FEDERAL

Aunque en el debate por el federalismo se reflexionó de manera general sobre él, el respaldo de las localidades a su implementación partió de consideraciones particulares. Los beneficios que cada localidad esperaba de su adopción estaban directamente relacionados no sólo con su formación interna y el grado de articulación con el gobierno nacional, sino también con la fortaleza política de sus grupos regionales. Éstos articularán un discurso identitario a partir del cual buscarán promover un régimen especial para sus provincias, o lo que desde su perspectiva era lo mismo, la constitución de estados federales. No es casual que dos de las regiones que con mayor fuerza se expresaron a favor del federalismo fueran Antioquia y Panamá que contaban con grupos regionales bien articulados capaces de generar un proyecto común en torno al federalismo.

¹⁷⁸ Carta de Lorenzo Barilli a Pedro Antonio Restrepo, 8 de marzo de 1855, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Año X, n. 111, octubre 1915, p. 153

¹⁷⁹ Carta de Lorenzo Barilli a Pedro Antonio Restrepo, 6 de junio de 1856, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Año X, n. 114, abril 1916, p. 344

Para Álvaro Tirado Mejía el federalismo “no fue más que la expresión de intereses de las oligarquías regionales en momentos en que no estaba constituida la nacionalidad y ante la carencia de una clase homogénea que tuviera un ámbito nacional de dominación. El federalismo fue la manera más adecuada que encontraron las oligarquías regionales para disponer en su beneficio del patrimonio nacional sin entrar en una confrontación general”¹⁸⁰. Algo similar opina Marco Palacios, quien ha recalcado la fragmentación regional de las clases dominantes, cuyas tendencias profundamente localistas y provincianas impidió la formación de una clase dominante nacional¹⁸¹. Si bien aspiraban a obtener un poder nacional, su marco de referencia lo constituyó el espacio reducido de su región o provincia.

Pero así como el federalismo fue pensado en clave regional, hubo otros para quien era necesario articular una liga o alianza confederal que vinculara algunas repúblicas latinoamericanas en torno a ciertas bases como la defensa común. El problema fue definir qué tipo de alianza debía ser ésta y bajo qué principios políticos debían federarse. Tanto la reflexión en torno a esta liga como la discusión regional del federalismo, dejan ver la manera como el discurso a favor de éste fue moldeable y se adaptó a diversas necesidades, escenarios y coyunturas políticas.

EL FEDERALISMO DESDE LAS PROVINCIAS: LA VARIANTE REGIONAL

Como se ha visto, las localidades se constituyeron en actor central en la discusión por el federalismo. A través de las representaciones enviadas al Congreso y al Poder Ejecutivo nacional expusieron las razones que debían no sólo respaldar su adopción, sino guiar la constitución de la república federal. En ellas también se consignaron algunos de los significados con los que las localidades dotaron al federalismo y que sustentaban su demanda a favor de él. Si bien desentrañarlos no es tarea fácil, intentaremos aventurar algunas hipótesis.

En primer lugar, fue común asociar el federalismo con la defensa del localismo. Las diferentes representaciones dejan ver la importancia que las localidades le dieron a la defensa de una forma de vida particular. El centralismo no sólo desconocía esas particularidades, sino que

¹⁸⁰ TIRADO MEJÍA, “El Estado y la política”, p. 164

¹⁸¹ PALACIOS, “La fragmentación regional”

impedía el desenvolvimiento local. Para muchas el federalismo, más allá de su formulación teórica, significaba en la práctica el derecho a organizarse y gestionar sus asuntos locales sin ninguna injerencia de autoridad superior alguna. No obstante, los límites geográficos de ese localismo no son claros. Como se verá en el capítulo 4, los individuos se podían identificar con un distrito, un cantón o una provincia. Por supuesto, la identidad no estaba definida por las divisiones administrativas y muchas veces esa defensa de lo local apuntaba a regiones no demarcadas oficialmente pero que sus habitantes creían como parte de una misma comunidad. Ese localismo, geográficamente difícil de acotar, apuntaba a una noción según la cual el federalismo llevaría a la emancipación municipal.

Esta idea, que constituyó otro de los sentidos con que se dotó al federalismo, estuvo ampliamente extendida y vinculaba el federalismo con el desarrollo de las localidades. Aquí, de nuevo, la geografía es un poco engañosa. Pero podríamos decir que hacía referencia a comunidades políticas que podían coincidir con las demarcaciones provinciales, pero también con las cantonales. De manera similar a la propuesta de algunos como Florentino González, muchas localidades creían que más allá de la definición de esferas y facultades entre el gobierno federal y los estados, el federalismo permitiría el desarrollo del poder municipal, emancipando a las localidades de la tutela no siempre benéfica, de los poderes asentados en Bogotá.

Estas dos ideas estuvieron en la base de los reclamos de la mayoría de las localidades. Pero hubo dos, Antioquia y Panamá, que hicieron uso de éstas de manera más sostenida. Para nuestros efectos, nos referiremos a ambas regiones con los límites que adoptarán al momento de su constitución en estados federales en 1856 y 1855 respectivamente. En ambos casos, sus grupos regionales lograron articular un discurso político a favor del federalismo que presentaron sin fisuras. El caso más claro es el de Panamá, en donde las regiones interiores, menos vinculadas a las élites políticas asentadas en la ciudad de Panamá y poco beneficiadas del comercio interoceánico que constituía la base material de su articulación, expresaron en algunas oportunidades su rechazo a la constitución de una república federal en cuanto esto implicaba la creación de una nueva y más radical dominación política, esta vez de carácter interno.

Una evidencia de la manera como el discurso por el federalismo fue útil a diversos grupos y circunstancias, es la diferencia misma entre las sociedades antioqueña y panameña. Mientras Antioquia fue considerada a lo largo de todo el siglo XIX el baluarte por excelencia del partido conservador, Panamá fue un espacio de dominio liberal. La minería, la pequeña agricultura y el comercio regional eran la base económica de la primera, mientras que los istmeños dependieron del comercio internacional y el tránsito de personas. Mientras el federalismo panameño apuntaba hacia al exterior, hacia la necesidad de consolidar su autonomía con respecto a Bogotá de manera que se pudiera definir una nueva y mejor articulación con el mundo atlántico, el federalismo antioqueño apuntaba hacia el interior y fue una respuesta a las políticas liberales que venían llevando a cabo los gobiernos nacionales. Para ambas, el objetivo principal era lograr la autonomía municipal y la soberanía con respecto a su organización interior.

La historia de la relación del Istmo de Panamá con la Nueva Granada estuvo atravesada por una serie de tensiones y conflictos. La particular posición geográfica del Istmo que hacía casi imposible cualquier vinculación por tierra con el resto del territorio y toda una odisea la comunicación con Bogotá, fue un hecho decisivo en la configuración de una relación problemática y distante. Pero a su vez, fue la base fundamental del discurso identitario promovido por las élites políticas asentadas en la ciudad de Panamá.

A pesar de la decisión de mantener unido al Istmo a la Nueva Granada luego del desplome de la Gran Colombia, sus élites regionales dejaron en claro que la base de unión no podía ser una forma central de gobierno,

porque la enorme distancia que le separa de Bogotá, hace que sus intereses locales sean desatendidos, que la acción benéfica del gobierno no llegue sino desvirtuada hasta nosotros, y que continúe para siempre estacionario, en medio de los preciosos elementos que posee para llegar a ser el emporio del comercio de los dos mundos¹⁸².

Esta condición fue exigida de nuevo en el marco de la guerra de los Supremos y a propósito de las negociaciones encabezadas por Tomás Herrera con el gobierno nacional. El rechazo de un vínculo federal por parte de éste, llevó a las élites panameñas a solicitar que se aprobase al menos un régimen especial para el istmo. Así, desde 1829 por ejemplo, reclamaron su

¹⁸² DE OBALDÍA y AROSEMENA, *Manifiesto que hacen a la nación*, p. 12

constitución en zona de libre comercio, siendo la declaración de puertos francos una de las medidas que más impulsaron. Aquí hay que recordar que el Istmo estuvo desde la época colonial, volcado sobre el intercambio de mercancías que hicieron de las famosas ferias de Portobelo, no sólo un gran espacio de comercialización y distribución de productos para toda la América española, sino también la principal añoranza de los panameños decimonónicos. Un régimen de aduanas particular o mejor, la ausencia total de ellas, fue una de las vías por las que se demandaron la aplicación de leyes especiales.

Los reclamos por una mayor autonomía estuvieron acompañados por declaraciones de independencia como la de 1840, que como se vio en la primera parte del presente capítulo, respondió a una coyuntura de carácter nacional. No obstante, también expresó las demandas por un régimen particular que en el federalismo encontró la vía para obtenerlo. Aunque fueron varios los escritos que reflejan el respaldo de los sectores dominantes a la constitución de la república federal, hemos tomado *El estado federal de Panamá* de Justo Arosemena como referencia por ser, en primer lugar, un claro reflejo de los deseos de la élite panameña a la cual pertenecía, y por el otro, porque fue el texto usado para promover la aprobación del proyecto legislativo de creación del estado en 1855¹⁸³.

Aunque Arosemena defendió ampliamente la adopción de una república federal sustentando en diversas referencias históricas los beneficios de esa forma política, creía que, si la opinión pública neogranadina se declaraba contraria a ella, debía procederse sin embargo, a la constitución del estado federal de Panamá. Sostenía que la creación de éste no debilitaría la relación del Istmo con el gobierno de la Nueva Granada y antes bien fortalecería la unión con respecto a Bogotá. Afirmaba que sólo la marcha sólida y próspera del estado ayudaría a destruir con la elocuencia de los hechos, “las objeciones frecuentes que se han opuesto al establecimiento del sistema federal en los pueblos de raza española” permitiendo la adopción de él por parte de la Nueva Granada¹⁸⁴. Y es que para Arosemena, “justamente el sistema federal tiene las grandes ventajas de atenuar las antipatías por la separación de los pueblos que

¹⁸³ AROSEMENA, *El estado federal*. Valga aclarar que el proyecto de creación del estado federal de Panamá fue presentado al Congreso desde 1852, pero por diversas circunstancias, no se aprobó sino hasta tres años más tarde.

¹⁸⁴ Justo Arosemena, “Discurso de posesión del Jefe Superior del Estado”, *Gaceta de Panamá*, Panamá, n. 1, 20 de julio de 1855

componen los diversos estados, y de satisfacer todas las ambiciones repartiéndolas entre muchas soberanías”¹⁸⁵.

Fueron varios los argumentos que expuso para justificar la creación del estado federal. El primero fue el de la diferencia de caracteres entre los istmeños y los habitantes del interior del país:

Sujetar a un mismo paso al buey y al ciervo, rehusar la necesaria emancipación de aquel territorio por temor de que su ejemplo seduzca a las otras secciones, que se desean mantener al yugo central, envuelve una doble injusticia [...] Pero el Istmo de Panamá, que en nada se parece a las otras comarcas granadinas, quiere porque lo necesita, que su territorio reciba una organización distinta, una organización netamente federal, que no le haga por más tiempo onerosa la dependencia al gobierno supremo de otro país: dependencia aceptable, útil y honrosa si no ataca sus derechos y sus intereses; pero altamente injusta e intolerable si compromete los beneficios que el gobierno está destinado a producir, en donde quiera que un puñado de hombres se reúnen a llenar sus grandiosos destinos sobre la tierra¹⁸⁶

El segundo argumento que destacaba era el derecho del Istmo a un gobierno propio. A diferencia de las demás provincias neogranadinas, éste había gozado de un estatus especial durante la etapa colonial como capitania general vinculada al Virreinato de la Nueva Granada. Al unirse a la república Colombiana creada por Bolívar, el Istmo había hecho una cesión de su soberanía a la que nunca había renunciado y que demandaba como un derecho inalienable que le pertenecía.

Un tercer argumento era la dificultad que encontraban los panameños para que sus voces fueran escuchadas en el Congreso nacional. A las dificultades que enfrentaban sus representantes y senadores para trasladarse a la capital, se sumaba el desdén del Congreso para legislar sobre asuntos de carácter local. Provincias interiores como Socorro, Vélez, Antioquia o Bogotá, de mayor población y presencia política, hacían sentir el peso de sus representantes a la hora de discutir y votar por ejemplo, una legislación comercial favorable al Istmo pero que nada significaba para las poblaciones andinas. A esto se sumaba la ignorancia casi absoluta del Congreso y autoridades nacionales con respecto a su situación política, social y económica; ignorancia que no les permitía decretar las medidas más convenientes a sus necesidades.

¹⁸⁵ AROSEMENA, *Proyecto de acto reformativo*, p. 5

¹⁸⁶ AROSEMENA, *El estado federal*, p. 99

En la argumentación de Arosemena se dejaba ver un cierto sentido del agravio con respecto a las autoridades nacionales que condenaban al Istmo a una posición subordinada respecto a las demás provincias. Este sentimiento fue común entre algunos dirigentes y poblaciones de la costa que creían ser tratados con desprecio por los políticos del interior. Ya en 1835 el político cartagenero Juan José Nieto se quejaba ante el entonces presidente Francisco de Paula Santander, de la rivalidad persistente entre la costa y el interior y la manera como ésta incidía poderosamente en la política en Bogotá, más precisamente, en las discusiones legislativas. En un tono muy similar al de los panameños, cuestionaba el que desde Bogotá se condenaran las ideas federalistas que defendía la Costa al considerarlas como reclamos separatistas¹⁸⁷. Estos constantes sentimientos de desprecio y humillación no cesaron a lo largo del siglo y, de hecho, le dieron un cariz especial a la elección presidencial de 1875. En esa coyuntura, los tres estados federales de la costa, Bolívar, Magdalena y Panamá, se unieron para respaldar la candidatura del cartagenero Rafael Núñez, haciendo uso de un discurso regionalista en el que cuestionaban la preeminencia histórica de las áreas andinas y cuestionando, si “¿no tienen derecho a ser presidentes los nacidos a la orilla del mar caribe? ¿Es que hay intereses encontrados en las dos secciones, y para que se mantenga la preponderancia de los de allende es preciso excluir del mando a los de aquende?”¹⁸⁸.

Los reclamos panameños habrían sido determinantes no sólo para promover el reconocimiento de la autonomía del Istmo sino también, como señala Armando Martínez,¹⁸⁹ para impulsar el debate por la federación en la Nueva Granada. Basta recordar que la experiencia panameña fue un punto central en la discusión pública a partir de 1855 y determinó los principios políticos que debía constituir la federación.

Para las élites regionales antioqueñas, los fines del federalismo debían ser diferentes a los expuestos por las panameñas. No buscaban una mejor articulación con el exterior, más bien, una mayor cohesión interna y la construcción de un régimen político que se opusiera a las políticas liberales de los gobiernos nacionales. Así, mientras los panameños recalcaron la

¹⁸⁷ Carta de Juan José Nieto a Francisco de Paula Santander, Cartagena, 7 de agosto de 1835, en *Archivo Santander*, Bogotá, Editorial Águila Negra, 1925, Vol. XXI, p. 307

¹⁸⁸ Antonio Del Real, “La costa i el interior”, *El Escudo Nacional*, Cartagena, n. 10, 5 de abril de 1875

¹⁸⁹ MARTÍNEZ GARNICA, “La acción de los liberales panameños”, pp. 37-91

diferencia de su sociedad con respecto al resto de la Nueva Granada, los antioqueños enfatizaron en las diferencias ideológicas que los distanciaban del régimen nacional.

Palacios ha señalado bien la particularidad de ese regionalismo antioqueño que “no fue tan coyuntural como el costeño, el santandereano o el caucano; es decir que no tuvo tantas fluctuaciones porque no nacía de las cambiantes situaciones de fuerza entre el centro político y la región. Más bien puede considerársele como una manifestación político-cultural de una región unificada ideológica, moral, intelectual y económicamente, por una clase dirigente pragmática, social y políticamente conservadora”¹⁹⁰. Otros estudiosos han hecho énfasis en la particularidad de esa clase dominante antioqueña que logró consolidar su poder político y económico, promoviendo no sólo una gran cohesión social sino también una estabilidad institucional de la que gozaron pocas regiones del país¹⁹¹.

Quizás la coyuntura que mejor dejó ver la adhesión antioqueña al federalismo, fue la guerra civil de 1851. A diferencia de Panamá, no encontramos un apoyo al federalismo en décadas anteriores, pero tampoco se puede suponer que haya surgido de la nada en el marco de la guerra. Más bien habría que hacer investigaciones más precisas que rastren las ideas federales en Antioquia. La guerra fue sin embargo, un escenario privilegiado en donde los antioqueños expusieron las razones por las cuales creían más apropiada una forma de gobierno federal.

La guerra fue una respuesta armada de caucanos y antioqueños frente a dos políticas en particular llevadas a cabo por la administración de José Hilario López; la primera de ellas fue la abolición de la esclavitud que afectaba las haciendas caucanas, y la segunda, la expulsión de los jesuitas. Para la sociedad antioqueña formada tradicionalmente en los colegios regentados por la Compañía de Jesús, la expulsión de los padres de la Compañía era un atentado no sólo a su sentimiento religioso sino también a la formación de su juventud. A esto había que agregar otra medida que fue considerada por los antioqueños un castigo por su oposición a la administración López, como lo fue la división de la provincia de Antioquia en tres nuevas secciones territoriales. Si bien como se verá en el capítulo 4 ésta fue una política general que afectó a diversas provincias, para los antioqueños, con ella se buscó debilitar las fuerzas

¹⁹⁰ PALACIOS, “La fragmentación regional”, p. 1678

¹⁹¹ URIBE DE HINCAPIÉ y ÁLVAREZ, *Raíces del poder regional*

conservadoras de mayoría en la provincia, otorgando mayor peso político a los liberales que se atrincheraron en la recién creada provincia de Rionegro. Así, su defensa de la federación fue una manera de demandar una mayor autonomía que les permitiese sustraerse de los excesos de una administración tiránica y desastrosa:

Fastidiados de vivir tanto tiempo bajo la mano de fierro del tirano López, sin libertad individual, sin derecho, sin protección, sin seguridad; cansados de vivir bajo el yugo mil veces ignominioso de esa administración impenitente, escándalo del siglo XIX, eterna mancha de la historia, nos hemos agrupado los antioqueños amantes de la libertad, en torno de una bandera benéfica, que puede, como el árbol del desierto, abrigar bajo su sombra al viajero fatigado, esa bandera es la bandera de la ¡¡federación!!! Nombre sagrado para el antioqueño, que no puede pronunciarle sin que se le ensanche el corazón, sin que sus ojos viertan lágrimas de entusiasmo y se dobleguen sus rodillas ante este lema bendecido de ¡¡federación!!!¹⁹²

De manera similar a los panameños, su llamado a la federación no implicaba necesariamente la demanda por una república federal, aunque al igual que éstos, señalaban la importancia de sancionarla en cuanto ella implicaba una revolución completa del sistema político:

¿Cuál es esa voz que tan buenos efectos entraña? Pronunciémosla nosotros, pronunciémosla, eso sí con voz en cuello, gritemos con todas nuestras fuerzas ¡Federación! ¡Federación!!! La federación es la única tabla que tiene la República para salvarse del naufragio, es el lábaro político que le da la victoria contra las ideas disolventes [...] ¡Viva el estado soberano de Antioquia!¹⁹³

La propuesta de creación del estado de Antioquia iba acompañada de una enumeración de los elementos con que contaba la provincia y que la hacía digna de merecer tal reconocimiento: territorio extenso, fértil y aurífero; más de 200.000 habitantes activos, robustos e industriosos; rentas cuantiosas para hacer los gastos que se requieran; una frontera inaccesible a la amenaza exterior, y sobre todo uniformidad y unión en las opiniones a favor del sistema federal¹⁹⁴.

Si bien las fuerzas oficiales se impusieron sobre los rebeldes, ello no implicó la derrota de las ideas federales en Antioquia. Por el contrario, estas seguirán siendo parte del discurso político de la élite antioqueña y como tal, se pronunciarán a favor de la república federal en 1855. No es casualidad que el segundo estado federal en ser constituido fuese precisamente el de Antioquia un año más tarde.

¹⁹² "A qué conduce la federación", *El Federal. Periódico popular*, Medellín, n. 1, 3 de agosto de 1851, p. 3

¹⁹³ "División de Antioquia", *El Antioqueño*, Medellín, n. 16, 6 de enero de 1851, p. 61

¹⁹⁴ "Federación", *La Época. Periódico conservador*, Medellín, n. 9, 13 de julio de 1851, p. 34

Para quienes han defendido la vinculación entre federalismo y liberalismo, no es fácil explicar la relación entre el conservatismo antioqueño y las ideas federales. De hecho, esta relación no ha sido bien estudiada. Esto es paradójico si se tiene en cuenta que una vez establecido el régimen radical de Rionegro en 1863, fue el estado de Antioquia encabezado por Pedro Justo Berrío, el que mejor relación estableció con las administraciones federales. Como presidente del estado entre 1864 y 1872, logró una relación de mutuo respeto y entendimiento con las administraciones federales más radicales como la de Manuel Murillo Toro¹⁹⁵. Esto le permitió no sólo conservar el carácter religioso de Antioquia, sino también promover la que será una de las épocas de mayor florecimiento industrial y económico de la región¹⁹⁶.

Los casos de Antioquia y Panamá abordados aquí someramente, nos llevan a cuestionarnos sobre la existencia de otros federalismos: ¿existía, por ejemplo, uno pastuso, boyacense o costeño? No lo creemos así. Creemos no obstante, que sí existieron condicionantes locales que configuraron una posición particular con relación a él. Richard Stoller, quien ha estudiado la provincia del Socorro, muestra el impacto que generó en ella el liberalismo y la manera como éste fue configurando un discurso político que favoreció el respaldo a la idea federal¹⁹⁷. Lo que estas experiencias dejan en evidencia es que el respaldo a la federación se configuró a partir de muchos factores locales y de la articulación de éstos con la política nacional.

LA FEDERACIÓN EN PERSPECTIVA CONTINENTAL

Paralelo al debate en torno a la organización que debía adoptar el Estado neogranadino, surgieron voces que reclamaban la reconstitución de una gran federación de naciones latinoamericanas que tomara como punto de partida la otrora vigorosa Gran Colombia. Hubo dos intentos en ese sentido en 1847-48 y 1856-57. Ambos intentos, promovidos por la Nueva Granada, buscaban concretar una liga o alianza que, reconociendo y respetando la soberanía

¹⁹⁵ Al respecto ver por ejemplo, VILLEGAS, *Las vías de legitimación*

¹⁹⁶ Jorge Rodríguez Arbeláez cuestiona algunas interpretaciones que han construido una leyenda negra en torno al federalismo que considera poco veraz desde el punto de vista nacional y más aún, si se aborda el caso específico de Antioquia, para quién el periodo federal fue sinónimo de crecimiento gracias entre otras cosas, a que las fuerzas sociales se fortalecieron y permanecieron relativamente homogéneas. "Pasado del federalismo", pp. 50-65. Perspectiva similar se puede encontrar en BREW, *Aspectos de la política*

¹⁹⁷ STOLLER, "Liberalism and conflict in Socorro"

nacional de cada uno de los involucrados, estableciera formas de cooperación y actuación conjunta en caso de agresión exterior. Estas tentativas de forjar una alianza de tipo confederal retomaban una tradición que desde la misma declaración de independencia de las repúblicas latinoamericanas, preveían una estrecha colaboración para la protección mutua de la independencia y soberanía de las jóvenes naciones, así como mecanismos que facilitarían el intercambio comercial.

Entre diciembre de 1847 y enero de 1848 se reunieron en Lima los plenipotenciarios de los gobiernos de Bolivia, José Ballivian, de Chile, Diego José Benavente, de Ecuador, Pablo Merino, de Perú, Manuel Ferreira y de la Nueva Granada, Juan de Francisco Martín, con el fin de establecer una confederación de repúblicas hispanoamericanas. En estas reuniones se discutió un tratado general de unión, así como tres tratados particulares sobre comercio y navegación, de correos y diplomático. Los delegados debían, una vez discutidos y aprobados por mayoría, tramitarlos en cada uno de los Congresos nacionales que debían ratificarlos y reglamentar su ejecución.

El proyecto general de tratado de confederación establecía como el origen de esta alianza, la corta vida de las naciones latinoamericanas y la infancia en la cual se encontraban aun sus instituciones, siendo necesario fortalecerlas ante los peligros y acechanzas de sus enemigos. Así mismo, reconocía que el mejor cimiento de esta unión y por qué no, la garantía de su éxito, se encontraba en la identidad cultural compartida fundada en el idioma, la religión, costumbres y origen. Establecía como punto de partida, el reconocimiento de la independencia y soberanía de los asociados y como objetivos, la salvaguarda de estos derechos frente a cualquier tipo de amenaza, el fortalecimiento de su industria y comercio, y la constitución de un medio eficaz para resolver por vías pacíficas y amistosas todas las disputas que pudieran presentarse entre ellas¹⁹⁸.

Un elemento recurrente en las discusiones y que se consignó como el artículo 1 del tratado, fue la necesidad de asegurar la integridad territorial de cada una de las naciones firmantes y el dominio y señorío de sus gobiernos sobre ellos. En la defensa del territorio, las cinco naciones podrían auxiliarse en caso de ser requerido con sus fuerzas marítimas y terrestres. Se negaban

¹⁹⁸ CONGRESO, Senado, confederación de las N., 1847, pp. 4-6

a reconocer cualquier derecho que pretendiera reclamar sobre el territorio de alguna de ellas cualquier nación extranjera o tribu indígena y consideraban como agresión la invasión de sus fronteras, las acciones de los filibusteros con o sin consentimiento de los gobiernos extranjeros a que pertenecían y la ofensa o ultraje de que fueran objeto sus agentes diplomáticos. Resulta interesante que en el convenio se equiparase a las tribus indígenas a naciones extranjeras y que se justificase por esa vía, las acciones militares en contra de ellas para asegurar el dominio absoluto del Estado sobre todo el territorio nacional.

La confederación estaría presidida por un congreso de plenipotenciarios a quien se debían dirigir todas las peticiones de ayuda o socorro mutuo y el único que, previa presentación de un informe de hechos, podía declarar el *casus foederis*, es decir, certificar que estaban dadas las condiciones para convocar a las naciones confederadas en auxilio de la que hubiese sido atacada. Al declarar este estado de guerra todas las naciones pertenecientes a la confederación debían romper relaciones con el país agresor, expulsar de sus territorios a todos sus ciudadanos y entregar el contingente de fuerza determinado por el congreso de plenipotenciarios. En caso de no encontrar razones para declararlo, los gobiernos de los países confederados pondrían en marcha sus buenos oficios para impedir un enfrentamiento armado pero siendo éste inevitable, se mantendrían neutrales.

Los tratados y convenciones que se firmaren serían de obligatorio cumplimiento para todas las partes y se comunicarían a otras naciones latinoamericanas para que, si quisiesen, se integrasen a la confederación. El tratado de comercio y navegación establecía como el punto más importante, que todos los productos naturales o manufacturados de las repúblicas confederadas que se introdujeran en cada uno de los países integrantes, pagarían solamente la tercera parte de los derechos de importación. Así mismo, decretaba la abolición total de la esclavitud.

Los puntos que mayores obstáculos presentaron para llegar a un acuerdo que dejara satisfechas a todas las partes, fueron el congreso de plenipotenciarios y su grado de intervención en los asuntos internos de los países firmantes. En la discusión del tratado de confederación el representante de la Nueva Granada dejaba claro que la alianza no implicaba intervención en los asuntos internos de cada país, y que cada uno de ellos adoptaría y mantendría el gobierno

y las instituciones que creyera más convenientes. Para el delegado boliviano sin embargo, una de las mayores amenazas que enfrentaban los países latinoamericanos no era la intervención extranjera sino el desorden interno causado por múltiples rebeliones e intentos de derrocamiento de los gobiernos establecidos. En ese escenario, pedía que la acción del congreso de plenipotenciarios se hiciera efectiva en caso de que cualquier trastorno o rebelión pretendiera echar por tierra los gobiernos constitucionalmente establecidos. Para los delegados de los demás países este principio de intervención lejos de “dar solidez a los gobiernos, hace que estos sean mirados como creaciones extrañas, que no tienen en su favor la voluntad de la nación”¹⁹⁹. Los delegados de Perú y Ecuador insistieron en incluir una cláusula en la que todos los firmantes se comprometieran a no permitir la destrucción del sistema democrático, propuesta que fue igualmente rechazada.

El segundo punto de debate fue puesto en la mesa por el representante de Perú y giraba en torno al carácter y atribuciones del congreso de plenipotenciarios. Consideraba que no era prudente dejar en manos de ese organismo la declaración del *casus foederis* porque esa potestad estaba delegada ya en los Congresos nacionales. Facultar a dicho congreso para ello, era establecer un nuevo poder y soberanía que no estaba reconocido en ninguna constitución y era establecer una peligrosa competencia y superposición de soberanías. Para los demás delegados prescindir de este cuerpo significaba hacer nugatoria la confederación²⁰⁰. El delegado de Chile recordaba que el congreso de plenipotenciarios no debía verse como un cuerpo separado o externo a las repúblicas contratantes y que “la conveniencia de la confederación debe hallarse principalmente en el efecto moral que producirá en las otras naciones”²⁰¹.

No es difícil imaginar las razones del fracaso de esta confederación. Aunque desconocemos las discusiones que se dieron en el Congreso neogranadino alrededor de ella o si fue siquiera discutido alguno de los tratados, creemos que la dificultad por llegar a acuerdos sobre temas esenciales como el alcance de la confederación, hicieron inviable su adopción. Por otro lado,

¹⁹⁹ CONGRESO, Senado, confederación de las N., 1847, p. 23

²⁰⁰ CONGRESO, Senado, confederación de las N., 1847, p. 81

²⁰¹ CONGRESO, Senado, confederación de las N., 1847, p. 84

la mayoría de los países firmantes estaban atravesando por serias coyunturas políticas que impedían que la confederación se convirtiese en un tema prioritario.

Pero para algunos en la Nueva Granada la idea de una confederación latinoamericana siguió siendo un anhelo que era necesario perseguir. En 1856 se retomó la idea que rondaba desde principios de la década, de establecer esta alianza en parte por la presencia cada vez mayor de los Estados Unidos en territorio nacional y la amenaza que suponía como lo revela el episodio de “la tajada de sandía”²⁰². Algunos sectores políticos temían perder la soberanía sobre el Istmo de Panamá y urgían asegurar su neutralidad y la soberanía neogranadina sobre él²⁰³.

El interés de la Nueva Granada por llevar a cabo esta alianza se expresó en el artículo transitorio de la constitución de 1853 por medio del cual “se facultaba al Poder Ejecutivo para celebrar tratados con las repúblicas de Venezuela y Ecuador para reestablecer la Unión Colombiana bajo un sistema federal de quince o más estados, cuya organización definitiva se realizaría por una convención constituyente convocada según las estipulaciones de dichos tratados”. La cuestión no pareció ocupar a las legislaturas de los años siguientes y sólo hasta 1856 se discutió ampliamente el tema a partir de un proyecto de ley que autorizaba al Poder Ejecutivo a entablar negociaciones diplomáticas que dieran por resultado el restablecimiento de una unión federal. Se consideraba deseable la unión de las tres repúblicas, pero se estipulaba que la unión de dos sería suficiente para dar por constituida la confederación²⁰⁴. A la par de la discusión se conoció un pronunciamiento de la legislatura venezolana del 25 de febrero de 1856 en la cual se instaba a los gobiernos de la Nueva Granada y Ecuador a entablar conversaciones con el fin de establecer las bases para la confederación²⁰⁵.

²⁰² El episodio de la “tajada de sandía” se produjo en Panamá el 15 de abril de 1856, cuando una disputa entre un vendedor de fruta local y un par de individuos norteamericanos apostados en la ciudad, derivó en un amplio enfrentamiento entre locales y extranjeros que produjo un número importante de muertos. Las reclamaciones del gobierno de Estados Unidos no se hicieron esperar, y además de las compensaciones económicas, solicitaba entre otras, que se declarasen ciudades libres a Panamá y Colón y adjudicaciones de tierras en zonas cercanas al ferrocarril. Dichas pretensiones de renuncia de la soberanía de la Nueva Granada sobre el Istmo provocaron duras disputas y no pocas preocupaciones en Bogotá. Ver sobre este asunto Arauz y Pizzurno, *Relaciones entre Panamá y Nueva Granada i los Estados Unidos de América: final controversia diplomática con relación a los sucesos de Panamá el día 15 de abril de 1856*, Imprenta del Estado, 1857

²⁰³ AGN, sección república, fondo ministerio de relaciones exteriores, diplomática y consular, legación en Francia, n. orden 277

²⁰⁴ CONGRESO, Senado, antecedentes de leyes, 1856, 112, f. 135

²⁰⁵ CONGRESO, Senado, antecedentes de leyes, 1856, 112, f. 126

Una comisión formada en el Senado para examinar el proyecto de ley, exponía algunos problemas que estaban en la base de la formulación de esa unión pese a considerarla como deseable. El principal era la condición política actual de cada uno de esos países y la diferencia en torno a ciertos principios de organización estatal, en especial con relación al Ecuador. Siendo deseable igualmente la integración de Costa Rica, la comisión consideraba que no era pertinente dada su régimen político basado en la concentración de todos los poderes públicos en una sola persona²⁰⁶. Pero para otros, el problema de la unión radicaba en Venezuela, con quien no se debía establecer ningún tipo de alianza hasta tanto no fuese expulsada la familia Monagas del poder²⁰⁷.

José María Samper fue uno de los principales defensores de esta liga continental pero consideraba que ésta debía realizarse por etapas; en la primera se asociarían Venezuela, Ecuador y Nueva Granada; en una segunda etapa se extendería a Centroamérica y concluiría con una liga de las repúblicas latinas de América. Samper establecía una clara diferencia entre una federación Colombiana (Venezuela, Ecuador, Nueva Granada y Centroamérica) y una confederación general de la América Española. La primera se formaría a la manera de la Unión Americana y estaría compuesta de estados independientes con un centro en Colón o Panamá, mientras la segunda sería una confederación basada en la alianza de nacionalidades independientes²⁰⁸. Su propuesta se fundaba en su visión de la federación como una alianza política indispensable para que la raza latino-americana cumpliera su misión natural y asegurase su independencia. Con ésta se afianzaría la verdadera república y se impulsaría el desarrollo de la industria, el comercio, la agricultura, las ciencias y el conocimiento que por sí solas no podrían alcanzar cada una de estas naciones. Era, además, la condición necesaria para asegurar la paz y la mejor garantía del orden en toda la América española²⁰⁹.

Más allá de las dificultades prácticas que supuso la constitución de la confederación colombiana, hubo voces críticas a la eficacia de esta liga. El secretario de Relaciones Exteriores Lino de Pombo, señalaba el 2 de octubre de 1856, que “estas alianzas tienen de malo a más de

²⁰⁶ CONGRESO, Senado, antecedentes de leyes, 1856, 112, f. 132

²⁰⁷ Ver MARRERO, *La federación colombiana y Ojeada a la federación*

²⁰⁸ SAMPER, *Reflexiones sobre la federación*, p. 2

²⁰⁹ SAMPER, *Reflexiones sobre la federación*, p. 2

su impracticabilidad, que llevadas a puntos complicados se dificultan por la naturaleza de compromisos anteriores, de la situación política de los contratantes, de la inestabilidad en que muchos se hallan, temerosos unos de otros y seguros de la ineficacia, y por la naturaleza de gobiernos al acaso que ni saben lo que quieren y les conviene y que no son capaces de adelantar ni de perseverar en nada”²¹⁰. Proponía en su reemplazo, que se reunieran los representantes hispanoamericanos residentes en Europa para establecer ciertos principios de derecho público y presentarlos a las naciones europeas como una forma de articular mejor la solidaridad latinoamericana.

En una perspectiva similar se expresaba un agudo observador cuando señalaba que aquella propuesta no representaba más que buenas intenciones, pues si bien Monagas la apoyaba y Costa Rica estaba dispuesta a unirse por el temor a las constantes invasiones de filibusteros, Ecuador pensaba más en una liga o alianza de repúblicas del pacífico e incluso de toda Suramérica antes que en una federación²¹¹. A ello habría que agregar que “cada una de las partes al procurar la unión, tienen una mira particular en que quisieran sirviesen los demás; más como éstos lo saben, por cierto no será fácil que se presten a ello recíprocamente”²¹². Hay que señalar además que, aunque no fue un tema que hizo parte del cuestionario, las provincias de Antioquia y Popayán aprovecharon la consulta de 1855 para expresar su total rechazo a la pretendida reconstitución de esta federación colombiana.

El fracaso de esta nueva iniciativa se puede atribuir a dos razones. La primera, a la definición misma de la alianza. ¿Se trataba de reconstruir una confederación de repúblicas independientes o una federación de estados? Los alcances de cada una de estas propuestas eran diferentes, así como el sujeto de la soberanía. La dificultad de encontrar un acuerdo sobre este punto se evidencia en las posiciones diversas que asumieron la Nueva Granada y el Ecuador; estando la primera más inclinada a la federación mientras la segunda a la confederación. En segundo lugar y por lo menos en lo que se refiere al caso neogranadino, no es claro cuál era el consenso

²¹⁰ AGN, sección república, fondo ministerio de relaciones exteriores, diplomática y consular, legación en Francia, n. orden 277, f. 37

²¹¹ Carta de Lorenzo Barilli, delegado apostólico de la Santa Sede ante el gobierno de Colombia a Pedro Antonio Restrepo, 3 de abril de 1856, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Año X, n. 114, abril de 1916, p. 342

²¹² Carta de Lorenzo Barilli, delegado apostólico de la Santa Sede ante el gobierno de Colombia a Pedro Antonio Restrepo, 3 de abril de 1856, *Boletín de Historia y Antigüedades*, Bogotá, Año X, n. 114, abril de 1916, p. 342

político que había alrededor de esta propuesta. Es posible que algunos sectores políticos la respaldaran como una alianza general de asociación, pero no si ella implicaba la creación de una nueva república federal. ¿Qué tanto respaldo tenía la posición de Samper al interior de los partidos políticos, las cámaras legislativas y las provincias y estados? Es una pregunta pendiente por responder

Ahora bien, más que una anécdota o una propuesta de alcances políticos limitados, la discusión por una confederación latinoamericana ayudó a cuestionarse por los alcances del federalismo y definir más claramente las fronteras prácticas e ideológicas entre federación y confederación. Es poco probable que las élites regionales neogranadinas apoyasen la formación de una república federal que se extendiera, a la manera del sueño bolivariano, desde Centroamérica hasta el Orinoco. No es claro cuál fue o hubiese sido el apoyo a la propuesta en las legislaturas de los años 1856 y 1857 más aún cuando no se lograba definir la naturaleza y características de una federación neogranadina mucho más definida en el espacio. Tal vez lo que para algunos era un deseo por establecer relaciones cordiales con las otrora repúblicas hermanas, fue visto por otros como una oportunidad política que pocos estuvieron dispuestos a apoyar.



Al abordar el debate en torno al federalismo en los años 50 creemos haber despejado algunos problemas no resueltos satisfactoriamente en la historiografía, en particular el del federalismo entendido como una forma específica de gobierno asociada al liberalismo colombiano. Si bien es cierto que quienes mejor lo formularon fueron individuos que se identificaban con el liberalismo como Florentino González, José María Samper o Rafael Núñez, hubo un relativo consenso en los años cincuenta en torno a la necesidad primero de descentralizar el poder político, y de establecer el federalismo después. El problema estribaba en el tipo específico de república federal a establecer. Así, por ejemplo, hubo conservadores federalistas que al parecer impulsaron una visión diferente de la república federal de aquella defendida por los liberales radicales. Pero es necesario investigar mejor estas diferentes interpretaciones del federalismo y la federación.

Lo que parece quedar claro en el caso de la Nueva Granada en los años cincuenta es que los argumentos en favor del federalismo no fueron desafiados a fondo ni sistemáticamente. Para la mayoría de los sectores políticos dominantes, el federalismo era un sistema de gobierno que despertaba no sólo gran admiración sino una enorme simpatía. El problema central estaba en la manera como debía ser adoptado en la Nueva Granada. No obstante, sería necesario a partir de la consulta de nuevas fuentes especialmente regionales, cuestionar hasta dónde llegaba el consenso en torno a la federación. Hubo individuos al interior del Congreso contrarios a su adopción que no obstante respaldaron su implementación toda vez que creían era la opción por la que se decantaba “la mayoría nacional”. Los críticos del federalismo no parecieron tener la fuerza suficiente para detener su implementación, pero tampoco desaparecieron de la escena política.

El federalismo no fue uno sólo y sus diversas interpretaciones se evidenciaron en los principios consignados en los proyectos constitucionales. Para algunos la descentralización, entendida como una forma de vínculo federal, era la vía para mantener un equilibrio político entre autoridad nacional y poderes regionales. Pero para otros la federación sólo sería posible con la constitución de estados federales soberanos e independientes. A partir de esos dos extremos se estableció toda una gama de ideas en torno al federalismo y la federación. Para el reputado liberal Felipe Pérez, por ejemplo, había una diferencia entre establecer la federación y la federación absoluta²¹³. La diferencia y discusión se centraba en si al momento de establecerla, se debía consignar en el pacto de asociación plenas garantías individuales o si se debía dejar que éstas fueran definidas por los estados. Pérez era de la posición de consignarlas en el pacto que daba forma a la federación porque de lo contrario, sería establecer una federación absoluta de funestas consecuencias.

Pero el debate por la federación también revela una serie de actores que no siempre se han tomado en cuenta a la hora de abordar el establecimiento del federalismo, siendo éstos las regiones y localidades. A través de sus cámaras, legislaturas y cabildos parroquiales, se declararon partícipes del debate y expusieron su posición a través de una serie de

²¹³ Felipe Pérez, “Las garantías individuales y la federación” *El Tiempo*, Bogotá, n. 62, 11 de marzo de 1856 y n. 64 de 18 de marzo de 1856

representaciones enviadas al gobierno nacional. El que tanto éstas tomaran la iniciativa de reclamar la adopción del federalismo, como que el gobierno nacional sintiera la necesidad de consultarlas al respecto, deja ver que los actores regionales fueron centrales en la discusión y se convirtieron (o siempre lo fueron) interlocutores válidos en ella.

Aunque en este capítulo apenas lo hemos enunciado y esperamos abordarlo mejor en los siguientes, no puede pasarse por alto la relación que en los años 50 encontramos entre federalismo y descentralización. ¿Eran procesos complementarios? ¿Eran dos etapas diferentes de un mismo proceso? Para muchos, la descentralización de la administración política era absolutamente necesaria y fue promovida por diferentes actores sin importar su filiación partidista. Esto explica tal vez, el respaldo que tuvo la constitución del 53 que estableció un régimen descentralizado que conservaba una autoridad nacional con amplias facultades, pero que reconocía a su vez, el poder municipal. Pero para algunos, esa descentralización no tenía sentido si no llevaba a la sanción de la república federal. En ese caso, la constitución del 53 sería un paso intermedio pero no la meta final a la que aspiraban. ¿Podía, en este caso, pensarse que el federalismo fue el discurso político de la descentralización? ¿Qué el federalismo fue la formulación política de esa descentralización administrativa?

A pesar de los problemas que se intentó abordar aquí, son más los que quedan pendientes. Además del ya señalado problema de los federalistas conservadores, es necesario investigar de una manera más precisa las definiciones regionales del federalismo. Intentamos mostrar a través de dos ejemplos muy someros, la manera como la idea federal fue formulada y enunciada desde posiciones e intereses locales específicos. Es necesario ahondar en esta perspectiva desde diferentes puntos geográficos del país, no porque creamos, como ya se señaló, que existen múltiples federalismos regionales, sino porque asumimos que hubo interpretaciones y condicionantes locales frente a él. Por otro lado y debido a un acceso a las fuentes, nos hemos concentrado en el debate público que se dio en Bogotá, pero por supuesto, el federalismo fue discutido desde otras regiones por medios como la prensa y las hojas sueltas que tendrían que ayudar a entender mejor esa discusión de carácter nacional. En tercer lugar, creemos que una perspectiva que ayudaría a entender mejor el tránsito hacia el federalismo, es la institucional. Aquí nos referimos específicamente, a la necesidad de abordar este tránsito desde la perspectiva

del Congreso. A pesar del desprecio hacía una historia de tipo legal-institucional, un análisis de la composición regional, social, ideológica y generacional de las Cámaras Legislativas, podría ayudar a entender por qué se adoptó en determinado momento y no en otro el federalismo, por qué se rechazó la constitución de una federación pero no de los estados federales y los principios en discusión en torno a ella. Esto nos lleva a un último elemento que queremos resaltar y es la necesidad de abordar las trayectorias personales. Sin necesidad de emprender estudios biográficos que ensalcen la personalidad de un individuo en particular, creemos que al abordar las trayectorias, por ejemplo, de Tomás Cipriano de Mosquera o Mariano Ospina despojadas de condicionamientos ideológicos o partidistas, es posible entender la manera como el federalismo fue leído en la Nueva Granada desde diferentes posicionamientos que no siempre fueron los mismos ni se mantuvieron igual.

CAPÍTULO 2

AUTORIDADES PROVINCIALES Y GOBIERNO LOCAL: HACIA LA DEFINICIÓN DE UN NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO MUNICIPAL

“Lo verdaderamente positivo es el distrito parroquial
y las autoridades que lo presiden y administran”²¹⁴

El cambio institucional que se operó en el tránsito del centralismo al federalismo afectó no sólo la estructura “nacional” o general, sino también la local. Como se pudo observar en el capítulo anterior, muchos vincularon el establecimiento del federalismo con el fortalecimiento de las localidades por lo que promovieron la transformación de la administración y el régimen político local. De esta manera, desde por lo menos finales de los años cuarenta el debate por el federalismo estuvo acompañado por la reflexión en torno a la manera como se estaba ejerciendo la administración de las localidades y el modo en que podría mejorarse.

A través de la descentralización política y administrativa se buscó esa transformación por medio de la cesión de mayores facultades a las localidades, lo que generó necesariamente una nueva definición de la naturaleza y funciones de las autoridades y corporaciones locales que fortaleció su dimensión política en desmedro de una meramente administrativa. Al promover una desconcentración del poder se promovió una mayor autonomía de las provincias y se rompió o al menos se suavizó, la estructura jerárquica del poder que había prevalecido desde por lo menos 1832.

Pero esta descentralización cuyo marco legal fue muy bien construido y definido, no necesariamente transformó en la práctica el ejercicio del gobierno local, o lo habría hecho de manera parcial. En cualquier caso, esa sería una de las preguntas que sería necesario responder. A través de la ley de 3 de junio de 1848 y de la expedición de la constitución de 1853, se fue operando un cambio progresivo: no se crearon nuevas corporaciones o autoridades locales, pero se les entregó poderes de los que no habían gozado antes. El problema radicó en la manera como las localidades entendieron esas nuevas prerrogativas y la manera como las llevaron a la práctica. Pero ¿la descentralización logró generar una administración más eficiente y liberal? A pesar de la profunda transformación que suponía ese nuevo marco legal, el gobierno local no se transformó radicalmente, de manera que siguieron subsistiendo algunas prácticas

²¹⁴ Florentino González citado en DUARTE FRENCH, *Florentino González*, p. 227

tradicionales como el caciquismo. No obstante, no se puede menospreciar el alcance de esas disposiciones toda vez que generaron ciertos cambios que no fueron en modo alguno insignificantes como la elección popular de las autoridades locales.

Con el establecimiento del federalismo ese proceso de descentralización empezó a retroceder en favor de una mayor concentración del poder en cabeza de los estados federales. Con el objetivo de asentar su autoridad sobre un territorio extenso, las nuevas autoridades de los estados buscaron limitar la autonomía y la dispersión que había caracterizado a la descentralización. La manera como cada uno de los estados emprendió esos procesos de centralización y los efectos que generaron fueron ciertamente diferentes. En todo caso, todos ellos promovieron una clasificación de las poblaciones a partir de la cual se estableció quiénes tendrían el privilegio de contar con un cabildo parroquial, que dejó de ser un derecho con el que contaban todos los distritos. Este proceso se sustentó en un discurso que recalca los malos resultados que había tenido el ejercicio del poder municipal por parte de las pequeñas localidades.

Así, el capítulo aborda en primer lugar, el problema de la descentralización haciendo especial énfasis en la manera como se concibió el poder municipal, sustento discursivo de dicho proceso. En segundo lugar, indaga por la forma como se puso en práctica la descentralización y el modo como las corporaciones municipales hicieron uso de las nuevas facultades concedidas. Finalmente, se aborda el proceso de centralización política llevada a cabo por los estados federales desde el mismo momento de su creación.

LOS ALCANCES POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Aunque como se verá a continuación la discusión por la descentralización ocupó gran parte del debate político en la Nueva Granada a mediados del siglo XIX, no fue una experiencia única o exclusiva a ella. Otros espacios ensayaron un modelo similar de acuerdo político por medio del cual se negoció la participación política de las entidades territoriales y sus facultades políticas, administrativas y fiscales. Casos como los de Venezuela o Brasil dejan ver que la descentralización en cuanto modelo de negociación, fue útil aún en escenarios claramente

diferenciados, constituyéndose en un elemento central en la definición de la naturaleza del Estado y del régimen político.

A pesar de la tardía adopción de la república federal por parte de Brasil en 1891, las corrientes federalistas se habían mantenido vigentes desde principios del siglo. Por un lado, estaban quienes creían que era necesario la sustitución de la monarquía establecida desde 1824 por una república federativa. Por el otro, se encontraban quienes creían posible la preservación de la monarquía siempre y cuando se introdujesen algunos cambios en especial aquellos que permitiesen un aumento real de los poderes de que gozaban los gobiernos provinciales²¹⁵. Esta última tendencia, mucho más activa y que gozaba de un mayor respaldo, adoptó como lema el de “unidad con autonomía provincial”, a partir del cual logró presionar la implementación de ciertas políticas que desde la década de 1830, cedieron importantes facultades a las entidades territoriales de carácter legislativo y tributario. Ello permitió que a lo largo de toda la segunda mitad del siglo las provincias fuesen gozando de una creciente autonomía en lo relativo al cobro de impuestos, la inversión en obras públicas, la creación y mantenimiento de la fuerza policial, el control sobre los empleos provinciales y municipales y la instrucción pública²¹⁶. Esta gradual descentralización fortaleció la autonomía provincial y con ella se consolidó el poder de las élites regionales que lo fueron ganando a costa del poder nacional. Así, la llegada de la república federal encontró unas entidades territoriales bien articuladas y con un gobierno propio bien organizado.

En el caso de Venezuela, la descentralización jugó un papel central en la discusión en torno a la organización del Estado en la coyuntura de 1858. Una vez desalojado del poder el dictador José Tadeo Monagas, fue necesario convocar a una asamblea con el fin de determinar la reorganización del país. La Convención de Valencia reunida ese mismo año, fue el escenario de confrontación de varias tendencias políticas: mientras algunos diputados pensaban que la ampliación del poder municipal equivalía al federalismo efectivo, otros, algo más radicales, buscaban instaurar una efectiva república federal. Así, por ejemplo, Elías Acosta defendía la necesidad de asegurar el poder municipal a través de la elección popular de los funcionarios

²¹⁵ DOLHNIKOFF, *O pacto imperial*, p. 16 ver también COSER, *Visconde do Uruguai*

²¹⁶ DOLHNIKOFF, *O pacto imperial*, p. 286

locales y la instauración de una administración ejercida por las propias localidades, sin que ello significara el establecimiento de la república federal²¹⁷. Esa posición era respaldada por otros como Fermín de Toro para quien la descentralización administrativa era preferible al federalismo²¹⁸. A pesar de la distancia que podía haber entre las diferentes posiciones, todos los diputados coincidían en la necesidad de asegurar el poder municipal toda vez que en palabras de José Gallegos, “la administración de las parroquias es para el gobierno político, lo que la escuela primaria para los niños”²¹⁹. Las guerras federales que se desataron a partir de 1859 prueban que el problema no se resolvió por completo en la Convención.

Muchos de los argumentos expresados por algunos de los diputados venezolanos recuerdan los expuestos por varias de las figuras políticas más importantes de la Nueva Granada. De hecho, en los debates se encuentran varias menciones a la experiencia reciente de ésta que acababa de aprobar la constitución que dio vida a la Confederación Neogranadina. Pero esta correspondencia también lleva a plantear el intercambio intelectual y político entre las élites más allá de las fronteras nacionales y su impacto en la reflexión y discusión pública interna. Es interesante por ejemplo, constatar la cercanía entre Fermín de Toro y Manuel Ancizar a quienes unía una gran amistad desde los años en que el primero residió en Venezuela y que se favorecía por la continua correspondencia epistolar²²⁰. Así, la experiencia política del país vecino servía no sólo para evaluar la propia sino también de sustento discursivo para respaldar una determinada posición política.

Pero esa discusión por la descentralización no era tampoco exclusiva del nuevo mundo. En España durante las mismas Cortes de Cádiz salió a la luz el problema de la autonomía de las entidades territoriales y la manera como debían ser administradas. Esa tensión entre una mayor descentralización y la necesidad de asegurar un sistema altamente centralizado, no fue en modo alguno coyuntural y se mantuvo a lo largo de todo el siglo oponiendo la visión de liberales y moderados²²¹. En esa discusión se opuso no sólo la ideología ilustrada y liberal, sino también

²¹⁷ En GABALDON, *La ideología federal*, p. 99

²¹⁸ GABALDON, *La ideología federal*, p. 211

²¹⁹ GABALDON, *La ideología federal*, p. 147

²²⁰ Al respecto ver LOAIZA CANO, *Manuel Ancizar y su época* y el ARCHIVO ANCÍZAR

²²¹ Sobre las diferentes coyunturas que atravesó el debate a lo largo del siglo, ver DE CASTRO, *La revolución liberal*

aquella que buscaba rescatar los antiguos fueros de que habían gozado desde época medieval, diferentes pueblos de la península. Esta tendencia se observa en los trabajos de dos autores vascos, Jaoquin Jamar y Julian Arrese quienes defendieron la descentralización como un legado de los vascongados en oposición a la centralización del Estado español. El primero creía que “la centralización es una organización viciosa: el ideal del buen gobierno de los pueblos está en la descentralización, el sistema [...] que encomienda el gobierno del municipio a los que viven dentro del municipio, y el gobierno de los intereses de la provincia a los que viven dentro de la provincia”²²². Por su parte, Arrese sostenía que la centralización exagerada era una de las principales plagas que aquejaban a los pueblos modernos, por lo que hacía un llamado a proclamar la autonomía de la provincia y el municipio “porque las libertades locales que en nada perjudican, antes bien favorecen la unidad nacional, y constituyen el fundamento de la verdadera democracia”²²³.

Todos los ejemplos que hemos traído aquí de una manera demasiado general y somera ayudan a nuestro modo de ver, a dimensionar el papel que jugó la descentralización en diversos contextos a lo largo del siglo XIX. No estaba vinculada a un régimen político particular porque lo que buscaba tanto en uno monárquico como republicano, centralizado o no, era promover un mejor arreglo entre el Estado y las localidades que lo componían, de manera que se equilibrara mejor el poder político. La presión que ejercieron grupos de poder y élites regionales sobre ella, promovieron grados diversos de descentralización. En algunos países se alcanzó uno mayor que en otros como resultado del nivel de presión local ejercido y del compromiso de las autoridades nacionales para implementarla hasta cierto punto.

EL PODER MUNICIPAL EN LA NUEVA GRANADA: UN INTENTO DE DEFINICIÓN

Al hablar de descentralización no asumimos la existencia previa de un Estado nacional que había logrado un control absoluto sobre el territorio y las poblaciones diseminadas en él. Sin entrar en el debate hasta cierto punto poco productivo sobre la existencia o ausencia de un verdadero Estado nacional en América Latina, es claro que el Estado neogranadino ejercía un

²²² JAMAR, *Lo que es el fuero*, p. 12

²²³ ARRESE, *Descentralización universal*, p. 9

control parcial sobre el territorio, toda vez que en muchos lugares su presencia era limitada y competía en desventaja con el arraigado poder de las élites regionales. Con todo, a partir de una estructura centralizada y altamente jerarquizada que se había instituido por lo menos desde 1832, se había logrado establecer una red de empleados con presencia en todas las provincias y cantones a través de la cual se ejercía la autoridad. Todos estos empleados dependían directamente del poder ejecutivo nacional asentado en Bogotá, desde donde se irradiaban las principales órdenes administrativas. Su acción, de enorme importancia para las localidades, sólo se producía en el marco establecido por las disposiciones nacionales. Esta centralización formal convivía con una práctica descentralizada del poder ejercida por ejemplo, a través de los gamonales y principales de los pueblos que controlaban ciertas dinámicas políticas. De esta manera cuando los diferentes actores se referían a la descentralización, hacían referencia a la necesidad de cambiar el marco normativo, de manera que las autoridades y corporaciones municipales pudiesen legislar sobre los asuntos locales sin necesidad de recurrir al Congreso u otras instituciones de carácter nacional.

Luis Javier Ortiz recogiendo los argumentos del abogado y constitucionalista Carlos Restrepo Piedrahita, señala que la ideología de la descentralización y de la separación de los poderes surgió de la crítica que el pensamiento liberal de la Ilustración hizo del absolutismo monárquico y su concentración de poderes. Benjamín Constant habría sido quien mejor desarrolló el concepto al abordar el problema del poder municipal y de las solidaridades y libertades que denominó “patriotismo de localidad”. Pero autores como Montesquieu y Tocqueville también desarrollaron temas relativos “a la descentralización y a la división de poderes, bien buscando establecer controles al ejecutivo central o afirmando las ventajas del gobierno local”. Esta tradición intelectual, bien conocida por los neogranadinos de mediados de siglo, dejó su impronta según Ortiz, en personajes como Florentino González, José María Samper y Manuel Murillo, entre otros, “que incidirán en la construcción del federalismo desde fines de la década del 40”²²⁴. A través de sus argumentos en los cuales insistieron sobre la importancia del distrito parroquial y el *self-government*, dejaron en evidencia la fuerte influencia que jugaron éstos en el pensamiento político de mediados de siglo.

²²⁴ ORTIZ, “Procesos de descentralización”, p. 206

Para Ortiz, la descentralización se presentó a los ojos de los liberales neogranadinos como la mejor herramienta para impulsar la iniciativa local dada la naturaleza fragmentada del país, profundamente desarticulado y sin suficientes vías de comunicación. Éstos creían que a partir de ella “se establecerían unas bases sólidas para las finanzas municipales, se desarrollaría la gestión local, se haría posible la autonomía política, se fortalecerían los poderes regionales y el proceso de formación nacional”. Para estos mismos liberales “la descentralización se entendía como un corolario de la democracia que desarrollaba la participación local y permitía el control del ciudadano sobre los entes que regulaban su vida política y cívica inmediata”²²⁵. Con todo y a pesar del peso que la tradición ilustrada tuvo sobre el pensamiento de estos liberales, la descentralización económica y política estaba asociada a tradiciones federales que continuaban latentes desde principios de siglo pese a los efectos centralizadores del periodo 1820-1848²²⁶. Sería así la síntesis entre la tradición europea y la realidad neogranadina.

Aunque la descentralización fue un tema que convocó a diversos actores, hubo algunas voces que la intentaron definir más claramente. Al hacerlo, buscaron también delinear el poder municipal y las facultades que debía poseer. Usado de manera reiterada a todo lo largo de las décadas de 1840 y 1850, no es claro, sin embargo, aun para los mismos actores, cuál debía ser el límite de ese poder y sobre que autoridades y corporaciones locales debía recaer. Lo que sí resultaba claro es que era un poder más concentrado geográficamente que el nacional y derivado de él.

La visión de Vicente Azuero

Para entender la manera como se apeló a la descentralización es importante conocer la manera cómo funcionaba el régimen interior en la Nueva Granada. El territorio estaba dividido para fines políticos y administrativos, en provincias, que eran las unidades más grandes y las que concentraban mayor poder especialmente en cabeza de sus capitales. Éstas estaban divididas a su vez en cantones, que sirvieron a la vez de referencia para establecer los circuitos judiciales y electorales. De allí que parte de la existencia cotidiana de las localidades estuviese más

²²⁵ ORTIZ, “Procesos de descentralización”, p. 207

²²⁶ ORTIZ, “Procesos de descentralización”, p. 207

directamente vinculados a éstos²²⁷. En la escala inferior de la estructura administrativa se encontraban los distritos parroquiales, dependientes de los cantones en lo relativo a elecciones, manejo de las rentas y asuntos administrativos. Todos los que reflexionaron en torno a la administración pública en la Nueva Granada no buscaron la modificación de esa estructura pero sí un mejor balance entre ellas.

Al menos eso pensaba Vicente Azuero. Fue una de las figuras políticas más importantes durante la primera mitad del siglo XIX y ha sido considerado como uno de los fundadores históricos del partido liberal, cuyo nacimiento ha sido datado en 1848²²⁸. Como publicista y miembro en diferentes oportunidades de las Cámaras Legislativas, defendió desde temprano algunas ideas sobre la organización particular del país frente a las que se mantuvo fiel a lo largo de su vida. Como muchos de sus contemporáneos, alababa el modelo federal estadounidense, pero tenía serias dudas respecto a los resultados que arrojaría en la Nueva Granada. Se mostraba cauto frente a su implementación y proponía por el contrario, el establecimiento de una federación basada en la proclamación del poder municipal²²⁹. Creía necesaria la creación de corporaciones y autoridades municipales vigorosas toda vez que no podía existir una federación más útil y ventajosa que la municipal²³⁰. De manera similar a como lo hará Antonio del Real unos años más tarde, equiparaba un régimen descentralizado basado en el fortalecimiento de las localidades con la federación, una particular a la Nueva Granada y más útil a sus necesidades que la establecida por los norteamericanos. Pero la gran diferencia entre las dos propuestas separadas por treinta años, era la manera como concebían esa descentralización. En el modelo de Del Real como se observó en el capítulo previo, las provincias obtenían un cúmulo importante de facultades, mientras que en el de Azuero el grado de funciones políticas delegadas eran menores.

La propuesta de Azuero no tuvo acogida. Enunciada en pleno apogeo de la Gran Colombia, tuvo que enfrentar la posición mucho más fuerte del centralismo bolivariano. Pese a ello,

²²⁷ STOLLER, "Liberalism and conflict", p. 149

²²⁸ Ezequiel Rojas publicaba en el número 26 de *El Aviso* un ensayo en donde exponía los principios defendidos por el sector conocido como liberales y que ha sido tomado como el punto de partida de esta colectividad. Al respecto ver MOLINA, *Las ideas liberales*, pp. 20-34

²²⁹ AZUERO, "¿Nos conviene variar?"

²³⁰ AZUERO, ¿Nos conviene variar?, p. 152

quedaba claro que la opción federal no había sido descartada definitivamente y que en ella se incluía una gama amplia de opciones: desde los que se inclinaban por el modelo de estados federales al estilo norteamericano hasta los que veían en una descentralización parcial a favor de las provincias, la consagración de la federación. De hecho, esas posiciones se mantendrán hasta mediados de siglo, en donde la primera finalmente logrará imponerse sobre la segunda.

Pero los argumentos expresados en 1822 hacían parte más bien de una reflexión política que de un proyecto en sí mismo, el cual aparecería en 1840. Como miembro del Congreso ese año, Azuero tuvo que ser testigo, por un lado, de la creciente presión ejercida por las localidades desde por lo menos 1837 para transformar el modelo de gobierno vigente²³¹, y por el otro, de la guerra civil desatada desde 1839. Ambos sirvieron para impulsar sus ideas y para exhibir como urgentes los cambios que proponía se introdujeran en la administración. Creía que la adopción de una reforma por parte del Congreso daría respuesta a las peticiones de las localidades y permitiría una transformación institucional necesaria por medios legales llevando a deponer las armas.

El proyecto puesto en consideración de la Legislatura se reducía a otorgar mayores facultades a las cámaras de provincia sin reconocerles soberanía política alguna. A la vez que reconocía el derecho de éstas a decidir en asuntos meramente locales como la instrucción pública, la mejora y multiplicación de las vías de comunicación y todos los ramos de industria y prosperidad pública, consideraba necesario conservar el privilegio que tenía el gobierno nacional de suspender sus actos u ordenanzas, pues de lo contrario serían esas cámaras

otros tantos cuerpos soberanos e independientes, sin ninguna autoridad superior y común, que las redujese a sus justos límites y que impidiese y anulase sus usurpaciones; en vez del orden, no sancionaríamos si no la guerra; en tal caso, sería más sencillo y más breve declarar francamente que no hubiese gobierno nacional, y que cada provincia era una república soberana²³².

Manténía la estructura administrativa vigente según la cual las provincias estarían presididas por un gobernador y una cámara; los cantones por un regidor y un concejo municipal y los distritos parroquiales por un cabildo y un alcalde. Consideraba necesario mantener la integración jerárquica de esos tres niveles toda vez que “el gobierno nacional extiende su

²³¹ Citado en HERNÁNDEZ DE ALBA y LOZANO Y LOZANO (recopilación), *Documentos*, p. 367

²³² CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes 1 debate, VII, 1840: Informe de Vicente Azuero, 10 de marzo de 1840, p. III

autoridad, vigilancia e inspección, no sólo sobre la administración general de la república, sino también sobre cada una de sus partes, y sobre todas las administraciones especiales de sus diferentes facciones políticas”.

Como se puede observar, el grado de reforma que proponía Azuero era limitado toda vez que mantenía la jerarquía, dependencia y vigilancia a la que estaban sometidas las autoridades y corporaciones municipales. Introducía no obstante, algunos cambios significativos como por ejemplo, que los jueces parroquiales fuesen nombrados por los cabildos, función que recaía sobre los concejos cantonales. Pero quizás el más importante era que establecía la creación de concejos comunales (o cabildos) en cada distrito parroquial con el fin de proteger y promover los intereses especiales de estas entidades territoriales²³³. Éstos sin embargo, tendría un carácter meramente administrativo, de manera que el modelo descentralizado que proponía Azuero se limitaba a las funciones administrativas, pero no políticas.

Azuero llamaba la atención sobre un punto fundamental que ocupará parte del debate político a lo largo de las décadas posteriores, y era la capacidad de las localidades para gobernarse a sí mismas. Estaba convencido de que así como un grupo de hombres se habían asociado para formar una parroquia, así también un pequeño número de ellos podía reunirse para fomentar el bien común a través de los concejos municipales. Si era cierto que los individuos de las localidades eran idiotas como muchos aseguraban, la formación y administración de estos concejos era el único medio que tenían a disposición para civilizarse. Darles el gobierno propio era despertarlos así del entorpecimiento en que se hallaban²³⁴. Azuero consideraba que la insistencia en señalar la ignorancia de los habitantes de las localidades, era una forma de mantener en la infancia a los concejos comunales dejándolos bajo la eterna tutela de los concejos de cantón. Creía que ningún mal se derivaba de las equivocaciones que cometiesen los concejos comunales en sus primeros años de establecimiento pues solo el ejercicio y la experiencia podían ser los mejores maestros. Éstos debían verse como las escuelas políticas

²³³ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes 1 debate, VII, 1840: Informe de Vicente Azuero, 10 de marzo de 1840, pp. III-V

²³⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes 1 debate, VII, 1840: Informe de Vicente Azuero, 10 de marzo de 1840, p.VI

donde los hombres aprenderían a pensar y deliberar sobre los negocios públicos y donde se educarían en el gobierno representativo²³⁵.

La propuesta de Azuero reflejaba adecuadamente la naturaleza de un discurso liberal que, a la vez que proclamaba la necesidad de promover y reconocer el poder municipal, le imponía fuertes restricciones políticas. Pero también deja ver la coherencia con que Azuero planteó sus ideas a lo largo de su vida pública. Más allá de que su propuesta fuese o no acogida, ésta hizo parte del debate político de entonces dejando claros algunos elementos sobre los que se volverá una y otra vez a lo largo de los años cincuenta: el primero era que la descentralización para ser efectiva, debía conservar un centro de unidad. Esto significaba que se debía descentralizar ciertas facultades sin afectar la autoridad nacional que debía mantenerse intacta. El segundo era la importancia dada a la descentralización como un mecanismo para afianzar la unidad, y, por último, la necesidad de sancionar ésta para asegurar una buena administración de las unidades territoriales en que estaba dividido el país.

Los planteamientos de Florentino González y Mariano Ospina

No es casualidad que Florentino González publicara su tratado administrativo en el mismo año que se puso a consideración el proyecto de Azuero. A nuestro modo de ver, el discurso que los “supremos” o caudillos regionales enunciaron durante la guerra reflejaban un profundo descontento frente a la manera como estaban siendo administradas las localidades, punto en el coincidieron varios sectores políticos, que creían en la necesidad de introducir reformas profundas. Mientras el texto de Azuero tenía como fin sustentar una discusión legislativa, el de González buscaba ampliar la discusión política a la vez que fue usado como texto de enseñanza en las cátedras de derecho constitucional impartidas por González en la Universidad de Bogotá, lo que hace suponer que no fueron pocos los individuos que estaban familiarizados con él.

González fue un gran admirador de la experiencia federal norteamericana, pero sus ideas políticas sufrieron algunas transformaciones. De defender un modelo descentralizado, pasó a

²³⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes 1 debate, VII, 1840: Informe de Vicente Azuero, 10 de marzo de 1840, p. X

comprometerse con la adopción plena de la república federal. En cualquier caso, la defensa del gobierno local y la necesidad de organizar e impulsar los distritos parroquiales fueron elementos que se mantuvieron constantes en su discurso.

González aseguraba que las repúblicas centrales tendían a disolverse porque solo las provincias cercanas al centro disfrutaban de todas las atenciones y cuidados, mientras que las más alejadas se veían en la necesidad de separarse ante la incapacidad de recibir la fuerza suficiente para progresar, como lo evidenciaba la experiencia de la Gran Colombia²³⁶. Por el contrario, si se robustecía el régimen municipal se forjaría un vínculo lo suficientemente fuerte como para mantener unidas al centro las partes más lejanas, de suerte que no echaran de menos al gobierno nacional. Esto lo llevaba a concluir que la mala administración en la Nueva Granada radicaba en el espíritu de centralización de sus leyes:

La administración general se halla en la imposibilidad de contribuir a los adelantos del país, porque la manía de gobernar y administrar demasiado, y de centralizar lo que no puede ser centralizado, han hecho que la constitución y las leyes agobien a los gobernantes con un inmenso recargo de ocupaciones, que no pueden ser atendidas ni soportadas por la más brillante capacidad y la constitución más robusta²³⁷.

Para González era necesario establecer una división clara de la administración pública entre general o nacional y parcial o municipal. Mientras la autoridad nacional intervendría en la provincia, cantón o distrito en todos los asuntos generales con el objetivo de mantener unidas todas las partes integrantes del país y obtener los recursos necesarios para defender al Estado y costear los gastos de la administración general, la autoridad municipal de la provincia, cantón o distrito se ocuparía de todo aquello “que no podía verse desde la magistratura suprema”, haciendo énfasis en los intereses variados y particulares de las localidades. Sus negocios, “las importantes atenciones de su pequeña soberanía”, no eran otros que la composición, arreglo y seguridad de los caminos, canales y vías de comunicación; la belleza, ornato, salubridad y arreglo de las poblaciones; la regulación de los mercados; la enseñanza primaria y el conocimiento de lo que producían las tierras y sus habitantes²³⁸. De esta manera el gobierno municipal actuaría como un auxiliador del gobierno nacional, porque arreglando las secciones

²³⁶ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 10

²³⁷ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. I, p. 121

²³⁸ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 4

y haciendo progresar sus intereses, “le presentaba bases sólidas sobre que fundar las altas y grandes combinaciones políticas que se refieren al todo”²³⁹.

Para poder ejercer su autoridad, el Estado tenía a su disposición medios pasivos y activos que era necesario impulsar de manera que le ayudaran a ejercer una buena administración interior. Según González, los primeros hacían referencia a una carta geográfica, a una estadística y a una adecuada división territorial que permitirían dar cuenta del territorio y las poblaciones que lo habitaban. Aunque los dos primeros eran esenciales, creía de mayor importancia una buena división territorial: por muy capaz que fuese el jefe de la administración nacional, no podría impulsar el movimiento de una sociedad ampliamente diseminada sobre un territorio extenso; por tanto era imperativo articular la división del territorio con el carácter de las autoridades que ejercerían el poder sobre él²⁴⁰.

Como medios activos reconocía dos: los funcionarios, quienes eran los encargados de producir el movimiento y los agentes, que ayudaban a la autoridad ejecutiva a obrar sobre la sociedad. Las facultades que se le asignasen a los funcionarios debían depender de la extensión del territorio y las poblaciones que lo habitaran. Así mismo, era necesario definir la graduación y subordinación entre ellos. Para que su acción fuese efectiva, creía necesario que tanto los funcionarios como sus agentes contaran con el poder suficiente para poder actuar, la fuerza para hacerse obedecer y la facultad de imponer penas²⁴¹.

González junto con Azuero, defendía una estructura jerárquica de la autoridad. Así, respaldaba las disposiciones que establecían que el presidente de la República nombraba a los gobernadores de las provincias, éstos a los jefes de cantón que tendrían a su vez la facultad de designar a los alcaldes de los distritos. Dada la importancia del jefe político y del alcalde, González proponía que las localidades interviniesen en su elección, aunque ello no significaba el establecimiento del voto directo sino más bien la formación de ternas a partir de las cuales la autoridad superior realizaría la elección. Lo que no es claro es si la participación popular en la formación de estas ternas se haría por intermedio de las corporaciones municipales existentes

²³⁹ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 4

²⁴⁰ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. I, pp. 13-16

²⁴¹ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. I, pp. 27-36

como venía sucediendo hasta el momento. Por otro lado, González creía que los gobernadores debían tener una intervención directa en los asuntos municipales de la provincia, la cual era estrictamente administrativa, e indirecta en los cantonales y comunales, hacía los cuales ejercerían funciones de inspección y vigilancia.

Como se verá más adelante, uno de los principales temas de discusión en torno a la reorganización administrativa se centraba en el papel que habrían de jugar los cantones. González pertenecía a quienes defendían la existencia de éstos en la creencia que jugaban un papel central como árbitro en las disputas que se suscitasen entre los distritos parroquiales además que ayudaban a articular y darle sentido a sus intereses contrapuestos. Aunque la acción de su consejo era mucho más limitada que la de las cámaras de provincia, se ocupaba de asuntos comunes como las cárceles, los establecimientos de educación y beneficencia y las rentas con los cuales sostenerlos. Con esa rueda administrativa se enlazaba provincia y parroquia, que sin ella quedaban aisladas.

Pero sin lugar a dudas la unidad más importante era el distrito parroquial, la entidad política más palpable y “real” a los vecinos toda vez que “las ideas de nación, provincia o cantón suelen ser algo aéreo, efímero”²⁴². Era importante delinear muy bien las atribuciones que correspondía tanto al alcalde como al consejo comunal o cabildo: mientras el primero desempeñaba una función netamente de policía, el segundo desarrollaría una acción meramente administrativa. Se encargarían de los asuntos materiales de la población como las calles, plazas, mercados, fuentes, etc. y la recaudación de las contribuciones. Al ser la corporación más ligada a los intereses particulares de los granadinos, era importante que sus integrantes fueran elegidos por los mismos vecinos de la parroquia dado que

el ejercicio de la pequeña soberanía de las localidades adiestra al pueblo en la práctica del gobierno republicano, y haciéndole ver la utilidad del interés que tome por la elección de sus empleados parroquiales, lo conduce también a interesarse por lo que es más difícil de comprender, la nación entera²⁴³

Ahora bien. González identificó algunos problemas que requerían una atención inmediata si lo que se buscaba era establecer como era deseable, una administración eficiente y activa. El

²⁴² GONZÁLEZ, *Elementos*, t. I, p. 18

²⁴³ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 62

primero era la reticencia general que mostraban los llamados a ocupar el cargo de alcalde. Ésta se debía en opinión de González, a la de multitud de atribuciones con que estaba recargado el empleo, por lo que sugería la creación de varias administraciones anexas a la alcaldía que serían ocupadas por los mismos miembros del concejo comunal y se encargarían de asuntos particulares como las escuelas, la policía de aseo, la seguridad y ornato, las aguas y mercados entre otros²⁴⁴. Esta repugnancia no debía ser tomada como excusa para frenar el establecimiento del poder municipal y por el contrario se debía encarar los orígenes de ella que ubicaba en la “imposibilidad legal en que se hallan las autoridades municipales de obrar y hacer el bien”²⁴⁵, es decir, la falta de libertad de los concejos que estaban sometidos a la vigilancia de las autoridades superiores.

El segundo hacía alusión a la escasez de hombres ilustrados en las provincias. No obstante, González creía que en los pequeños y miserables pueblos que por lo general formaban la Nueva Granada, eran tan pocos los asuntos que atender, que no era necesario un gran número de hombres ilustrados. En las poblaciones grandes por su parte, a la vez que aumentaba la cantidad de asuntos de los que debía encargarse la autoridad municipal, crecía la posibilidad de hallar hombres en capacidad de hacerse cargo de ellos²⁴⁶.

El tercer problema se refería a la dependencia de las autoridades locales. Aquí González se distanciaba de Azuero, aunque su posición no dejaba de ser contradictoria. A la vez que reconocía la estructura jerárquica de la autoridad y la necesidad de inspección y vigilancia, rechazaba la dependencia a que estaban sometidos los alcaldes y cabildos. Se quejaba de la facultad que tenía el gobierno nacional de anular los acuerdos y ordenanzas de provincias y distritos parroquiales: el problema radicaba no sólo en la constante amenaza de veto que recaía sobre las corporaciones municipales, sino también en la inexistencia de herramienta alguna para protestar la aplicación de éste cuando fuese arbitrario. Ese poder se originaba en el deseo irrealizable de la autoridad suprema de conocerlo todo. Por lo demás, el ejercicio de dicho veto generaba una profunda desconfianza de las localidades hacia el gobierno nacional. Esa tutela innecesaria debía ser sustituida por la facultad delegada a la autoridad judicial de decidir sobre

²⁴⁴ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 75

²⁴⁵ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 87

²⁴⁶ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 83

las controversias que se suscitaban en torno a la legalidad de las ordenanzas expedidas por las corporaciones municipales, convirtiéndose en la verdadera garantía a la autoridad municipal²⁴⁷.

Un elemento interesante en la argumentación de González es que intentó una definición del poder municipal. Aunque diferentes actores se refirieron a él una y otra vez, no siempre fue claro a qué se hacía referencia con él. González se apartaba de la posición de Benjamin Constant quien consideraba el poder municipal como una cuarta rama del poder además del ejecutivo, legislativo y judicial. Para González, el poder municipal era el poder público concretado en un círculo de acción más estrecho con facultades ejecutivas, legislativas y judiciales, aunque no tan amplias como las de la autoridad suprema²⁴⁸. De ahí que no era necesario definir el poder municipal sino la esfera en la cual se desenvolvería. El rechazo de González a la teoría de Constant tenía importantes implicaciones prácticas. Al refutar que el poder municipal fuera un cuarto poder con una autonomía similar a la que gozaban el ejecutivo, legislativo y judicial, González defendía la necesidad de articularlo dentro de la estructura central del Estado: no era un poder fuera del poder, era una derivación de éste. Esta posición al parecer prevaleció dentro de los políticos neogranadinos, toda vez que ninguno de ellos pareció concebir el poder municipal como un cuarto poder completamente autónomo de los demás. Esto contrasta con el caso mexicano en donde según María del Carmen Salinas, hubo diferencias entre diversos sectores liberales: mientras unos concebían la creación del municipio como un “cuarto poder federal”, los más moderados lo consideraban como una entidad subordinada no sólo a las autoridades estatales, sino también a los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial²⁴⁹.

Con la propuesta de Florentino González se consolidaba un proyecto descentralizado de tinte menos moderado que el de Azuero. Aunque mantenía como éste el esquema jerárquico de la autoridad, matizaba el nivel de dependencia de las autoridades y corporaciones locales con

²⁴⁷ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 160

²⁴⁸ GONZÁLEZ, *Elementos*, t. II, p. 16

²⁴⁹ La autora cita por ejemplo, el caso de la constitución del estado de Hidalgo de 1870 que reconoció cuatro poderes: legislativo, ejecutivo, municipal y judicial. En ella se dejaba asentado el principio que cada municipio estaba constituido como “una pequeña república”, articulado a los demás y a los poderes del estado, SALINAS, *Política y sociedad*, p. 146

respecto a las nacionales. Aunque aún se mostraba bastante tímido frente al voto directo, es claro que preveía una mayor participación de los vecinos en los asuntos locales: de manera pasiva a través de la elección indirecta de sus autoridades y de manera activa al tomar parte en la administración de las localidades haciendo parte del cabildo y sus deliberaciones. Por ello coincidía con Azuero en la necesidad de tomar esta participación como parte de un proceso más amplio de ilustración política.

Ese modelo de gobierno descentralizado contenía un elemento al que Azuero le había prestado poca atención como lo era el territorial. Para González la reforma política debía ir acompañada de una reorganización del territorio, toda vez que ella establecería el marco de actuación de las autoridades municipales. Esa misma opinión era compartida por el político conservador Mariano Ospina, quien más claramente dejó asentada la idea según la cual sin un cambio profundo en la manera como estaba dividido el país, toda reforma administrativa que se impulsara tendría alcances limitados.

Como secretario del Interior, Ospina aprovechó el informe anual que dirigió al Congreso en 1844 para discutir las reformas que desde su punto de vista, eran necesario emprender. Al igual que Florentino González y varios de sus contemporáneos, creía que el mal funcionamiento del régimen interior radicaba en el abandono en que se encontraba el distrito parroquial, por lo que cualquier reforma que se emprendiera debía ir dirigida a fortalecerlo. Consideraba que el mérito y el éxito de la experiencia estadounidense residía en la manera como había sido concedido al distrito todo el poder necesario para desarrollarse de manera autónoma. Se quejaba, por lo mismo, que se quisiese emular la apariencia exterior del edificio, esto es, que se quisiese establecer el federalismo sin reconocer la importancia de la base que lo sustentaba que no era otra que el distrito parroquial²⁵⁰.

Para Ospina la razón del abandono en que se hallaba sumido el distrito debía buscarse en los niveles intermedios de la administración, más específicamente, en el cantón. Las jefaturas políticas desempeñaban importantes funciones relacionadas por ejemplo, con la provisión de justicia y la recaudación de contribuciones, pese a lo cual no solían tener dotación alguna. Eran ejercidas por lo regular por individuos sin ningún tipo de educación ni capacidad para

²⁵⁰ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, p. 10

desempeñarlas. Eso explicaba la continua rotación del cargo, el mal desempeño del mismo y la pésima administración de los distritos que dependía en gran medida de los jefes políticos. Para Ospina, el cantón no era más que una “rueda que no se mueve o se mueve con lentitud y dificultad”. El sedentarismo de los jefes políticos se irradiaba a su vez sobre los alcaldes de los distritos que aun a pesar de su patriotismo y buenas intenciones, dependían de unos jefes políticos que en nada podían auxiliarlos, convirtiéndolos en una autoridad impotente y ciega. De ahí su propuesta de eliminar el cantón, a sus autoridades y corporaciones municipales.

Pero esta eliminación tenía sentido si se acompañaba de una reforma de las gobernaciones. Éstas eran desempeñadas por lo general por individuos ilustrados que sin embargo veían limitada su acción por el cúmulo de asuntos que debían atender y que los obligaba a permanecer confinados en sus oficinas y a administrar basados en los informes que les hacían llegar los jefes políticos. Pero éstos por lo general eran incompletos cuando no inexistentes. A ello se agregaba que dada la ignorancia de quienes desempeñaban el cargo, la mayoría solo podía rendirlos de manera verbal pero no por escrito como era necesario. La solución estaba en poner en contacto directo a las gobernaciones con los distritos parroquiales lo cual significaba la reducción del territorio puesto bajo la autoridad de los gobernadores.

La reforma territorial adquiriría así un protagonismo que sólo había tenido parcialmente. Aunque ésta la abordaremos más ampliamente en el capítulo cuarto, basta señalar que la propuesta de Ospina implicaba pasar de las veinte provincias existentes, a cuarenta y cuatro. Al reducirse el espacio de acción de las gobernaciones aumentaría su eficacia administrativa. Con este modelo de administración, mucho más inteligente e ilustrado, se produciría un avance significativo en la educación pública, las vías de comunicación, los establecimientos públicos de todo género y la policía, mientras que si se abandonaba como hasta ahora a la inercia y la ignorancia, se echaría a perder todo esfuerzo de mejora material e intelectual.

Para Ospina, su propuesta además de la evidente ventaja política, suponía un recorte de los gastos nacionales, toda vez que ya no sería necesario dotar a las 115 jefaturas políticas existentes en el país, sino tan sólo las cuarenta y cuatro gobernaciones. Eso significaba de otro lado, que sólo se requería encontrar cuarenta y cuatro individuos ilustrados en todo el país que estuviesen dispuestos a desempeñar el destino de gobernador y no los 135 que requería llenar

las gobernaciones y jefaturas políticas de la actualidad. Al eliminar los concejos municipales del cantón se lograría liberar recursos que podrían ser mejor invertidos en establecer generosas dotaciones para los diputados de las cámaras provinciales, promoviendo que sus escaños fuesen ocupados por los principales de los pueblos y no por ignorantes. De no menor importancia, se encontraba la propuesta de Ospina de sustituir las tesorerías existentes en cada una de las provincias, por seis o siete intendencias de hacienda encargadas de la vigilancia e inspección de las rentas municipales. Con este nuevo esquema administrativo Ospina calculaba que el ahorro anual que haría el tesoro nacional sería de alrededor de unos seis mil pesos²⁵¹.

Un último elemento que sobresale de la propuesta de Ospina es la creación de visitadores, empleados del poder ejecutivo nacional y dependientes de él, que recorrerían en determinadas épocas las provincias para examinar el estado de las oficinas, la conducta de los empleados y el cumplimiento de las leyes. Con estos funcionarios disminuiría o al menos se contrarrestaría, la influencia que ciertas familias o individuos ejercitaban sobre las autoridades locales. Estos visitadores, extraños a toda influencia local, podrían detener los abusos constantes que se presentaban y que no eran denunciados por el temor de hacerse con la enemistad de estos grupos locales y provinciales de poder.

Los argumentos de Ospina tuvieron una amplia resonancia en el corto y el mediano plazo. Los editores de *El clamor de la federación*, afirmaron que, a través del informe del secretario, el gobierno nacional confesaba:

1° que de la manera como está constituido el país, aparece abandonado forzosamente el distrito, 2° que la acción del gobierno es ineficaz y de ningún resultado en las localidades, 3° que el interés del distrito es el todo en una nación, porque lo demás son meras formulas ideadas para facilitar la acción del gobierno, 4° que el exclusivo mérito de las instituciones anglo-americanas se halla en la organización del distrito, 5° que las constituciones políticas de este país, no han sido otra cosa sino copias fieles en la parte alta del edificio, y monstruosas en la institución de la base, de donde ha resultado que ellas no consultan el espíritu del interés local que concretado forma el nacional, 6° que si fuese posible organizar nuestros distritos de una manera propia del edificio que levantamos, obtendríamos todos los resultados de que hasta ahora nos vemos privados, a saber, el desarrollo de las mejoras morales, intelectuales y materiales en cada localidad, 7° que mientras el distrito no se organice de esa manera, la acción del gobierno será ineficaz, sea cuales fuesen los medios que se pongan a su disposición, y 8° que esta es la situación en que se halla la República actualmente²⁵²

²⁵¹ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, pp. 15-17

²⁵² "La federación (artículo diez y ocho)", *El clamor de la federación. Periódico político, religioso, literario y noticioso*, Bogotá, n. 14, 24 octubre de 1847

Al tratarse del diagnóstico de una “voz autorizada”, los argumentos de Ospina sirvieron de base a las posteriores reclamaciones de las localidades. Aún hasta mediados de la década de los cincuenta, las ideas del secretario seguirán apareciendo una y otra vez en las representaciones enviadas a las Cámaras Legislativas. Pero su informe también deja ver que desde el poder ejecutivo nacional hubo voces que presionaron una reforma que por diversas razones no fue aprobada por el Congreso. La opinión creciente a favor de una descentralización y el cambio político que se verificará a finales de los años cuarenta, abrirá la puerta para emprender la tan anhelada y aplazada reforma. Ésta intentará llevar a la práctica algunas de las ideas expuestas por Azuero, González y Ospina sobre la reorganización del régimen interno o municipal.

“CADA UNO ES EL MEJOR JUEZ DE SUS PROPIOS INTERESES”: LA REDEFINICIÓN DEL GOBIERNO LOCAL, 1848-1855

A través de la ley de 3 de junio de 1848 se sancionó la descentralización de la administración pública. Ella buscaba introducir importantes modificaciones al esquema establecido desde 1832 por la constitución sancionada ese año y regulado por la *Ley orgánica de las provincias, cantones y distritos parroquiales* vigente desde 1834.

Según la ley de provincias, el gobernador, que era nombrado por el presidente de la República, era la máxima autoridad en la provincia, de manera que todos los empleados de ella le estaban subordinados en todo lo relativo al gobierno político y económico de la misma. Para ocupar el cargo se requería ser granadino en ejercicio de los derechos ciudadanos²⁵³, haber cumplido 30 años y haber residido en el país al menos los últimos tres. La ley ratificó algunas de sus funciones que ya habían sido establecidas por la constitución dentro de las que se encontraban asegurar que se llevasen a cabo todas las elecciones en la época determinada; convocar a la cámara de provincia; presentarle un informe anual y un presupuesto de rentas y gastos; cuidar de la buena recaudación e inversión de las rentas; promover la enseñanza pública; vigilar la aplicación de la justicia y mandar ejecutar y publicar sus ordenanzas y acuerdo los cuales podía

²⁵³ Como requisitos para adquirir la ciudadanía se establecía el ser hombre casado o haberlo sido, ser mayor de 21 años y tener una subsistencia asegurada sin sujeción a otro. La constitución de 1832 establecía como un requisito para adquirir la ciudadanía el saber leer y escribir, pero éste sólo se aplicaría a partir de 1850. Pese a ello, se intentó siempre que al menos el gobernador si poseyera esa capacidad.

objetar dentro de las primeras 48 horas después de su expedición. Esta prerrogativa se extendía a los acuerdos emitidos por los concejos comunales y municipales.

Los jefes políticos de cantón eran los agentes inmediatos del gobernador, de quién dependía su nombramiento que se hacía a partir de una terna presentada por el concejo municipal del mismo. Dentro de los requisitos necesarios para ser nombrado en el cargo se encontraban el ser granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano, haber cumplido 25 años y saber leer y escribir. Sus principales funciones incluían la convocatoria del concejo municipal; la presentación a éste de un informe anual y presupuesto de rentas y gastos; la facultad de suspender sus actos; la vigilancia sobre la aplicación de la justicia y sobre la correcta recaudación e inversión de las rentas comunales. Al igual que el gobernador, podía llamar a la guardia nacional que estaba bajo su mando en caso de conmoción interior.

En la última escala de la administración se encontraba el alcalde, nombrado por el jefe político de quien dependía, a partir de una terna presentada por el concejo comunal. Para ser alcalde no se requería saber leer y escribir, tan sólo ser vecino del distrito y tener las cualidades de ciudadano. Desempeñaba funciones de policía, cuidaba de la tranquilidad y seguridad de los habitantes y propiedades del distrito; promovía la instrucción primaria; cuidaba de la buena administración y recaudación de las rentas y que el concejo comunal se reuniera, cuyos actos podía suspender en caso que los considerase contrarios a la constitución o las leyes.

Tanto la constitución como la ley de provincias establecieron una serie de corporaciones ligadas a cada una de las entidades territoriales. En primer lugar, se encontraba la cámara de provincia, conformada por diputados provenientes de cada uno de los cantones comprendidos en ella. Para hacer parte de ésta, se requería tener las condiciones de ciudadano, haber cumplido 25 años y ser vecino del cantón que hacía la elección. Entre sus funciones estaban perfeccionar las elecciones de senadores y representantes; proponer a la Corte Suprema una terna para el nombramiento de los magistrados del tribunal del circuito judicial; presentar al poder ejecutivo nacional una lista de seis individuos de donde se nombraría el gobernador; hacer el repartimiento del contingente de hombres para el ejército; decretar las contribuciones y arbitrios para el servicio especial de la provincia que no entrarían en vigencia hasta tanto no fuesen autorizadas por el Congreso; fijar anualmente el presupuesto de rentas y gastos;

promover el adelantamiento y prosperidad de la provincia; velar por la exacta recaudación, economía y distribución de las rentas provinciales; promover el establecimiento de bancos provinciales; contratar empréstitos sobre las rentas provinciales; decretar medidas para favorecer la migración de extranjeros; promover la educación y civilización de los indígenas y cuidar que los concejos municipales y comunales se reunieran en las fechas y por el tiempo establecido.

En segundo lugar, se encontraban los concejos municipales de los cantones que estarían integrados por granadinos avecindados en él y en ejercicio de sus derechos de ciudadano. Dentro de sus funciones estaban presentar la terna al gobernador para la elección del jefe político; formar la lista de jueces de hecho para los juicios de imprenta; examinar y reformar la distribución del contingente de hombres para el ejército hecha por el jefe político; nombrar los jueces parroquiales del cantón; cuidar de la recaudación e inversión de las rentas; fijar el presupuesto de ingresos y gastos; crear los empleos necesarios para el servicio del cantón; decretar las contribuciones necesarias para su servicio especial; decretar lo conveniente sobre enajenación, arrendamiento y demolición de los bienes públicos; contratar empréstitos sobre las rentas municipales y decretar las penas necesarias para obligar al cumplimiento de sus decretos.

Los concejos comunales por su parte, se establecerían en todas las ciudades, villas o distritos parroquiales en donde fuese practicable a juicio de la respectiva cámara de provincia, y se haría todo lo posible por instituirlos en aquellos lugares en donde no se hubiesen podido hacer tan pronto se superasen los inconvenientes que lo impedían. Para formar parte de él se requería ser vecino del distrito, ciudad o villa y ser ciudadano. Debía proponer la terna al jefe político para el nombramiento del alcalde del distrito, así como formar la terna para que el concejo municipal del cantón hiciese el nombramiento de los jueces del distrito; decretaba las contribuciones para el especial servicio del distrito; todo lo conveniente para el establecimiento de las escuelas primarias y lo relativo al ramo de policía.

La ley de provincias establecía que el gobierno nacional ejercía su vigilancia sobre todas las autoridades provinciales, municipales y comunales en todo lo relativo al orden público, al cumplimiento de las leyes, al desempeño de sus funciones y a la inversión de sus rentas con

miras a impedir cualquier desorden o abuso. Así mismo, que todas las autoridades provinciales, cantonales y distritales obrarían siempre subordinadas a las autoridades nacionales y en concurso con ellas, debiendo obedecer las órdenes superiores dirigidas al mejor desempeño de sus deberes y atribuciones.

Pero este marco normativo se enfrentó en la práctica a una serie de problemas y retos que condicionaron su funcionamiento y a los que habría de responder la descentralización política y administrativa sancionada a finales de la década de 1840.

LOS DESAFÍOS DEL GOBIERNO LOCAL

Quizás el primer problema que emergió rápidamente y sobre el que insistieron Azuero, Ospina y González, era la escasez de hombres ilustrados en capacidad de ejercer la administración de las localidades. Este problema tenía dos ramificaciones relacionadas entre sí: por un lado, estaba la escasa ilustración de la población en general, siendo limitados los índices de quienes sabían leer y escribir. Para muchos, sin esta condición mínima no era posible llevar a cabo una buena administración. Pero por el otro se encontraba el desprestigio creciente de los cargos municipales. Aunque el cabildo por sólo mencionar el ejemplo más importante, siguió siendo, como en la época colonial, una parte fundamental de la vida local de las parroquias o distritos, dejó de ofrecer un incentivo lo suficientemente atractivo como para que fuese integrado por los principales de los pueblos, lo que obligó a llenarlos con hombres de un estatus social inferior y por lo mismo, menos educados. Aunque los empleos públicos dejaron de ser una vía para el ascenso social y perdieron el prestigio de que habían gozado, las funciones que desempeñaban no eran menores, como es el caso de los jefes políticos y alcaldes.

Como bien lo ha estudiado Juan Carlos Vélez, el poco interés en desempeñar los cargos públicos se originaba en la incompatibilidad entre desempeñarlos y la actividad privada de los individuos, toda vez que aceptarlos implicaba por lo general su abandono o cuando menos, descuido²⁵⁴. Así lo señalaba el alcalde de Palmira en 1841, para quien el nombramiento apartaba al individuo llamado a ocupar los cargos de su fuente de ingreso, imposibilitándolo

²⁵⁴ VÉLEZ, "El establecimiento local", p. 78

para proporcionar el bienestar a su familia de manera que “con la ausencia del amo se arruina la hacienda y se pervierte la familia”²⁵⁵. Sin incentivo económico o social, los cargos concejiles dejaron de ser un objeto de deseo: aunque importantes para el desempeño del gobierno, ya no ofrecían honor, carecían de dotación económica y de compensaciones materiales o simbólicas²⁵⁶.

Justamente uno de los principales problemas derivaba del carácter oneroso de los empleos. Aunque el gobernador era pagado por las rentas nacionales, los alcaldes y jefes políticos no contaban con dotación. Según la ley de provincias, estos últimos podrían recibir sueldo siempre y cuando hubiese sobrantes en las arcas del cantón, lo cual difícilmente pasaba. La cámara provincial de Riohacha pedía, como medida necesaria para mejorar la administración local, que se aprobase una partida exclusiva dentro del presupuesto nacional, para pagar a todos los jefes políticos. La cámara sustentaba su petición recordando que los jefes políticos eran agentes directos del poder ejecutivo y desempeñaban funciones de carácter nacional²⁵⁷. La falta de dotación impedía que las jefaturas cumplieran sus funciones especialmente aquellas relacionadas con la recaudación de rentas, de donde derivaba una seria afectación a las haciendas municipales. Pero ello también generaba una gran irregularidad en la administración cantonal: según datos recogidos por Vélez, el cantón de Medellín en la provincia de Antioquia habría tenido 110 jefes políticos entre 1822 y 1852 lo que arroja un promedio de 3.5 por año, cuando la ley de provincias establecía una duración mínima de uno²⁵⁸. Así, las soluciones a los problemas de la administración que podían ofrecer estos personajes eran siempre temporales y limitadas.

Como no existía incentivo económico para el desempeño de los cargos, el gobierno nacional tuvo que recurrir a otra estrategia para lograr que fueran llenados, y fue establecer la

²⁵⁵ *Representación que hicieron los alcaldes parroquiales de Yumbo y Palmira, solicitando la modificación de la ley orgánica de provincias de 1834, en la parte que establece un crecido número de empleados concejiles onerosos. Se publican adicionadas, con el importante objeto de llamar la atención de los hombres ilustrados, para que manifiesten su opinión sobre la utilidad y ventajas de la reforma, y de los medios y arbitrios que podrán adoptarse en caso de estar por ella*, Cali, Impreso por Benito Zizero, 2 de marzo de 1841, p. 2

²⁵⁶ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 96

²⁵⁷ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes primer debate, VII, 1840: Representación de la Cámara provincial de Riohacha sobre que se le asigne sueldo a los jefes políticos, Riohacha, 30 de septiembre de 1839, ff. 417-418

²⁵⁸ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 88

obligatoriedad en la aceptación de los cargos públicos. Ésta iba acompañada, según la ley de provincias, de penas severas para quienes rehusaren ocuparlos, lo que configuró un escenario permanente de conflicto en torno al gobierno local entre autoridades superiores y vecinos para que asumieran destinos públicos que no querían ocupar²⁵⁹.

La cámara provincial de Buenaventura adujo que estas penas eran injustas al aplicarse a empleados que no percibían sueldo, premio o recompensa honorífica; que servían de manera forzada y cometían faltas que no podían evitar, dada su ignorancia. En suma, no se podía continuar obligando a individuos que no tenían la aptitud para desempeñar el cargo, a que lo asumieran²⁶⁰. Criticaba la desigualdad del sistema que no establecía penas similares por el mal desempeño de la presidencia, la vicepresidencia, las secretarías de estado y los escaños del Congreso y solicitaba se indicara “la razón o doctrina de algún autor respetable que respaldara esa idea que todas las administraciones tienen renta y sirven libremente y las municipales de balde y por la fuerza”. Así, la Cámara no dudaba en describir el sistema parroquial como ruinoso, injusto y humillante, que anulaba la igualdad, la libertad y la propiedad, señalando que el terrorismo era la base del sistema municipal. Reclamaba la libertad de los empleados parroquiales que eran obligados a aceptar una tarea que repugnaban e ignoraban.

Un impreso publicado en Cali en 1850, enunciaba las mismas críticas que la cámara de Buenaventura pero haciendo uso de un tono aún más radical. Repetía junto con ella, que el terrorismo era la base del sistema municipal, pues el único estímulo para trabajar eran las amenazas y penas si se rehusaba aceptar los diferentes destinos. Además de ello era

INJUSTO porque obliga a trabajar de balde contra el principio del evangelio: el trabajador es digno de su salario. OPRESIVO porque quita la estimable libertad que debe tener el hombre para disponer de su persona como guste, libertad sin la cual [...] no hay prosperidad pública ni felicidad individual. RUINOSO porque los llamados tienen que abandonar a su familia, propiedades y sufrir los perjuicios que son consiguientes cuando los intereses se manejan por mano extraña. TIRÁNICO porque llamando la ley al servicio a todos los granadinos en ejercicio de sus derechos de ciudadano, y siendo la mayor parte ignorantes, exige de ellos, con temeridad extraña de un gobierno ilustrado, servicios que no pueden

²⁵⁹ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 97

²⁶⁰ *Representación que eleva al próximo congreso de 1844, la Cámara de la Buenaventura a solicitud de algunos vecinos de Cali, insistiendo en la representación del 20 de marzo del presente año de 1843, en la que se proponen arbitrios para disminuir y dotar a los empleos parroquiales*, Cali, imprenta de Vicente Aragón, 1844, p. 3

prestar y castiga las faltas que fue imposible evitar, con una dureza que sólo cabe a un gobierno tiránico. DEGRADANTE, en fin, porque obliga a trabajar como esclavos sólo por miedo al castigo²⁶¹

Creía que era aceptable que se amenazase y castigase a los empleados que tenían renta y que aceptaban los destinos por gusto, pero que era absolutamente injusto y contrario al sistema democrático,

que se amenace y castigue a hombres a quienes en premio de su honradez y buenas cualidades se obliga a servir forzados, muchos sin la aptitud necesaria, todos sin sueldo, sin recompensa de ninguna clase, y sin pasarles siquiera los alimentos, es una injusticia manifiesta, una violencia, una opresión enorme que no puede apoyarse en principios de equidad ni de política, ni conciliarse con las luces del siglo, ni con la moderación y suavidad de los gobiernos libres e ilustrados²⁶²

Esta situación explica que algunos individuos nombrados en los cargos concejiles hicieran uso de herramientas que les excusara de asumir los destinos a los que habían sido llamados. Así, el jefe político del cantón de Bucaramanga en la provincia de Pamplona, informaba en 1840 de una estrategia que se había vuelto común: una vez que los individuos eran informados que se les quería conferir algún cargo, cambiaban de domicilio atendiendo a la libertad que para ello les concedía la constitución. El secretario del Interior y Relaciones Exteriores a quien iba dirigida la nota, señalaba que no encontraba ni en la legislación española ni en la republicana nada referente al domicilio y vecindad que pudiera solucionar el problema, por lo cual consultaba al Congreso sobre el particular. Esta respuesta nunca llegó²⁶³. En general, los vecinos de las parroquias hicieron uso de cuantos medios tuvieron a su disposición para evadir esa responsabilidad, aunque sólo los más afortunados, que contaban con propiedades, negocios o familia en otros distritos, cantones o provincias, consiguieron hacer uso de una herramienta como esta.

Ante esos problemas algunas localidades propusieron la reducción en el número de empleos provinciales. Para la cámara de Buenaventura era necesario reducir el número de funcionarios de manera que a los subsistentes se les pudiera asignar una pequeña dotación con las escasas rentas municipales disponibles. También proponía extinguir las jefaturas políticas y el

²⁶¹ *Sistema municipal de la Nueva Granada*, Cali, Imprenta de M. Sánchez C. i G. Morales, febrero ¿1850?, p. 8

²⁶² *Sistema municipal*, p. 14

²⁶³ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes primer debate, VII, 1840: Nota del Secretario del Interior y Relaciones Exteriores al secretario de la Cámara de Representantes, Bogotá, 9 de abril de 1849, f. 454

consecuente fortalecimiento de los distritos parroquiales²⁶⁴. La Cámara de Bogotá un par de años antes, ya había señalado la necesidad que se eliminasen todos los concejos municipales de cantón a excepción del existente en la capital de la provincia, manteniendo inalterables los concejos comunales de los distritos parroquiales que asumirían las facultades de las corporaciones suprimidas. Con este modelo no sólo se aligeraba la administración sino que dejaba en pie las dos corporaciones municipales más importantes: la cámara de provincia y los concejos comunales de los distritos, los cuales, con atribuciones bien demarcadas, serían suficientes para atender la totalidad de las necesidades de las localidades. Por lo demás, los concejos comunales eran mucho más útiles que los municipales porque permitirían mayor cercanía entre los intereses del común y los individuos que debían ocuparse de ellos. De esta manera, verían con menos indiferencia los asuntos locales y se aplicarían mejor a llenar las necesidades de su distrito parroquial²⁶⁵.

La supresión de empleos concejiles tenía dos variantes. En la primera, se buscaba reducir el número de alcaldes, jueces y suplentes que caracterizaba el panorama de los distritos parroquiales. Para tal fin, se expidió la ley de 21 de junio de 1842, que estableció que en cada uno existiría tan sólo un funcionario y un suplente. Esta reducción también se aplicó al cantón, que por ley de 25 de junio del mismo año, contaría con apenas el jefe político y tesorero. La segunda variante que era a la vez de tipo económico, político y administrativo, buscaba la eliminación de las autoridades y corporaciones adscritas al cantón. Recordemos que una de las grandes diferencias en las propuestas de Florentino González y Mariano Ospina, era la relacionada a la utilidad y conveniencia del jefe político. Para Ospina, no siendo posible dotar las 115 jefaturas políticas existentes en el país ni con recursos nacionales ni municipales, se debía proceder a suprimirlas en cuanto tendían a crear más embarazos que beneficios²⁶⁶.

La segunda propuesta de las provincias se concentró en crear contribuciones especiales para financiar los sueldos de sus funcionarios. En tal sentido se pronunciaba el alcalde de Palmira que proponía el establecimiento de una contribución especial destinada exclusivamente al pago

²⁶⁴ *Representación que eleva al próximo congreso de 1844, la Cámara de la Buenaventura*, p. 3

²⁶⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes primer debate, VII, 1840: Representación de la Cámara provincial de Bogotá sobre que se eliminen los consejos comunales de cantón, Bogotá, 4 de octubre de 1839, f. 420

²⁶⁶ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, p. 15

de los jefes políticos. Además de justa, ésta tendría poca oposición entre los vecinos toda vez que el buen desempeño de los destinos reportaba importantes bienes a la comunidad. Su éxito estaría en determinar que cada cual contribuyera de acuerdo a sus facultades²⁶⁷. Pero para la cámara de la provincia de Cartagena la solución estaba en reformar la ley vigente de provincias de manera que se pudiesen elevar el máximo de contribuciones hasta donde lo permitiera el estado de la provincia, de tal manera que se pudiera sufragar no sólo el pago de los empleados, sino también la construcción de caminos y escuelas²⁶⁸.

Además de esas propuestas, las localidades reclamaron algunas acciones sin las cuales consideraban, no sería posible una mejora de la administración. Quizás la más importante fue la elección popular de las autoridades. Recordemos que Ospina, Azuero y González habían insistido en la necesidad de una participación activa de los vecinos de las localidades en la elección de quienes ejercerían la autoridad sobre ellos, aunque ninguno se pronunció explícitamente a favor de la elección popular y directa. Con ella se hubiese dado un paso importante en el reconocimiento de la autonomía local, pero los tres defendía por ahora, sólo una autonomía administrativa y no política, por lo que defendían la necesaria dependencia de las autoridades municipales con respecto al poder nacional. Pero las localidades tenían un punto de vista diferente.

Si bien desde la lógica del gobierno nacional la participación de las localidades en la elección de sus autoridades estaba asegurada a través de la formación de las ternas presentadas por cada corporación municipal (cámara, concejo municipal, concejo comunal) para la elección de gobernadores, jefes políticos y alcaldes, para las localidades este método generaba serios inconvenientes: quienes eran nombrados en dichos cargos no siempre eran vecinos de la localidad puesta bajo su mando, de manera que no había forma que conociera sus necesidades. Habría que agregar que el gobierno nacional o la autoridad que hacía la elección, podía objetar las ternas presentadas, de donde se deduce que no necesariamente existía la obligatoriedad de

²⁶⁷ *Representación que hicieron los alcaldes parroquiales de Yumbo y Palmira, p. 2*

²⁶⁸ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes primer debate, VII, 1840: Representación del Consejo Municipal del cantón de Cartagena pidiendo se reforme la ley adicional a la orgánica de provincias en la parte que se señala el máximo de las imposiciones municipales y comunales, Cartagena, 9 de octubre de 1838, f. 475

tomarlas en cuenta, lo que era común en el caso de la elección de los gobernadores de provincia.

La cámara de la provincia de Bogotá expresaba muy bien los problemas que esta situación creaba. El libre nombramiento y remoción de los gobernadores y jefes políticos hacía de ellos en no pocos casos, “dóciles instrumentos eleccionarios” de los que se aprovechaban las diversas facciones políticas. Esto se hacía en detrimento de la provincia y el cantón, que veían cómo sus más preciadas necesidades eran dejadas de lado en favor de estos intereses partidistas. Por lo demás

Los gobernadores y jefes políticos no son simples agentes del poder ejecutivo, sino Jefes Superiores políticos de los territorios que gobiernan: este doble carácter les impone deberes diversos, y nada más natural que su nombramiento tenga origen popular para que merezca la confianza de los gobernados [...] un gobernador extraño enteramente a los intereses de la provincia que administra, mira con orgulloso desdén una corporación [las cámaras de provincia] que aunque encargada de la legislación local no tiene agente interesado en que se cumplan sus ordenanzas. El poder se ha centralizado ya demasiado, y semejante centralización puede producir muy funestos resultados²⁶⁹

Como lo señalaba la cámara, ese doble carácter fue origen de conflictos en la medida que las localidades reclamaban que primase su calidad de jefes superiores sobre su condición de agentes subordinados. La elección realizada por una autoridad superior por el contrario, recalca su subordinación política y la preeminencia de los intereses nacionales sobre los de carácter local. Pero el problema no estaba solamente en el nombramiento sino también en la remoción de las autoridades locales. Aunque no sabemos cuáles eran las razones para determinar la remoción de algún gobernador o jefe político ni la periodicidad con que fue ejercida esta facultad por el poder ejecutivo nacional, la cámara de Bogotá expresaba su preocupación al respecto y solicitaba que se procediera a ello sólo cuando mediara informe de la corporación municipal pidiendo el retiro del cargo. Ello sugiere que la decisión de remover a los empleados locales no tenía en cuenta la opinión de las corporaciones y si bien es cierto que con ello no se actuaba fuera de la ley, algunas provincias la creían una condición indispensable para que el poder ejecutivo nacional ejerciera esa atribución.

La elección popular, que buscaba una mayor autonomía, estaba asociada a una demanda de concesión de mayores facultades. Tal y como las había definido la ley de provincias, las

²⁶⁹ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, V, 1849: Representación de la Cámara provincial de Bogotá sobre que los gobernadores sean de origen popular, Bogotá, octubre de 1848, f. 122

atribuciones de las cámaras de provincia se limitaban a perfeccionar algunas elecciones, a enunciar propuestas vagas que la mayoría del tiempo no eran tenidas en consideración, a resolver algo sobre cuentas y a disponer de las muy escasas rentas de las provincias. Para la cámara provincial del Socorro, que así se pronunciaba, eso significaba que

En todo lo demás nada puede hacer sin el permiso y aprobación del poder ejecutivo y del cuerpo legislativo, que sin el conocimiento práctico de la provincia peticionaria, o no puede obrar con el conocimiento necesario, o tiene que hacerlo refiriéndose al informe que den los representantes de ella. Si, pues, es indispensable para obrar bien decidirse por semejantes informes, parece mucho más acertado y conveniente, lo hagan las mismas cámaras, de quienes muchas han sido o son miembros los mismos informantes ¿Quién a la verdad puede saber mejor las necesidades de una sociedad que los mismos individuos que la componen? ¿Podrán los representantes de Popayán o Panamá estar mejor instruidos de ellas, que los de Casanare por ejemplo, que es la interesada?²⁷⁰

Pedía se dejase obrar con mayor libertad a las provincias y que se confiara en su honradez y patriotismo, no restringiéndolas a desempeñar un papel secundario. Al otorgar mayor libertad a las provincias se favorecería la administración en general, pues el Congreso de la república no podía evacuar, en los escasos 90 días que con su prórroga le asignaba la constitución, la multitud de asuntos remitidos por las veinte cámaras de provincia, además de los asuntos de carácter nacional. Así, nada mejor que permitir que las cámaras se encargasen de los asuntos exclusivamente locales y particulares a cada una de las provincias.

Esta autonomía incluía la libertad de actuar sin la previa autorización o inspección de las autoridades ejecutivas superiores. Esto, además de mejorar la administración que se podría ejercer de manera inmediata sin esperar respuesta alguna, implicaba el reconocimiento de éstas como cuerpos políticos con plenos derechos sobre su organización interior. Así lo plateaba el presidente del cabildo de Tasco en 1842:

Si los decretos de tales corporaciones parroquiales [los cabildos] necesitan de la aprobación de alguna autoridad provincial o cantonal, desde entonces sus atribuciones legales vienen a ser nugatorias, insignificantes e inútiles; porque estando las gobernaciones regularmente recargadas con el despacho de multitud de negocios interesantes y urgentes, será imposible que se puedan examinar y despachar allí los decretos de tantos cabildos como parroquias contiene cada provincia, para devolverlos aprobados o improbados, y por consecuencia necesaria correrán la misma suerte de los que antes daban los consejos municipales²⁷¹.

²⁷⁰ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes primer debate, VII, 1840: Representación de la Cámara provincial del Socorro sobre ampliación de las facultades a las provincias, Socorro, 2 de octubre de 1839, f.477

²⁷¹ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, V, 1843: Representación del cabildo ordinario de Tasco, Tasco, 16 de abril de 1843, f. 6v

Un proceder más eficiente sería permitir que los decretos o acuerdos aprobados por los cabildos con arreglo a las leyes y dentro de la esfera de sus atribuciones, se ejecutasen sin la aprobación de ninguna autoridad, pero pudiendo ser demandados por cualquier ciudadano vecino del distrito ante el gobernador si los juzgase como ilegales o contrarios a la constitución. Con ello se aseguraba por un lado, que la acción de los cabildos se mantuviese apegada a los límites legales que les era permitido y por el otro, que la acción administrativa no sufriera retardos a la espera de una autorización que no siempre llegaba.

Una evidencia de la manera como el poder ejecutivo nacional creó una política centralizada con respecto al gobierno local, fue la expedición de un *Manual de alcaldes y funcionarios parroquiales*²⁷². Aprobado en 1844, establecía no sólo las funciones sino la manera como debía proceder cada uno de los funcionarios locales. Si, como su nombre lo indica, era un manual que tendía a favorecer y facilitar la administración no dejando lugar a dudas en las formas de proceder en casos específicos, también podía verse como una forma de delimitar cuidadosamente la actuación de los funcionarios locales. Creaba pautas de acción administrativa limitando la iniciativa individual de los alcaldes de los distritos.

Responder a los desafíos que planteaba el ejercicio del gobierno local y a las demandas de las localidades, fue uno de los principales objetivos de la ley de 3 de junio de 1848. Aunque sus alcances se revelarán limitados, en muchos aspectos amplió la acción y autonomía de las autoridades y corporaciones municipales que se concretará definitivamente con la expedición de la constitución política nacional de 1853.

LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Dentro de los objetivos declarados de la ley de 3 de junio de 1848 estaba fortalecer el poder municipal. Según Eleonora Gabaldón, para que éste se convirtiera en realidad se le debía dotar de atribuciones, medios y recursos que asegurasen su existencia y desarrollo,

y esto era importante porque lleva el problema al terreno de la práctica ¿cuáles son las condiciones necesarias, materiales y sociales, que harían posible el establecimiento de un poder municipal que permita a los ciudadanos participar en los asuntos de la localidad y también de la Nación, y lograr el

²⁷² *Manual de alcaldes y funcionarios parroquiales*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, 1844

desarrollo integral de las secciones? Esto plantea la inevitable conexión entre estructura material (territorio y recursos) y el problema político (administración y gobierno) y cómo, el valor que se concede al Poder Municipal, está sujeto a las posibilidades reales, a la factibilidad de instaurarlo²⁷³.

Fue en el deseo de dotar ese poder de mayores atribuciones que fue expedida la ley de 3 de junio de 1848 como lo sostenía el entonces presidente de la República, Tomás Cipriano de Mosquera. Según éste, se buscaba atacar la centralización que había dominado hasta entonces y que quitaba a las corporaciones municipales la libertad de actuar con plena libertad²⁷⁴. Uno de los objetivos que se trazó la ley según el secretario de gobierno en 1849, Alejandro Osorio, fue superar el desaliento de los distritos y localidades que se encontraban siempre a la espera de un impulso externo²⁷⁵.

Aunque conservó algunas disposiciones de la ley de provincias de 1834, introdujo modificaciones importantes que habrían de dar una nueva forma al gobierno local. Quizás una de las más importantes y la primera que queremos señalar, es que cambió la relación de poderes: mientras que la ley de provincias otorgaba un enorme poder a las autoridades ejecutivas (gobernador, jefe político, alcalde) y unas facultades escasas a las corporaciones municipales, la ley de 3 de junio equilibrará la balanza a favor de éstas, otorgándoles un cúmulo mayor de poderes y una preeminencia sobre las autoridades ejecutivas. No es que éstas hayan perdido visibilidad o autoridad, más bien se procedió a equilibrar la balanza entre autoridades ejecutivas y legislativas locales. Al hacerlo, se buscaba limitar el peso del poder ejecutivo nacional en las localidades, que a través de sus agentes directos ejercía la autoridad sobre ellas. Al poner mayor énfasis en las corporaciones, resaltaba el papel de los vecinos en la gestión de los asuntos locales y aumentaba su injerencia en ellos en relación a la autoridad nacional. La ley de manera sintomática, no incluyó un apartado sobre las autoridades, de manera que éstas seguirían existiendo de la misma manera que lo habían hecho desde 1832 y gozarían de las mismas facultades, en contraste con los amplios apartados que definían las facultades de las corporaciones.

En cuanto a las cámaras de provincias, hubo una ampliación de sus facultades fiscales, al permitirles decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el servicio de la provincia, sin

²⁷³ GABALDON, *La ideología federal*, p. 200

²⁷⁴ *Mensaje del Presidente de la Nueva Granda en 1849*, p.22

²⁷⁵ *Informe del Secretario de Gobierno en 1849*, p. 50

la condición previa que requería, para ser puestos en vigencia, que fueran aprobados por el Congreso. Aunque los cabildos podían establecer las contribuciones necesarias para hacer frente a los gastos del distrito, sus disposiciones debían continuar sujetas a la aprobación previa de la cámara de provincia. Al cabildo también se le concedió el derecho a nombrar los jueces parroquiales que antes recaía sobre el concejo municipal del cantón. Pero un mayor cúmulo de facultades implicaba también un aumento de las responsabilidades, de manera que se estipulaba que los habitantes de los distritos debían sostener, por medio del cabildo, al menos una escuela primaria, una cárcel, un local para el despacho de los negocios públicos, un cementerio y conservar en buen estado las vías públicas a su cargo. Si no se cumplían ninguna de estas obligaciones y se comprobaba que la causa radicaba en la falta de acción del cabildo, sus miembros serían personalmente responsables y como tal multados.

El segundo cambio que se produjo, fue la transformación del carácter de las autoridades y corporaciones locales. Su naturaleza netamente administrativa, había sido señalada de manera clara por el gobernador de la provincia de Bogotá en 1843, Pastor Ospina, en relación a una consulta sobre si los miembros de los cabildos debían ser neogranadinos en ejercicio de los derechos de ciudadano: “los cabildos parroquiales son corporaciones que pertenecían al orden administrativo y no al orden político” y por lo mismo, “no ejercen autoridad o jurisdicción política ni judicial”²⁷⁶. No sólo se trataba de una ampliación de las facultades delegadas, el carácter de éstas buscaba otorgarles a las corporaciones municipales una dimensión política además de administrativa. Esto se puede observar a nuestro modo de ver, en dos facultades importantes que se les concedió a las provincias: la primera era disponer todo lo relativo a los resguardos de indígenas y la segunda, decretar todo lo relacionado a la división territorial de segundo orden. Esto último significaba que las cámaras de provincia podían decretar la supresión, agregación o creación de distritos parroquiales en el territorio bajo su jurisdicción, facultad que había recaído siempre sobre el Congreso. A esto había que agregar un elemento no menor y es que desde 1849, la creación de distritos parroquiales ya no contaría con la intervención de la autoridad eclesiástica quien anteriormente emitía concepto sobre la

²⁷⁶ Citado por MEJÍA, *Los años del cambio*, p. 402

conveniencia de fundar una nueva población²⁷⁷. Ello implicaba una secularización del territorio que separaba, por un lado, el espacio político (el distrito) del espacio religioso (la parroquia de fieles). Los resguardos de indígenas era la manera como en la Nueva Granada se designaba a los pueblos de indios, los cuales se encontraban en franca decadencia desde por lo menos inicios del siglo XVIII. Pese a la disminución de su población nativa y la apropiación ilegal de sus tierras comunitarias, seguían siendo importantes espacios de reproducción política y social en el siglo XIX. Pero desde las primeras décadas del siglo venían siendo objeto de una dura crítica por parte de quienes, enunciando un discurso liberal, creían necesaria la desarticulación de todas las corporaciones vinculadas al antiguo régimen. Así desde por lo menos la década de 1830 se había decretado la disolución de los resguardos que se había llevado a cabo sólo de manera parcial y había estado concentrada en manos del gobierno nacional. Con la ley de 3 de junio se les asignó a las cámaras de provincia todo lo relacionado a ellos, lo que implica su mensura, repartición y adjudicación entre los habitantes de la comunidad.

El tercero y quizás uno de los más importantes cambios introducidos por la ley, fue la eliminación de los concejos municipales de los cantones. Esta supresión hizo que la acción política local se concentrara en las cámaras provinciales y los cabildos, y permitió que éstos estuvieran sujetos a menos ataduras a la hora de llevar a cabo su acción administrativa. No obstante, subsistieron los jefes políticos que siguieron siendo el engranaje entre la provincia y los distritos. Las jefaturas políticas habían sido siempre el centro de diversos conflictos locales, que al parecer aumentaron por la creciente autoridad de los cabildos que se contrapuso a su poder formal, como lo revela la disputa que se suscitó entre el jefe político del cantón de Bogotá y el cabildo de ésta. El cabildo se negaba a proporcionarle los informes solicitados y aunque desconocemos cuáles fueron los datos exigidos por el jefe político y la razón del cabildo para negarse a entregarlos, el primero se quejaba agriamente de esta situación:

Por las mismas razones que un cabildo niega un informe al jefe político, puede negarlo el gobernador al presidente de la República, y sólo el cabildo de Bogotá y nadie más cree que la soberanía de los cabildos se ha elevado hasta el punto de no conocer sujeción ni dependencia de otra autoridad. Tal cosa no han dicho nuestras leyes; pero si tal precedente se estableciera, por una de aquellas aberraciones del pensamiento humano, que es posible se tengan, la administración pública será un caos,

²⁷⁷ Al respecto ver “Resolución de 21 de diciembre de 1849 sobre creación y supresión de distritos parroquiales y parroquias”, en *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1099 de 3 de febrero de 1850

la nación caería en la anarquía y despotismo descentralizado, y puesto en manos de los cabildos sería una inmoralidad.

Conviene en la realidad del principio de que cada uno es el mejor juez de sus propios intereses, nuestros legisladores han dado al régimen municipal todo el ensanche que las circunstancias han permitido, concediendo a los cabildos atribuciones que antes no tenían para obrar el bien de las localidades que representan; pero algunos, entre ellos el muy ilustre cabildo de Bogotá, han creído con esto que son omnipotentes, soberanos, y que el deber que tiene el jefe político de hacer que las corporaciones y funcionarios públicos cumplan los suyos, y de hacer ejecutar las leyes en su cantón, no se entiende con ellos, y de ahí nacen que desobedecen y hasta irrespetan la autoridad del jefe político²⁷⁸

Si el cabildo de la capital de la República se negaba a reconocer la autoridad del jefe político, ¿qué se podía esperar que ocurriera con otros cabildos? ¿Cómo lograrían las jefaturas políticas llenar sus funciones cumplidamente? La pregunta que surge es si la negativa del cabildo estaba fundada efectivamente en un desconocimiento de la autoridad de las jefaturas políticas o en un conflicto personal con quien en ese momento se desempeñaba en ella. Como era de esperarse, el gobernador de la provincia de Bogotá Patrocinio Cuellar, respaldó la actuación del jefe político y rechazó la razón aducida por el cabildo para negarse a dar los informes solicitados, cual era no tener voluntad para hacerlo. El peligro de esta actuación estaba en que tal ejemplo se generalizara entre los demás cabildos de la provincia. Ello, además de suponer un desconocimiento abierto a la autoridad representada en el jefe político, generaba en opinión del gobernador, un problema grave de administración, pues si éste y los jefes políticos no podían exigir informe alguno a los cabildos, les sería imposible resolver muchos problemas por la ausencia de datos²⁷⁹.

No obstante y como ha señalado Juan Carlos Vélez, el papel que jugaron los jefes políticos al interior de cada estructura local de poder, dependió de diversos factores como el grado de articulación de un espacio geográfico determinado con las autoridades regionales²⁸⁰. En este sentido, es posible que el cabildo de Bogotá ejerciera tradicionalmente un poder mayor que el de la jefatura política y que la disputa mencionada tuviese su origen en el deseo del jefe político de revertir esta situación e imponer su preeminencia. Pero esto no es posible saberlo sin el

²⁷⁸ CONGRESO, cámara, proyectos de ley negados, I, 1852: Comunicación del jefe político del cantón de Bogotá al gobernador de la provincia sobre negativa del cabildo de Bogotá a dar informe, Bogotá, 2 de diciembre de 1851, f. 222

²⁷⁹ CONGRESO, cámara, proyectos de ley negados, I, 1852: Nota del gobernador de la provincia al Secretario de Gobierno, Bogotá 12 de diciembre de 1851, f. 224

²⁸⁰ De allí que el autor asegure que “muchas de las críticas que se enunciaron con respecto al establecimiento del gobierno local, no son aplicables, por supuesto, a todo el país, y que quizás hubo experiencias exitosas de buena administración de las localidades”, Vélez, “«Desconductuadas costumbres»”, pp. 45-70.

respaldo de investigaciones que den cuenta, en el plano específico, de la manera como se estructuraron las jefaturas políticas.

No existen en la historiografía colombiana estudios similares a los realizados por Romana Falcón para el caso mexicano, en donde se muestre no sólo la manera como fue definido el jefe político en la legislación nacional, sino también la forma como algunos individuos que ocuparon esos cargos, estructuraron un poder regional basado en la creación de redes familiares, personales y de compadrazgo. Gracias a ello y a la acumulación de un poder que alcanzó todos los aspectos de la vida de los pueblos, lograron convertirse en intermediarios políticos y sociales e hicieron de ellos, eslabones centrales de dominio en el proceso de construcción nacional²⁸¹. Otros autores han mencionado el papel que jugaron en los procesos de articulación y disciplinamiento de los pueblos²⁸². Aunque en el caso neogranadino el jefe político jugó un papel similar de intermediación, no es claro el grado de poder que alcanzaron y si lograron construir sistemas no formales de dominación. Al parecer, su alcance político y social fue limitado. ¿Esto explicaría la aparente facilidad con que se llevó a cabo el proceso de descentralización? ¿Renunciaron los jefes políticos al poder formal que se les había concedido en favor de las autoridades y corporaciones locales?

A pesar de las importantes transformaciones que la ley suponía, hubo aspecto sobre los que no quiso entrar en controversia. Uno de ellos es que mantuvo la elección indirecta de los empleados municipales, de manera que los diputados a las cámaras de provincia serían votados por las asambleas electorales formadas en cada cantón. De ahí la importancia que adquirieron los electores, que como muestra Juan Carlos Vélez, se constituyeron en una pieza clave de la política regional porque de ellos

derivaba el poder de elegir integrantes de corporaciones públicas cantonales, provinciales y nacionales, y suponía pocos compromisos adicionales que no implicaba abandonar asuntos particulares, salvo cuando el elector era elegido así mismo como diputado o congresista [...] La condición de elector fue punto de partida para que integrantes de las élites locales confirmaran su poder social y económico, para que personas surgidas desde abajo tejieran redes con el fin de iniciar carreras políticas partiendo de la base del sistema, o para que abogados o sacerdotes ratificaran la influencia social e ideológica ejercida por quienes tenían tal condición en años del gobierno colonial²⁸³.

²⁸¹ Ver por sólo mencionar algunos, FALCÓN, *El jefe político* y “Los jefes políticos: eslabones del poder”

²⁸² Ver ROJAS, *El “municipio libre”*; SALINAS, “El gobierno municipal” y de la misma autora, *Política y sociedad*

²⁸³ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 195

Al hacer énfasis en esta figura central del entramado local, Juan Carlos Vélez ha enfatizado un aspecto esencial: aun cuando se acepte como cierta la tesis del rechazo de las élites regionales a ocupar cargos concejiles, no puede asumirse una supuesta apatía de éstas frente al gobierno local; hubo, más bien, una búsqueda de nuevas y más efectivas estrategias para favorecer sus intereses. En este sentido una de sus mayores apuestas fue convertirse en electores que tenían en su poder la formación del gobierno local y que les permitió ubicarse estratégicamente dentro de las nuevas instancias locales de representación²⁸⁴, apuntalando su poder político en un escenario mucho más amplio que el parroquial o el cantonal²⁸⁵.

Otro de los elementos que la ley no modificó, fue la vigilancia establecida sobre las corporaciones municipales, de manera que otorgó al gobernador y al jefe político la facultad de suspender los acuerdos de las cámaras provinciales y los cabildos parroquiales. Esta supervisión, fuertemente rechazada por las localidades, fue objeto de discusión al interior de la Cámara de Representantes en sus sesiones de 1850. Para algunos, era necesario mantener esta forma de inspección sobre las corporaciones locales, mientras que para otros, se debía dejarlas en el goce pleno de la autonomía para disponer lo que a bien tuvieren. Para el representante Román Hoyos, mientras los actos de los cabildos necesitaren de actos intermedios, no habría poder municipal ni se llenaría el objeto de su establecimiento. Juan Nepomuceno Neira secundaba esta opinión y era del deseo de otorgar a los cabildos una completa independencia

para legislar en los negocios de su competencia, porque siendo unas corporaciones formadas con individuos que pueden saber aquello en que han de intervenir, y conocer perfectamente las necesidades e intereses de sus localidades, debe dejárseles obrar por sus conocimientos, por sus deberes y por su prudencia, sin intervención de autoridad extraña que no puede discernir con acierto sobre la conveniencia o inconveniencia de los actos de aquellas corporaciones. Lo contrario es mantenerlas con tutor o curador, y me parece que no se necesita de esa tutela²⁸⁶.

Una posición contraria asumía Gonzalo Tavera, para quien era evidente una tendencia de los cabildos a exceder la órbita de sus atribuciones por lo que era necesario que se mantuviera cierta vigilancia, al menos de parte de los gobernadores sobre ellos. Esta idea se mantendrá vigente a lo largo de varios años y se convertirá en importante fuente de justificación para

²⁸⁴ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 208

²⁸⁵ VÉLEZ, “El establecimiento local”, p. 394

²⁸⁶ *Diario de debates*, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850, p. 149

poner freno a la acción de los cabildos y recortar el proceso de descentralización que se venía llevando a cabo.

Aunque este tipo de vigilancia se mantuvo, la ley de 2 de junio de 1851, *Adicional y reformativa de las de régimen municipal*, introdujo un cambio importante al establecer por medio de su artículo 21 que “toda ordenanza, acuerdo o acto de las cámaras de provincia o cabildos parroquiales que sean contrarios a la constitución o las leyes, es anulable por la Corte Suprema de Justicia o el tribunal de distrito en su caso”. Aunque a primera vista no parece de gran trascendencia, fue importante porque al transferir al poder judicial la facultad de anular los actos de las corporaciones municipales, se rompía con el esquema de dependencia y subordinación que había primado en el poder ejecutivo y que vinculaba directamente a los distritos con la voluntad de los jefes políticos, gobernadores y presidente. Para Manuel Dolores Camacho, secretario de Gobierno en 1851, “desde que se privó al poder ejecutivo de la facultad de suspender y al legislativo de anular sus ordenanzas, encargando al poder judicial la declaratoria de legalidad, se dio un paso importante hacia la emancipación del poder municipal”²⁸⁷.

¿Hacia la municipalización del poder?

Aunque la ley de 3 de junio de 1848 inauguró una política clara de descentralización, fue la constitución de 1853 la que sancionó definitivamente la autonomía local. Lo hizo en primer lugar, a través de la definición clara de dos esferas políticas: la local y la nacional. En su artículo 10 se proclamó que se “reserva a las provincias o secciones territoriales el poder municipal en toda su amplitud”, fórmula que se había usado desde los actos adicionales a la constitución expedidos en 1851. Al definir las facultades que se reservaba el gobierno nacional, delegó todas las demás a los gobiernos provinciales. Esto significaba que las provincias tendrían el poder para disponer lo que juzgasen conveniente a su régimen y administración interior.

El reconocimiento de esa autonomía pasaba también por la formación de legislaturas provinciales. En adelante, éstas reemplazarían a las antiguas cámaras de provincia y serían las

²⁸⁷ *Informe del Secretario de Gobierno en 1851*, p. 5

encargadas de determinar sin ningún tipo de sujeción o dependencia, todo lo relacionado a la provincia. La transformación de cámara a legislatura marcaba no sólo un cambio semántico sino también de función.

En tercer lugar y como una forma de favorecer la autonomía provincial, la constitución nacional estableció que cada provincia debía dotarse de su propia constitución a partir de la cual regularía todo lo concerniente a su organización política y municipal. Como se puede observar en el cuadro anexo número 2, la mayoría de las constituciones provinciales expedidas coincidieron en un aspecto fundamental y fue la eliminación del cantón y el reconocimiento del distrito parroquial como única división territorial²⁸⁸. En algunos casos se mantuvo la figura de la aldea, existente ya desde 1843 y que hacía referencia a asentamientos que por su escasa población o la cantidad reducida de sus recursos no podían sostener un cabildo, una escuela y demás obligaciones de un distrito parroquial. Aunque contaban en lo general con una junta administrativa o un regidor, dependían del distrito parroquial más cercano. Fueron pocas, sin embargo, las que mantuvieron los cantones, contándose entre éstas las de Antioquia, Córdoba, Popayán, Sabanilla y Zipaquirá. La última con el nombre de municipalidad. Aun cuando éstas mantuvieron la figura del jefe político, ninguna, salvo la de Zipaquirá, revivió la corporación municipal adscrita a él. Eso quiere decir que parte de las funciones políticas siguieron estando descentralizadas en los cabildos parroquiales.

Finalmente, se decretó el voto directo y secreto para las elecciones a presidente de la república, gobernador de provincia y representantes y senadores de la misma, aunque el gobernador siguió siendo agente directo del poder ejecutivo nacional. No obstante, con ello establecía el equilibrio exigido por las localidades entre su posición subordinada a la autoridad nacional y representante de los intereses locales. Para el jurista panameño Justo Arosemena, ninguna otra

²⁸⁸ Se han revisado las constituciones provinciales que todas las provincias expidieron en 1853, a excepción de las de Tunja, Mariquita y Chiriquí a las que no hemos podido acceder. Vale la pena aclarar que haciendo uso de su autonomía, algunas provincias expidieron más de una constitución a partir de 1853. Gracias a un exhaustivo trabajo de recopilación, Carlos Restrepo Piedrahita ha logrado contabilizar al menos 61 textos expedidos entre 1853 y 1855. Este elevado número da pie para preguntarse por las razones que empujaron a las provincias a expedir varias constituciones, si esto respondía a cuestiones ideológicas o a disputas por el control político de las provincias entre grupos de poder local. Ver RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones*, t. 1, p. 2

constitución en América Latina salvo las netamente federales, había avanzado tanto en la descentralización del gobierno²⁸⁹.

Pero la constitución no sólo proclamó la descentralización con respecto a las provincias, también lo hizo con respecto a los distritos parroquiales. El paso más importante fue completar la obra iniciada en 1848 de resquebrajamiento del cantón. La constitución determinó mediante su artículo 47, la división del país en provincias y éstas a su vez, en distritos parroquiales. No obstante, dejó claro que se podrían establecer otras divisiones para efectos judiciales, políticos y fiscales. El problema radicaba en la ambigüedad de la disposición.

Para algunos, la ausencia explícita del cantón significaba su desaparición inmediata así como de las jefaturas políticas que habían resistido los embates en 1848. Para otros, por el contrario, la permanencia del mismo estaba asegurada por la constitución. La confusión que ese artículo produjo llevó a varios gobernadores a pedir su aclaración por parte de la secretaria de Gobierno. El gobernador de Antioquia sostenía que, pese a que se había popularizado la idea según la cual el cantón y las jefaturas políticas desaparecerían una vez entrara en vigencia la nueva constitución, el objetivo de ésta no había sido abolirlos toda vez que dejaba subsistentes varias leyes nacionales que reglamentaban su existencia²⁹⁰. Así, el cantón poseía todo el sustento legal y constitucional que amparaba su vigencia. El problema, más allá de un asunto jurídico, radicaba en sus efectos prácticos sobre la administración local.

En la ciudad de Neiva, provincia de Mariquita, sus vecinos, creyendo que el cantón y sus autoridades habían desaparecido el 1º de septiembre de 1853, fecha en que había entrado en vigencia la nueva constitución, se negaron a reconocer la autoridad de Wenceslao Huergo, nombrado en el cargo de jefe político. Rechazaron los nombramientos que éste había hecho y las multas impuestas a quienes, siendo nombrados en diferentes cargos, se habían negado a aceptarlos. Denunciaron como ilegal la ocupación que había hecho de la oficina destinada para la jefatura política y el cobro de contribuciones por parte de ésta. Según argumentaban, la entidad cantonal había sido suprimida por la constitución y sólo podría volver a crearse por una ley nacional expresa. Antonio del Real, secretario de Gobierno, rechazaba la acción de los

²⁸⁹ Citado en RESTREPO PIEDRAHITA, *Constituciones*, t. 1, p. 3

²⁹⁰ "Jefaturas políticas", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1597, 10 de septiembre de 1853, p. 733

vecinos y dejaba claro que era falso el argumento expresado por éstos según el cual la constitución había derogado todas las leyes nacionales que establecían otras divisiones territoriales diferentes a provincias y distritos. Era enfático en rechazar que se les pudiera conceder “a los ciudadanos el derecho de entender como mejor les parezca la constitución y las leyes, ni el de obedecer o no a las autoridades, según que las quieran llamar legítimas o usurpadoras”²⁹¹. Así, respaldaba la posición del gobernador de la provincia y del jefe político que buscaron defender la autoridad representada por este último frente a los cuestionamientos hechos por los vecinos del cantón. Es probable que la ambigüedad de la constitución en este aspecto fuese usada por algunos como excusa para desafiar una autoridad que se despreciaba.

El debate alrededor del cantón como lo sugería *El Neo-granadino*, apuntaba al asunto esencial del grado de autonomía que, dependiendo de su existencia o no, se concedería a los distritos parroquiales. En uno de sus artículos se criticaba la propuesta de Florentino González de mantener la entidad cantonal porque sin importar el nombre que se le asignara, ella era contraria a los principios del *self-government* y constituía una rueda suelta y embarazosa que anulaba a los distritos al asumir las funciones que sólo a ellos debería corresponder. Mantener su existencia era permitir que las villas cabeceras de cantón se constituyeran, como en el pasado, en tutores de los distritos y “en dueños absolutos y caprichosos de la suerte de las parroquias”. Por ello era necesario como las leyes de descentralización se lo habían propuesto, dar al distrito toda la importancia que se merecía y declarar como inconstitucional la existencia del cantón²⁹².

Otro paso importante en el proceso de fortalecimiento del distrito, vino de parte de las constituciones provinciales que proclamaron la elección popular de alcaldes. Aunque la mayoría se decantó por la elección directa, aquellas provincias que mantuvieron la figura del jefe político acudieron al tradicional nombramiento del alcalde por parte de aquel. En otras se ensayó una nueva forma de elección: sería el cabildo quien lo designaría. De todas las provincias, sobresale la estructura jerarquizada impuesta por la de Antioquia que mantuvo la

²⁹¹ Respuesta del Secretario de estado en el despacho de Gobierno, en “Jefaturas políticas”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1602, 24 de septiembre de 1853, p. 766

²⁹² Ver “La entidad cantonal”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 262, 22 de julio de 1853, p. 255 y “Los cantones”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 272, 22 de septiembre de 1853, p. 338

elección de los funcionarios locales por la autoridad inmediata superior como se aprecia en el cuadro anexo número 2.

Pese a la amplia autonomía concedida a provincias y distritos, para algunos ésta no era suficiente. José María Samper criticaba la subsistencia de la facultad que tenía el poder ejecutivo nacional de suspender a los gobernadores. Cuando esto sucedía, en vez de convocar nuevas elecciones para elegir su reemplazo, el poder ejecutivo hacía el nombramiento del gobernador interino usurpando un derecho que por la constitución nacional, sólo correspondía a los vecinos de las provincias²⁹³. En un tono similar se pronunciaba el liberal Ricardo Vanegas:

*poder municipal amplio, con Gobernadores de las provincias agentes del poder ejecutivo! Poder municipal amplio, con una Corte Suprema que entromete a anular hasta las constituciones políticas de las provincias! Poder municipal amplio, sin existencia propia en las secciones y con un Congreso que puede eliminar todas las provincias de la República, o reducirlas a una o dos!*²⁹⁴

Vanegas expresaba muy bien las paradojas que, en opinión de algunos, había traído la descentralización. Pese a haber configurado un gobierno municipal nuevo, el régimen político no podía catalogarse ni como centralista ni como federalista, por lo que era necesario o dar un paso atrás “y declarar que el gobierno nacional es todo, o seguir adelante y proclamar resueltamente un sistema federal completo”. Vanegas tenía razones suficientes para solicitar la adopción del sistema federal. Como gobernador que era de la provincia de Vélez, cuestionaba el proceder de la Corte Suprema de Justicia que había anulado su constitución provincial invalidando “todas las instituciones liberales de las provincias”. Con esta decisión, Vanegas sostenía, se dejaba a la provincia sin fundamento político y se “bastardeaba el poder municipal”²⁹⁵. Desde su posición era claro que los beneficios de la descentralización eran limitados y que la tendencia de las autoridades nacionales a la centralización no había desaparecido. De ahí la necesidad de insistir en la adopción de un sistema federal que se creía, establecería la autonomía plena no sólo de los estados, sino también de las unidades territoriales inferiores, es decir, de los distritos parroquiales.

²⁹³ J.M.S, “El poder municipal termina”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 12, 20 de marzo de 1855

²⁹⁴ Ricardo Vanegas, “Radicalismo I”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 8, 20 de febrero de 1855. Subrayado en el original

²⁹⁵ *Informe del Gobernador de Vélez en 1855*, p. 2

Los argumentos expresados por Vanegas en 1855 parecen haber sido compartidos por un sector político amplio y coincide con la consulta formulada ese mismo año por la Secretaria de Gobierno a las provincias en torno a si consideraban necesaria o no la adopción de la forma federal. Ello sugiere que dos años después de formulada la constitución que parecía poner fin a las demandas por una mayor autonomía provincial, la descentralización se agotó, o al menos desde el punto de vista institucional. Esto quiere decir que pese a haber promovido una amplia autonomía local al nivel provincial y parroquial, no resolvió del todo el equilibrio de poder entre las diferentes esferas. Para algunos, era necesario llamar a las cosas por su nombre y emprender sin dilaciones un régimen político claro como lo exponía Vanegas: o se mantenía la forma central con todas sus implicaciones o se pasaba de la descentralización a la constitución de la república federal sancionando la plena soberanía de estados federales.

Pero también de manera paradójica, Vanegas expresó bien la tensión existente entre centralización y descentralización nunca del todo resuelta. A la vez que exigía una completa descentralización en relación a las provincias y la sanción efectiva de su autonomía política y administrativa, era un acérrimo defensor de la centralización de los asuntos locales más importantes en las autoridades provinciales, haciendo del distrito parroquial una unidad meramente administrativa. Esta tensión se expresó en la constitución de los estados federales y la manera como abordaron el problema de la administración de las localidades.

LA CENTRALIZACIÓN POLÍTICA BAJO LOS ESTADOS FEDERALES

La amplia descentralización a la que se había llegado desde 1848 pronto provocó duros cuestionamientos. El problema no era la autonomía delegada en las provincias sino el nivel de poder adquirido por los distritos parroquiales y la manera como se desempeñaban sus cabildos. Para algunos el poder municipal puesto en manos de corporaciones integradas en su mayoría por ignorantes sólo generaba los excesos que se venían verificando en cada punto de la República desde finales de la década del cuarenta, por lo que hacían un llamado a contrarrestar la amplia dispersión del poder. Esta situación enfrentó por un lado, el discurso liberal sobre el que se había edificado el proceso de descentralización que veía en los distritos el sustento de la república liberal, y por el otro, la práctica del poder por parte de los cabildos.

Ya desde finales de la década del cuarenta y principios de los cincuenta, se había popularizado una idea según la cual los cabildos “son hoy los verdaderos representantes de la opinión y de los intereses de los distritos”²⁹⁶. De ahí se deducía que la única manera de promover el adelanto de las localidades era dotar esas corporaciones de las facultades necesaria para que pudiesen ejercer su acción positiva sobre ellas. Tomás Herrera, gobernador de Cartagena en 1850, celebraba que los cabildos pudiesen por fin entrar en el goce de su soberanía (producto de la cesión de facultades fiscales que se verificó ese año como se verá en el capítulo siguiente), lo que los llevaba a manifestarse dignos de su independencia, mostrando enorme dedicación en el ejercicio de todos los ramos que les habían sido encomendados. Creía que el aumento progresivo del grado de civilización que se verificaría no sólo con la expansión de la instrucción pública sino también con el ejercicio del gobierno democrático, haría posible que en no mucho tiempo esas corporaciones estuviesen ocupadas por hombres capaces de cumplir todas sus tareas²⁹⁷.

En los argumentos de Herrera como en la mayoría de sus contemporáneos, sobresale una enorme expectativa respecto al papel transformador de los cabildos en la cultura política local; no obstante éste se produciría en el largo plazo. Para Rafael Mendoza gobernador de la provincia de Bogotá, a través de los cabildos, de la experiencia adquirida en el ejercicio de la administración local, el pueblo entendería que las corporaciones municipales podían hacer todo el bien o el mal que fuera posible, dependiendo de la manera como fuesen organizadas y el carácter de los individuos que las conformaran²⁹⁸. Les prestaba poca atención a las críticas, o mejor, creía necesario confiar en la acción de los cabildos y la perspectiva de mejora que producirían en todos los ramos incluyendo el de la instrucción, por lo que pedía trabajar “siempre con infatigable perseverancia por el ensanche del poder municipal, por la emancipación de las localidades, que si la teoría presenta al principio dificultades en la práctica, la práctica hará a la larga de la bella teoría un principio fundamental”²⁹⁹.

²⁹⁶ *Informe del Secretario de Gobierno en 1851*, p. 5

²⁹⁷ *Mensaje del Gobernador de Cartagena en 1850*, p. 15

²⁹⁸ *Informe del Gobernador de Bogotá en 1852*, p. 23

²⁹⁹ *Informe del Gobernador de Bogotá en 1852*, p. 15

Este discurso de corte liberal al que no fueron ajenos personajes como Ospina y Florentino González, se enfrentó a severas críticas que cuestionaban la capacidad de los cabildos para ejercer la amplia autoridad delegada. Producto de la desidia de sus integrantes o de la escasez de rentas comunales, no permitía hacerse cargo de todas las obligaciones que habían sido transferidas a los distritos parroquiales como era el caso de la educación pública. Según la legislación vigente, los cabildos eran los principales, aunque no los únicos responsables de la educación primaria, por lo que estaban obligados a sostener al menos una escuela parroquial. Pero esta condición difícilmente se cumplía. La falta de recursos para sufragar la renta de un local y proveer su dotación material y personal, llevó a algunos a cuestionar si era prudente entregar tan importante atribución a las corporaciones municipales. Algunos solicitaron que los cabildos dejaran de ser los agentes exclusivos en la dirección y arreglo de las escuelas primarias. Así, el gobernador de la provincia de Bogotá creía que los bienes de la descentralización se podían conseguir a pesar que fueran las autoridades superiores las encargadas de la dirección de las escuelas primarias, dejando a los cabildos o a los alcaldes la función de vigilar su buen funcionamiento y el desempeño de sus preceptores. Pero señalaba además un elemento importante en la configuración del gobierno local, y era la desigual situación en que se encontraban los cabildos de la provincia. Si bien algunos como el de Bogotá o los de las cabeceras de cantón podían nombrar con facilidad los preceptores y asignarles dotación, no sucedía lo mismo con los demás por lo que el panorama general de la provincia presentaba pocas escuelas en funcionamiento³⁰⁰. Si los cabildos no podían sostener escuelas primarias y descuidaban la formación de sus vecinos, ¿de qué servían entonces?

Con la formación de los estados soberanos las críticas, cada vez más crecientes, se tradujeron en la creación de un nuevo régimen municipal que tuvo como objetivo contener la enorme dispersión del poder representada en la autonomía de los cabildos. Y es que como sostenía José María Garrido, gobernador de la provincia de Neiva en 1856, éstos no habían correspondido “a las esperanzas que en ellos se fincaron” y que “bueno sería ensayar otro sistema en que las doctrinas de la democracia pudieran ejecutarse con mayor provecho de los asociados”³⁰¹.

³⁰⁰ AGN, sección república, fondo gobernaciones, tomo 29, rollo 66: Nota del gobernador de la provincia al secretario de gobierno, Bogotá, 11 de diciembre de 1851, ff. 206-207

³⁰¹ *Informe del Gobernador de Neiva en 1856*, p. 6

El gobernador del estado de Antioquia aseguraba que no podía seguir dejándose a los distritos la libertad tan amplia de que gozaban en aspectos como los fiscales, porque “la experiencia ha enseñado que abusan siempre de esa libertad”. Creía necesario prescindir absolutamente de las teorías y atenerse exclusivamente a la práctica. Cuestionaba que la excesiva libertad concedida a los cabildos se sustentase, por lo general, en teorías de la ciencia política que desconocían absolutamente la realidad de los pueblos y la administración neogranadina. Era necesario no olvidar

que la manía de dar al gobierno del distrito la misma forma y un tren de empleados proporcionalmente igual al que tienen los gobiernos de los Estados o naciones, ha sido la causa de ese malestar en que hace algún tiempo viven los distritos [...] En cada distrito se ha querido mantener un gobierno tan perfecto en teoría como el que se ha proclamado para las grandes entidades políticas³⁰²

Y es que para algunos, la autonomía delegada a los distritos había sido mal entendida como soberanía. El ejemplo más claro era que muchos de éstos se había apresurado a sancionar sus propias constituciones políticas. El presidente del estado de Cundinamarca sostenía en 1863, que “cada distrito ha expedido una constitución, con excepción de pocos: de manera que contando con estas, la del estado y la que se expidió en Rionegro, rigen en el estado (y a veces luchan) cien constituciones. La sola enunciación de este hecho patentiza la monstruosidad que va resultando y hace prever como resultado la ruina de los ramos administrativos que más protección prestaban a la industria, las vías de comunicación o la enseñanza primaria”³⁰³. Y concluía que

No hay gobierno posible con la soberanía de los distritos; y que es necesario que el gobierno del estado sea el único soberano en materia de gobierno, o que se incorporen en la unión cien estados soberanos más, compuestos de otros tantos distritos, que a su turno pueden dividirse en barrios y proclamarse soberanos también³⁰⁴

Su posición era respaldada por su secretario encargado de hacienda, quien creía que declarar la soberanía de los distritos parroquiales era tanto “como declarar la soberanía de la ignorancia y la barbarie”³⁰⁵. Pero la ausencia de consenso respecto a ese tema se refleja en la posición que asumió su secretario de gobierno para quien, si bien era necesario evitar que surgieran otras tantas soberanías al interior del mismo estado, esto no era excusa para desconocer la autonomía

³⁰² *Informe que el gobernador del Estado de Antioquia en 1859*, p. 23

³⁰³ *Mensaje del Presidente de Cundinamarca en 1863*, p. 15

³⁰⁴ *Mensaje del Presidente de Cundinamarca en 1863*, p. 16

³⁰⁵ *Informe del secretario de gobierno de Cundinamarca encargado del despacho de hacienda en 1863*, p. 10

natural de las secciones, aun la de las más pequeñas. Negar este principio o concederlo con reservas sería poner al estado en contradicción con la causa triunfante [la federal] y significaría para las secciones la muerte política, el pupilaje, el abatimiento y la degradación³⁰⁶. En su concepto “la adopción de este sistema [federal] lejos de hacer innecesaria la descentralización del poder en los estados, la exige, por el contrario, imperiosamente”³⁰⁷.

Esa “fiebre constitucional” que había afectado a los distritos parroquiales, fue retratada por la literatura desde una perspectiva crítica que buscaba evidenciar sus excesos y la situación absurda que había creado, como bien lo planteaba José María Vergara:

Se organizó el gobierno de la provincia, se expidió la constitución y un buen número de leyes. Para acallar el descontento general que despertaron algunas de ellas, se aprobó una ley de régimen municipal, facultando a los distritos para que se organizaran como lo tuviesen por conveniente. Los cabildos de los 13 distritos expidieron sus constituciones. Por un milagro patente los ciudadanos no expidieron constituciones también. A favor de las 14 constituciones ya no hubo para que pensar en otra cosa que en tener libertad, y era tanta la que se arrogaban algunos ciudadanos, que por primera vez se vieron en la provincia algunos casos de esclavitud³⁰⁸

No sabemos hasta qué punto fue recurrente que los distritos parroquiales expidieran sus propias constituciones, si trató de una tendencia general o si se concentró en espacios específicos. Tampoco sabemos a qué respondió este amplio proceso constitucional ni la manera como se llevó a la práctica: quién o quiénes fueron los responsables de la redacción de esas cartas, qué ejemplos tomaron de modelo o que principios guiaron su redacción y que papel jugaron los vecinos (y no solamente el cabildo) en el proceso constitucional. Lo que sí es cierto es que el estado de Santander promovió con su política la expedición de estas constituciones comunales, lo que explicaría que las pocas que hemos logrado conocer, pertenezcan a esta zona del país.

Desde su formación, el estado de Santander asumió una organización política radical encabezada por uno de los dirigentes liberales más importantes de entonces como lo era Manuel Murillo Toro. La primera constitución del estado sancionada en 1858, estableció un régimen municipal en el cual se evitó definir alguna unidad administrativa incluyendo a los

³⁰⁶ *Informe del Secretario de Gobierno del estado de Cundinamarca en 1863*, p. 15

³⁰⁷ *Informe del secretario de gobierno del estado de Cundinamarca en 1863*, p. 16

³⁰⁸ VERGARA Y VERGARA, *Olivos y aceitunos*.

<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/literatura/oatos/oatos2.htm> El año original de publicación es 1868

distritos parroquiales. Eso significaba que los habitantes del estado podían reunirse como a bien tuviesen para crear un conjunto de asociados, que, si así lo deseaba, podía solicitar de las autoridades del estado el reconocimiento como distrito parroquial. Para ello era necesario que se expidiera una constitución particular que *constituyera* precisamente a ese cuerpo político y regulara las relaciones entre todos los asociados. Según David Johnson, el debate entorno de los derechos de los municipios fue quizá el más encarnizado al interior del estado, en la medida que “los radicales buscaban que el federalismo fuera total y se extendiera hasta el nivel local, de acuerdo con su teoría de que no deberían existir controles externos a ningún nivel de gobierno” mientras que “los conservadores acusaron a los radicales de crear la dictadura de los distritos locales en lugar de liberarlos. Según ellos, la constitución [del estado] era socialista dado que todo en ella era para el común y nada les había tocado a los municipios”³⁰⁹.

Pero incluso experiencias radicales de este tipo tuvieron escaso éxito. El código político y municipal del estado sancionado en 1870, revela la manera como las autoridades santandereanas buscaron poner límite a los distritos parroquiales y cabildos, tal y como lo habían venido haciendo los demás estados. En él, se rechazó la elección popular de los alcaldes y se admitió su nombramiento por el jefe superior inmediato a partir de una terna enviada por la corporación municipal como siempre se había hecho, “haciendo gala de verdadera contradicción, por cierto muy propia del radicalismo santandereano, que siempre osciló entre la fidelidad al proyecto liberal y una práctica acomodada a la cultura local”³¹⁰. Esta tendencia se venía delineando desde la expedición de la segunda constitución del estado en 1862, la cual a diferencia de la de 1858, dio paso a una reglamentación detallada y exhaustiva de la vida municipal, con lo cual “la administración del municipio, gracias a la letra minuciosa del código, comenzó a empujar a Santander hacia una rígida administración vertical”³¹¹. Para Gómez Ortiz, “la praxis del poder agotó el proyecto radical de la descentralización, de tal modo que «el laboratorio santandereano del radicalismo» falló muy pronto por la pobreza de la vida

³⁰⁹ JOHNSON, *Santander siglo XIX*, p. 57

³¹⁰ GÓMEZ ORTIZ, “El régimen municipal”, p. 60

³¹¹ GÓMEZ ORTIZ, “El régimen municipal”, p. 63

municipal, y porque las guerras civiles de entonces exigieron un poder político centralizado para enfrentarlas con algún grado de éxito”³¹².

La centralización de la política promovida en Santander no fue una experiencia exclusiva y de hecho, estaba en concordancia con el proceder de los demás estados federales. El gobernador de la provincia de Bogotá, Pedro Gutiérrez Lee, señalaba en informe dirigido a la recién constituida asamblea del estado de Cundinamarca, que era necesario contener la independencia que habían adquirido los cabildos parroquiales. Comparaba su situación con la del niño que usaba la ropa de su padre: de la misma manera “nuestras instituciones le vienen grandes a los pueblos en el estado de atraso en que se encuentran”, por lo que era preciso emprender algunos cambios entre los que sugería la reducción del número de empleados en cada distrito al mínimo y la centralización de la administración con lo cual se habría “perfeccionado la obra”³¹³. Aseguraba que, otrora defensor de la autonomía municipal, la propia experiencia le había llevado a rechazar el nombramiento de los alcaldes por parte de las mismas localidades, creyéndola una medida inconveniente y de funestos alcances. El esbozo que hacía de los cabildos era igualmente desalentador:

Hasta hoy no han hecho, con algunas excepciones, nada útil, pero sí han sido la rémora que ha detenido varias empresas importantes. Aun en esta ciudad, cuyo cabildo se distingue por la instrucción y el patriotismo de sus regidores, han fracasado [...] Diariamente se ocupa la gobernación de suspender acuerdos de los cabildos, que compuestos de hombres sencillos e ignorantes, son manejados por tinterillos, que sin responsabilidad, sacian sus venganzas, persiguen y escamotean al que algo tiene, con un simple acuerdo que formulan y hacen pasar a su antojo.

Tal es señores, la suerte de los ciudadanos a merced de cabildos irresponsables y omnipotentes como los que hay hoy. La tiranía más inocua es la ejercida por muchos y será tanto mayor cuanto sea mayor su ignorancia³¹⁴

Proponía restringir las facultades de los cabildos o eliminarlos del todo reemplazándolos por grandes municipalidades en las ciudades y villas donde se pudiesen encontrar hombres en capacidad de gobernar. Gutiérrez Lee expresaba así el deseo por controlar la acción desmedida de los cabildos a la que se intentó poner barreras con algunas disposiciones contenidas en el *Código Municipal del estado de Cundinamarca* aprobado en 1858. Éste consignó una estrategia que se hizo común en la legislación de los estados federales y fue crear departamentos o provincias que no eran otra cosa que una restauración de los viejos cantones. Éstos estarían

³¹² GÓMEZ ORTIZ, “El régimen municipal”, p. 63

³¹³ *Exposición del Gobernador de Bogotá en 1857*, p. 3

³¹⁴ *Exposición del Gobernador de Bogotá en 1857*, p. 5

encabezados por prefectos que tendrían una influencia tal sobre los cabildos, que debían fijar los días y horas en que los alcaldes y jueces parroquiales debían tener abiertos sus despachos. Así mismo, creó los visitadores fiscales encargados de realizar visitas regulares a los departamentos para vigilar y corregir si era necesario, la marcha de las oficinas y establecimientos públicos. Como se puede observar en el cuadro anexo 3, fueron varios los estados que introdujeron esa entidad intermedia con la cual establecieron un nuevo esquema de subordinación y control sobre los distritos parroquiales.

Otra de las estrategias a través de las cuales se intentó contener la autonomía de los cabildos fue la de establecer una clasificación de los distritos parroquiales que implicaba, a su vez, la definición de jerarquías políticas. Salvo la definición de las aldeas, tanto la constitución nacional de 1853 como las provinciales que se expidieron después de esa fecha, homogenizaron todas las poblaciones bajo la denominación de distritos parroquiales. No existía ningún tipo de clasificación o graduación entre ellos y como se ha señalado, todos poseían iguales derechos políticos y de representación. Los estados federales por el contrario, establecieron una categorización que diferenciaba entre ciudades, villas y parroquias. Esta clasificación por lo demás, aludía a un sistema de privilegios que se remontaban a la época colonial. Así, por ejemplo, el estado de Cundinamarca por medio de la ley de 16 de noviembre de 1857, dividió sus poblaciones entre ciudades, villas, parroquias y aldeas, con autoridades y corporaciones municipales diferenciadas. Mientras las dos primeras contaban con un cabildo elegido popularmente, las parroquias contaban con una junta administrativa. Las aldeas no poseían ninguna corporación municipal. Toda las localidades sin embargo, contaban con un alcalde nombrado por el prefecto del departamento. Como su nombre lo indica, las juntas administradoras de las parroquias compuestas por el juez, el suplente del alcalde y el procurador, tenían facultades que se limitaban a establecer reglas generales para la buena marcha de los negocios del distrito que aludían a cuestiones como el ornato, la salubridad y la regulación de establecimientos públicos como escuelas, mercados, ferias, etc. Sus funciones políticas desaparecían, así como la facultad de imponer contribuciones. Antes que dictaminar medidas, se encargaban simplemente de ejecutarlas. Estos cambios no son menores si se tiene en cuenta la división de la provincia; ésta contaría con 9 departamentos, 10 ciudades, 19 villas, 106 parroquias y 39 aldeas. De las 174 poblaciones que en total existían en Cundinamarca,

145 fueron clasificadas como parroquias y aldeas, es decir que más del 80% de los asentamientos del estado fueron clasificados dentro de una categoría que les impedía poseer cabildos. Ello permitió que el poder se concentrara en las ciudades y villas y en los nuevos departamentos encargados de la sujeción de esas localidades que ya no contaba con una corporación política propia. Eso significaba una reducción drástica a la autonomía local.

Algo similar ocurría en el estado del Cauca. Si bien su constitución de 1857 reconocía la entidad política del distrito, la ley de 23 de diciembre de ese mismo año sobre régimen municipal, estableció una diferenciación similar entre las parroquias. Según su artículo 64 sólo aquellos distritos cuya cabecera tuviera 3000 o más habitantes podrían contar con un cabildo elegido popularmente³¹⁵. Aquellos que no cumplieren con esta condición tendrían una asamblea o consejo administrativo. Esa asamblea que estaría presidida por el alcalde, estaría conformada por los vecinos que fueran o hubieran sido casados y que tuviesen casa establecida, y los que no siendo o habiendo sido casados poseyeran una propiedad raíz en cualquier punto del distrito.

Pero esta clasificación y la potestad que tenían las legislaturas de los estados para definir el rango de cada población, tenía importantes consecuencias políticas. No se trataba tan sólo de un cambio de denominación de los distritos parroquiales. *El Tiempo* ya había denunciado ese proceder en 1855, señalando que “los distritos parroquiales quedan a merced de la Legislatura que puede, según las exigencias de los partidos, convertirlos en aldeas, y por eso no se establece regla general precisa, y los cabildos, que debieran ser omnipotentes en todo lo concerniente al servicio especial del distrito, por donde comienza la vida administrativa, quedan tan entrabados que, propiamente, en esta provincia no habrá distritos sino aldeas, contra la doctrina liberal que establece las tres entidades soberanas dentro de su órbita, a saber: el individuo [...] el distrito [...] y la nación”³¹⁶.

³¹⁵ Nótese que aquí la restricción es mayor, pues establecía una población de 3000 o más habitantes sólo para su cabecera, de manera que aquellos distritos que contaban con ese número de habitantes pero que no se concentraban en su cabecera sino que se encontraban diseminados a lo largo de un espacio mucho más amplio, perdieron el derecho a su cabildo.

³¹⁶ “Constitución municipal de la provincia de Bogotá”, *El Tiempo*, Bogotá, n. 44, 30 de octubre de 1855

Este intento de regulación también supuso que por primera vez las leyes de régimen municipal de algunos estados intentaran la definición del distrito. Así por ejemplo la ley de 17 de diciembre de 1864 expedida por el estado de Boyacá, señalaba que se reconocía como tal toda población sea cual fuere el número de sus habitantes, siempre que reuniera cuatro condiciones: que contara entre sus vecinos 12 ciudadanos por los menos; que mantuviera un local para escuela de primeras letras; que tuviera una cárcel y un local para oficinas públicas y que conservara en buen estado los caminos que estuviesen sometidos a su cuidado. La ley de 16 de octubre de 1863 orgánica de la administración de los distritos del estado de Santander, establecía condiciones similares para el reconocimiento de un distrito: pagar de sus rentas los sueldos de alcalde y juez, secretario, alguacil y alcaide y director de cárcel; mantener en buen estado una cárcel segura con sus correspondientes departamentos de hombres y mujeres; pagar las raciones de los presos pobres; pagar la conducción de reos al lugar donde habrían de ser juzgados; conservar en buen estado las vías de comunicación y mantener las escuelas. Si bien algunos estados como el del Cauca y Cundinamarca establecieron como regla general el número de población, para otros la condición indispensable para la existencia de un distrito era contar con las rentas suficientes para sufragar el pago de sus empleados y para mantener los lugares básicos para la administración.

Pero valdría la pena indagar hasta dónde fue efectivo ese impulso hacia la centralización y los conflictos que produjo. Cuestionarse si los nuevos estados contaban con la capacidad política y administrativa suficiente para ejercer ese proceso de centralización que buscaban y si se llevó a cabo de manera homogénea. En un escenario en donde los distritos parroquiales venían ganando cada vez mayor autonomía, era de esperarse que un recorte a la misma hubiera sido objeto de agrias disputas y hubiese reforzado el discurso a favor del poder municipal. Esto podría explicar en parte, la conflictividad del periodo federal que ha sido atribuida tradicionalmente al federalismo pero cuya dinámica no ha sido indagada. ¿Cómo se construyó el poder político de los estados federales? ¿Sobre qué acuerdos se edificó la dominación de la clase política regional? Por otro lado, sería necesario indagar el alcance que tuvieron los nuevos prefectos y si lograron asentar un poder mayor que el de los antiguos jefes políticos; si su intermediación política fue más efectiva y si con ellos se renovaron los conflictos que las antiguas jefaturas políticas habían generado.

Lo que queda claro, sin embargo, es que el asunto municipal siguió siendo un tema sensible de la política regional. La descentralización reinante durante el régimen de provincias se vio seriamente limitada con la centralización impuesta por los estados. Pero ni una ni la otra fue total y no sabemos con claridad hasta dónde se llevaron a cabo ni la manera como afectó a cada uno de los espacios territoriales. Aunque la vida local suele ser vista desde una perspectiva que resalta su dinámica propia y en cierta medida ajena a los “movimientos” nacionales, lo cierto es que la discusión en torno a ella estuvo íntimamente ligada con el debate por el federalismo y de manera más amplia, con la discusión por el régimen político que debía adoptar la Nueva Granada.



Durante los años cuarenta y cincuenta, la discusión en torno al poder municipal estuvo ligada al proceso de descentralización que se puso en marcha a partir de 1848. Éste se basó en la autonomía local y buscó establecer un acuerdo institucional que, manteniendo la autoridad central, permitiera delegar algunas facultades a los gobiernos provincial y parroquial. Hasta donde hemos podido comprobar con la evidencia recogida, la mayoría de los sectores políticos y localidades estuvieron de acuerdo con ese proceso. El debate más bien se centró en la manera como debía llevarse a cabo y el grado de descentralización que debía alcanzarse. Hacia mediados de la década del cincuenta el asunto se centró en definir si ese proceso debía cobijar a las provincias o grandes unidades territoriales y a los distritos parroquiales o solamente a las primeras. Esa tensión, no del todo resuelta, se convirtió en el punto de partida de la constitución del régimen político de los estados federales.

Este debate en torno al gobierno local revela a su vez, que no existieron grandes diferencias ideológicas con respecto a la aproximación del problema municipal. Un ejemplo de ello es que todos los sectores políticos, de la misma manera como lo había formulado Florentino González, creían que el poder municipal no era un poder externo, independiente, sino una formulación más concreta de la autoridad nacional, circunscrita a un espacio geográfico limitado. Sin importar si se hacía parte de sectores del liberalismo o del conservatismo, la mayoría defendió

la necesidad de reconocerlo y darle una forma legal estableciendo reglas claras sobre su funcionamiento y deslinde con respecto a la autoridad nacional.

Pero ¿cómo debía operar ese poder municipal? La respuesta no es del todo clara. La ley y la constitución establecieron las áreas de actuación de las corporaciones y autoridades municipales, pero tanto las provincias como los distritos parroquiales extendieron no pocas veces, su autoridad mucho más allá de los límites permitidos. De ahí que la Corte Suprema tuviese que intervenir para anular sus acuerdos, ordenanzas y constituciones. Aunque no existe ningún estudio sobre el papel de la Corte en la política neogranadina, es sumamente interesante constatar la manera como sus fallos y resoluciones fueron estableciendo líneas más claras entre la esfera municipal o local y la nacional.

Pero más allá de las disposiciones legislativas, es claro que la dinámica local seguía otros impulsos diferentes a los dictados por las normas y reglamentos. Sin importar lo que disponían las leyes de descentralización vale preguntarse ¿cómo funcionaba el gobierno local? ¿Se transformaron significativamente sus autoridades y corporaciones? Más importante aún ¿qué papel desempeñaron éstas y cuál fue función política y social? Si bien es cierto que la vida social no se regía exclusivamente por las disposiciones contenidas en una ley, decreto, código o constitución, creemos que las localidades aprovecharon la nueva autonomía concedida para generar nuevos procesos políticos.

La descentralización hizo del problema municipal un asunto central del debate político. Desafortunadamente el municipio no ha sido una preocupación central de la historiografía colombiana³¹⁷. Pese a eso y como lo señala Pedro Pérez Herrero, “el acercamiento al municipio permite comprender al historiador, sin rupturas, una mayor continuidad temporal y por la tanto, aporta un gran poder explicativo, toda vez que facilita el entendimiento de los procesos de larga duración por encima de los cortes políticos tradicionales”³¹⁸. Lo que la experiencia de la Nueva Granada demuestra es que efectivamente, el distrito parroquial o municipio como se le conocerá posteriormente, tuvo un enorme dinamismo político y social que no ha sido estudiado hasta ahora, pero también, que a través de su estudio se podría entender mejor la

³¹⁷ Así lo señala MEJÍA, “El nacimiento de un orden territorial”, pp. 171-190

³¹⁸ PÉREZ HERRERO, “Centralización versus regionalización”, p. 114

manera como los cambios políticos “en la superficie” operaron en la base. El estudio de este periodo caracterizado por el paso del centralismo a la descentralización y de ésta al federalismo, es a nuestro modo de ver, un periodo favorable para estudiar estas dinámicas, toda vez que en él se concentró la discusión sobre el poder municipal y la administración local. Para ello y como perspectiva futura de análisis, habría que seguir las recomendaciones de Pérez Herrero, según la cual, sería necesario establecer no una “crónica localista, institucional o jurídica de los municipios, o suma de los mismos, sino utilizar su territorialidad como unidad básica de análisis para la comprensión de la formación, evolución y tensiones de los grupos de poder locales que han quedado ensombrecidos por las interpretaciones centralistas o federalizadoras” y que “han vaciado de contenido social a las unidades político administrativas”³¹⁹. Como veremos en el capítulo 4, “las fronteras de los amores, odios y preocupaciones tenían una geografía pueblerina”³²⁰.

Uno de los puntos que deriva de los temas analizados en el presente capítulo es la relación entre municipalización y federalismo. No pretendemos equiparar ambos procesos. Lo que sí hemos querido dejar en evidencia, es la manera como para varios actores la autonomía del distrito parroquial era la base sobre la cual debería construirse la república federal. La paradoja, no obstante, radicó en que la constitución de los estados federales le puso freno a ese proceso de autonomía parroquial.

Finalmente, habría que decir que más allá del discurso político alrededor de la descentralización, está respondió a la precariedad institucional y administrativa de las autoridades nacionales. Siendo difícil sino imposible una administración eficiente de las localidades, la descentralización aparecía como diría Richard Stoller, más un asunto práctico que ideológico³²¹. Pero ello pareció ir en contravía de los objetivos nacionales porque reforzó prácticas como el gamonalismo, que no eran otra cosa que la expresión de arraigados poderes locales y regionales que se verían favorecidos con la concentración de poderes y facultades en

³¹⁹ PÉREZ HERRERO, “Centralización versus regionalización”, p. 115

³²⁰ PÉREZ HERRERO, “Centralización versus regionalización”, p. 115

³²¹ STOLLER, “Liberalism and conflict”, p. 218

las esferas locales. Así, al promover una mejor administración, permitió una mayor dispersión del poder que, de por sí, era una tendencia evidente de la sociedad neogranadina.

CAPÍTULO 3

LA LEY DE DESCENTRALIZACIÓN DE RENTAS DE 1850 Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA AUTONOMIA LOCAL

La ley de 20 de abril de 1850 encarnó una reforma fiscal que afectó tanto al tesoro nacional como a las haciendas locales. Su objetivo principal era subsanar el déficit que cargaba la República, para lo cual descargó al primero del crecido número de obligaciones en que se veía comprometido con la esperanza que esto llevara a una inversión más eficiente de las escasas rentas nacionales. Eso supuso la transferencia de ciertos gastos a los gobiernos provinciales que fueron compensados con la cesión de algunas rentas hasta ese momento de carácter nacional. A través de esa cesión, se definió y deslindó las áreas de acción de las autoridades nacionales y locales, dándole una forma más acabada al proceso de descentralización iniciado en 1848.

Con la capacidad de determinar todo lo relacionado a sus rentas y gastos públicos sin necesidad de autorización previa de ninguna autoridad superior, las provincias consolidaron su poder político. Aún a pesar de ciertas restricciones que se establecieron a esa libertad, fue claro que los gobiernos locales adquirieron un poder con el que no habían contado antes y extendieron su autoridad sobre un mayor número de actividades económicas y contribuyentes.

Pero si la ley de 20 de abril sirvió para consolidar el proceso de descentralización, evidenció también sus límites. La mayoría de las provincias sufrieron serios problemas para aumentar o al menos obtener las rentas necesarias para cubrir sus gastos. Éstos se hacían con retardo y se limitaban a las áreas básicas, siendo casi imposible destinar recursos para servicios públicos como la construcción de caminos o la dotación de escuelas de primeras letras. La precariedad fiscal de las provincias llevó a cuestionarse hasta dónde debía extenderse la descentralización y si las localidades podían asumir todos los desafíos que ella implicaba. Aún a pesar de esos problemas la ley no fue abolida ni demandada su aplicación; por el contrario, se convirtió en la base del arreglo fiscal que se mantendrá hasta finales del siglo XIX. ¿Cómo explicar entonces su longevidad?

El presente capítulo aborda la descentralización de rentas desde una doble perspectiva: el discurso político que acompañó su implementación y sus efectos fiscales en especial sobre los tesoros provinciales. Inicia con un examen de la ley y sus principales disposiciones para

continuar con el análisis del discurso que enunciaron miembros del gobierno nacional, las localidades y diferentes sectores de la sociedad en torno a ella, resaltando la manera como la vincularon con la consolidación del poder local. En tercer lugar, evalúa los impactos fiscales sobre las provincias y la manera como éstas respondieron a los desafíos de crear nuevas rentas y ejecutar sus gastos, poniendo especial atención al papel que jugó el impuesto directo en el esquema fiscal establecido por los gobiernos provinciales. Finalmente analiza los obstáculos a los que se enfrentaron las provincias, resaltando las limitaciones de la ley o lo que es mejor, de la descentralización política y fiscal.

LA LEY DE 20 DE ABRIL DE 1850

La ley del 20 de abril de 1850 “Sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos, y sobre organización de la hacienda nacional”, buscó generar un cambio profundo en la estructura fiscal de la Nueva Granada. A la vez que reorganizó las oficinas de hacienda, impulsó una modernización de la estructura fiscal liberando ciertas actividades económicas de las trabas que impedían su pleno desarrollo. Con ello se esperaba dar un impulso decisivo a la economía neogranadina en su conjunto. O al menos, ese era el mensaje de quienes promovieron la adopción de la medida. Pero como recuerda Nils Jacobsen, este impulso modernizador no fue exclusivo de la Nueva Granada y fue más bien una evidencia del triunfo del liberalismo económico en la mayoría de los países latinoamericanos desde mediados de siglo XIX³²². De esta manera la ley, a la vez que respondió a problemas internos, reflejaba ciertos impulsos externos.

³²² Para el autor habría al menos dos elementos que explicarían este triunfo: el primero sería la agitación intelectual de los setenta años previos y el segundo, los cambios en las constelaciones políticas internacionales, como la abolición de las leyes de cereales en Gran Bretaña en 1846, las revoluciones de 1848 y la tendencia general a rebajar las tarifas en muchas partes de Europa, lo que hicieron al liberalismo más creíble. JACOBSEN, “Liberalismo tropical”, p. 140

Para algunas figuras políticas de mediados de siglo como Florentino González, Salvador Camacho Roldán y los hermanos Miguel y José María Samper, la revolución de independencia había transformado el sistema político pero no la estructura fiscal colonial³²³, de ahí que insistieran en la necesidad de adoptar medidas que permitieran un cambio radical de la hacienda nacional. Pero como Jaramillo Uribe, Meisel y Urrutia han señalado, esto no es del todo cierto. Desde 1821 se habían llevado a cabo algunas reformas significativas como la eliminación de la alcabala y de la contribución personal indígena entre otros³²⁴. Pese a ello, a finales de la década de 1840 aún subsistía un esquema similar al colonial por lo menos en lo que concierne a su dependencia de los monopolios estatales. En 1783 éstos representaban el 59.3% de los ingresos, cifra realmente alta si se compara con otros espacios americanos en donde por lo general no llegaban al 10%³²⁵. Entre estos se contaba los del tabaco, la sal, los licores y en menor medida, el de naipes. Para 1848 aún subsistían los tres primeros, aunque su participación en los ingresos totales era menor en vista de la importancia que habían adquirido los impuestos al comercio exterior desde la revolución de independencia. La facilidad en la recolección y administración de estos impuestos explicaría el importante peso que adquirieron las aduanas a lo largo del siglo XIX³²⁶.

Pero había otra característica que diferenciaba a la Nueva Granada y era su pobreza. Esto ayudaría en parte, a entender la dependencia colonial de los monopolios estatales y explicaría la dificultad que encontraron gobierno nacional y autoridades locales en el siglo XIX, para generar nuevos recursos o imponer nuevas contribuciones. Según Kalmanovitz y López, mientras a finales del siglo XVIII la Nueva Granada exportaba un aproximado de 2 millones de pesos plata, la Nueva España alcanzaba los 18 millones y el Perú incluyendo el Potosí, 8³²⁷. Esta situación no cambió a lo largo del siglo XIX, ya que según Malcolm Deas, en “la lista de exportaciones per cápita de los países latinoamericanos Colombia ocupó un sitio bajo, al nivel

³²³ JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*, p. 10

³²⁴ JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*, p. 21

³²⁵ JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*, p. 5

³²⁶ JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*, p. 24

³²⁷ KALMANOVITZ y LÓPEZ, *Las cuentas nacionales*, p. 19

de Bolivia y Honduras”³²⁸. Esta situación como ha llamado la atención Safford, se vio reflejada en los niveles de ingresos que se mantenían más o menos al mismo nivel que su comercio exterior: “los ingresos combinados del gobierno nacional y de los gobiernos estatales ascendían más o menos a unos 10.000.000 a finales de 1870, en contraste con los 50.000.000 en Brasil, más de 65.000.000 en el Perú y más de 16.000.000 en las repúblicas de Chile, Argentina y México”³²⁹. A diferencia de otros espacios latinoamericanos, la Nueva Granada no contó con un producto “estrella” que le proveyera una ventaja significativa. Por el contrario, tuvo que depender de los diferentes booms que disfrutaron algunos de sus productos como el tabaco, la quina o el añil. La caída de los precios internacionales, la baja calidad o la dificultad de introducir nuevos métodos que permitieran una mayor producción, fueron las causas principales que hicieron de estos productos una fuente temporal de recursos. Habría que recordar que el café se consolidó como el principal producto de exportación sólo a partir de la primera década del siglo XX³³⁰. Esto no impidió, sin embargo, que durante algunos años en especial las décadas de 1860 y 1870, la Nueva Granada experimentara importantes auges económicos³³¹.

Por otro lado y como los mismos Kalmonovitz y López han señalado, la economía neogranadina tuvo un pobre desempeño a lo largo de la primera mitad del siglo XIX. Esto se debió principalmente, a los efectos de la guerra de independencia, a las alteraciones que se dieron en la economía esclavista que afectó principalmente la producción de oro en las provincias del Cauca y el Chocó, al desorden político y los cambios constitucionales, al estancamiento del comercio internacional, y a la poca capacidad administrativa que heredó el

³²⁸ El secretario de hacienda en 1871, señalaba que los recursos fiscales de la Nueva Granada eran “la mitad de los del Salvador, la tercera parte de los de México y Nicaragua, la cuarta parte de los de Venezuela, la quinta de los de Chile, la sexta de los de Costa Rica y la República Argentina y la duodécima de los del Perú” citado por DEAS, “Los problemas fiscales”, p. 88. Frank Safford también ha señalado este problema. Según él, “el valor de su comercio exterior entre los años 1821 y 1880 habitualmente estaba por debajo del séptimo u octavo lugar entre los países de Latinoamérica. A fines de la década de 1870 las exportaciones de Colombia fueron oficialmente evaluadas en sólo 11.000.000 de dólares, mientras que Brasil exportaba casi 90 millones, Perú y Argentina exportaban más de 45 y México y Chile más de 30”, SAFFORD, “Empresarios nacionales y extranjeros”, p. 30

³²⁹ SAFFORD, “Empresarios nacionales y extranjeros”, p. 31

³³⁰ Sobre el café ver PALACIOS, *El café en Colombia*, múltiples ediciones

³³¹ MELO, “Vicisitudes del modelo liberal”; KALMANOVITZ, *Economía y nación*

gobierno nacional³³². De aquí que las disposiciones tomadas a mediados de siglo buscaran a la vez un despegue económico y una mejor administración fiscal.

A finales de la década de 1840, la Nueva Granada dependía, en ese orden, de las aduanas y los monopolios del tabaco, la sal y los aguardientes, y en menor medida, de los derechos de quinto y fundición y los diezmos. Aunque esas rentas y contribuciones se encontraban centralizadas, la ley reconocía otras de carácter local divididas en provinciales, municipales y comunales. La ley de provincias de 1834 establecía una clara definición de éstas: las rentas provinciales estarían compuestas de 1) la tercera parte de las rentas municipales o de los cantones; 2) las rentas provenientes de las tierras baldías; 3) las multas y 4) las que no estaban destinadas a entrar en el tesoro del Estado. Las rentas municipales o de los cantones estarían constituidas por: 1) los derechos que se impusieran sobre ríos, canales y puentes que unieran a dos pueblos pertenecientes al mismo cantón y 2) las multas. Como rentas comunales o de los distritos parroquiales establecía: 1) los derechos que se impusieran sobre los ganados mayores; las tiendas, almacenes y pulperías; los trucos, billares y juegos; las aguas; los teatros o espectáculos públicos; las cargas de comercio, frutos y víveres que se condujeran por los caminos para su venta y consumo, y los molinos de trigo; 2) las multas; y 3) la quinta parte que rindiera en cada ciudad, villa o distrito, la renta de aguardientes. Establecía como rentas provinciales, municipales o comunales, los derechos de peaje, pasaje o pontazgo que se impusieran sobre caminos cuya reparación, conservación y mantenimiento estuviese a cargo de las provincias, cantones o distritos parroquiales. También autorizaba a que se usara el arrendamiento si este sistema presentaba mayores ventajas y seguridad que la administración directa de las rentas.

Como disposiciones adicionales, la ley señalaba que las cámaras de provincia podían decretar las contribuciones y arbitrios necesarios para el especial servicio de la provincia, pero no podían llevarse a efecto hasta que no fuesen aprobadas por el Congreso de la República. Los consejos municipales de los cantones también podían decretar las contribuciones necesarias para el servicio del cantón, previa autorización de la cámara de provincia si hacían referencia a los objetos de su competencia. Pero si de lo que se trataba era de crear nuevos derechos o de aumentar la cuota de los existentes, debían igualmente ser aprobados por el Congreso. En el

³³² KALMANOVITZ y LÓPEZ, *Las cuentas nacionales*, p. 31

caso de los cabildos parroquiales, todo proyecto de establecimiento de nuevas rentas o de aumento de las existentes, debía pasar primero al consejo municipal del cantón y luego a la cámara de la provincia, encargada última de autorizar su ejecución. Como se puede observar, este sistema limitaba ampliamente la acción de los gobiernos locales y establecía un sistema altamente centralizado, toda vez que las decisiones finales sobre rentas de las provincias y cantones correspondía al Congreso nacional. De allí provenía en parte, la crítica a ese sistema considerado no sólo poco ágil y eficaz sino también el reclamo por una mayor descentralización de la administración en lo que a asuntos locales se refería.

La ley 3 de junio de 1848, que tuvo implicaciones importantes en lo político, estableció igualmente importantes disposiciones con respecto a las rentas locales. A diferencia de la ley de provincias del 34, no fijó rentas específicas, estableciendo que las provinciales podían ser el producto de todas aquellas que estableciesen las cámaras de provincia sobre los habitantes y bienes de la misma. Esto se aplicaba también con respecto a los distritos parroquiales, no obstante que sus disposiciones debían continuar dependiendo de la autorización de las cámaras provinciales. Volvió a establecer como rentas pertenecientes a las localidades los derechos de peaje y pontazgo y autorizó a las provincias a contratar empréstitos o suscribir contratos para llenar el déficit del tesoro provincial.

Como se señaló en el capítulo anterior, uno de los principales efectos de la ley de 3 de junio fue el debilitamiento de los cantones. Además de eliminar los consejos municipales, suprimió las rentas municipales que le habían pertenecido. Éstas debían ser divididas entre las provincias y los distritos parroquiales según su naturaleza, correspondiendo a la cámara provincial el calificarlas y dividir las. Sería interesante indagar si esta repartición fue objeto de disputas entre las provincias y los distritos por la apropiación de estos recursos. Esta disposición también significaba que las competencias fiscales que habían recaído principalmente sobre los cantones, siendo los jefes políticos los principales actores en el cobro de contribuciones, debían ser llenadas por las provincias y especialmente por los distritos parroquiales, que tuvieron que establecer mecanismos más eficientes de recaudo.

Ahora bien, tanto la ley de provincias de 1834 como la de 3 de junio del 48 establecieron los objetos en los cuales deberían invertirse las rentas locales. En cuanto a la primera, definió que

las provinciales debían usarse para: 1) los gastos necesarios para la buena administración de la provincia; 2) el pago del contador general de hacienda; y 3) en aquellos otros gastos que decretase la cámara provincial. Las rentas municipales serían invertidas en: 1) los gastos necesarios para la administración del cantón; 2) la oficina del jefe político y del consejo municipal; 3) el pago del juez letrado del cantón; 4) la manutención de los presos pobres, 5) las fiestas de Corpus y del santo patrono del cantón; y 7) aquellos gastos que decretase el consejo municipal. Las rentas comunales se invertirían en: 1) los gastos necesarios para la administración del distrito; 2) la oficina del alcalde y el consejo comunal; 3) el establecimiento y conservación de escuelas de primeras letras; y 5) aquellos otros gastos que decretase el consejo comunal. Establecía como el principal gasto de provincias, cantones y distritos, los réditos de los censos.

La ley de 3 de junio de 1848 no determinó la manera como debían invertirse las rentas de los distritos parroquiales pero sí las de las provincias, que serían usadas de acuerdo a lo estipulado por la cámara provincial pero contemplando siempre: 1) los gastos de recaudación y administración de las rentas; 2) el pago de los réditos de los censos; 3) los gastos de oficina de la cámara provincial; 4) las dietas y viáticos de los diputados provinciales; 5) el pago del empleado provincial encargado de fenecer las cuentas; 6) el sueldo del secretario y los gastos de oficina del jefe político; 7) la construcción y conservación de cárceles; 8) el sostenimiento de los presos pobres; y 9) los gastos de oficina de las asambleas electorales. Ambas leyes establecieron que los productos de los derechos de peaje, pasaje o pontazgo sólo podrían ser invertidos en la mejora, composición o apertura de caminos o vías de comunicación.

Como se puede observar, en 1848 se amplió la autoridad fiscal de las provincias al despojarlas de la inspección previa por parte del Congreso, de manera que sus ordenanzas sobre rentas y contribuciones ya no necesitaban de su aprobación. La gama de objetos que podían gravar también se amplió, cobijando todos aquellos no gravados por el Estado. Pese a estas importantes concesiones, la ley de 20 abril proclamó una autonomía de que no habían gozado hasta entonces.

Expedida bajo el gobierno de José Hilario López, la ley de 20 de abril de 1850 buscó responder al déficit y modernizar el aparato fiscal que como vimos, algunos creían que poco se había transformado con respecto a la época colonial. Pero como han señalado Junguito y otros³³³, a finales de la década de 1840 el comportamiento fiscal de la Nueva Granada había mejorado hasta el punto que se había logrado reducir el déficit con respecto a las décadas previas. El entonces Secretario de Hacienda, Manuel Murillo Toro, insistía que con la aplicación de la ley se buscaba atacar no el existente, sino el que resultaría de la abolición del monopolio del tabaco³³⁴. Siendo la segunda renta en importancia después de las aduanas y con un porcentaje cercano al 25% de los ingresos nacionales, se declaraba de libre cultivo y comercialización a partir del 1 de enero de 1850 según la ley de 23 de mayo de 1848. El abandono del monopolio se explicaba en primer lugar, por la necesidad de impulsar una actividad en plena expansión y con importantes expectativas de comercialización en el exterior, y segundo, por la cada vez mayor presencia del sector privado en ella que controlaba desde la década de 1840, parte de los procesos de producción, aliño, empaque, mercado laboral y comercio exterior, gracias a la cesión que se había hecho en 1845 y 1846 de la producción tabacalera en Amabalema, Girón y San Gil a empresarios privados³³⁵.

Aníbal Galindo explicaba dos décadas más tarde, esa relación entre la abolición del monopolio del tabaco y la expedición de la ley de 20 de abril. Según éste, frente a los efectos de la abolición, había sido necesario emprender una verdadera reforma en la estructura de la hacienda en vez de continuar aplicando medidas transitorias que no atacaban los problemas de fondo. Esa reforma significaba “llamar a la vida nuevos centros de actividad económica; traer, finalmente, en auxilio de la nación los recursos políticos y fiscales de las secciones, adelantando el ensayo del gobierno federativo en materia de contribuciones y gastos públicos”³³⁶.

³³³ JUNGUITO, “Las finanzas públicas”; JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*.

³³⁴ Como lo evidencian algunos datos recogidos en las Memorias de Hacienda de 1852 y 1859, paradójicamente el déficit aumentó en los años posteriores a la expedición de la ley, en especial en el lapso de 1850-52. Esto se explica no sólo por el abandono del monopolio del tabaco sino también por los efectos de la guerra civil que estalló en 1851.

³³⁵ PALACIOS y SAFFORD, *País fragmentado*. Para un estudio más detallado sobre el tabaco ver BEJARANO y PULIDO, *El tabaco*

³³⁶ GALINDO, *Historia económica y estadística*, p. 85

Ahora bien, la ley de 20 de abril instauró un modelo de división de rentas similar al establecido en México por la ley de 4 de agosto de 1824. Ésta fue una consecuencia del régimen federal sancionado por la constitución de ese mismo año y procedió a la división y clasificación de las rentas entre aquellas que correspondían al gobierno federal y las que, a partir de ese momento, se transferían a los estados federales. A lo largo del siglo XIX y en respuesta a las coyunturas políticas cambiantes, se expidieron otras leyes de división de rentas en septiembre de 1846 y septiembre de 1857. A pesar de las diferencias existentes entre ellas o el tipo de rentas que se asignó a una u otra esfera, la importante es que a partir de esa división se buscó no sólo una mejor administración fiscal sino también establecer un acuerdo político entre federación y estados. En el caso de la Nueva Granada se buscó un equilibrio político similar al definir, por medio de las facultades fiscales concedidas, el área de acción de los gobiernos y autoridades provinciales que a diferencia de México y por su organización centralizada, no existía. Aquí radica a nuestro modo de ver, uno de los principales alcances políticos de la ley.

Según su artículo 14, las rentas que continuarían siendo de carácter nacional serían las aduanas (toda exacción sobre buques, efectos y mercaderías procedentes del extranjero, por el hecho de ser introducidas al territorio de la república); las salinas; las tierras baldías (el producto de la venta, arrendamiento o administración de tierras baldías, fincas, minas y cualesquiera otros bienes raíces o inmuebles de la república); la amonedación de metales; el papel sellado; los descuentos que se hicieren a todos los empleados pagados por el tesoro nacional, fuera por vía de sueldos o pensiones civiles, o por cualquiera otra causa; los intereses de demora, premios o aprovechamientos consiguientes a las rentas expresadas; y las multas e indemnizaciones, que por contratos o por vía de pena, se declarasen a favor de la República.

A su vez, “todos los demás ramos de ingreso con que actualmente cuenta el tesoro nacional, se ceden por la presente ley y para lo sucesivo en favor de las provincias en que se causen dichas rentas y contribuciones, de manera que los productos o artículos que gravan esas contribuciones, o de donde se deriva la renta, son en adelante materia imponible en favor de las rentas municipales de las provincias, en la forma que ellas tengan a bien prescribir, siendo consiguientemente de su cargo la administración y recaudo en los términos que más juzguen conveniente”. Esto implicaba como lo aclaraba el artículo 16, que “las cámaras de provincia

pueden suprimir, variar, aumentar o disminuir en la manera que a bien tengan, las dichas rentas y contribuciones, sustituyéndolas por otras o dándoles diversa forma”. En adelante rentas como los diezmos, los aguardientes o los derechos de quinto y fundición serían de carácter provincial. Las autoridades locales no podían gravar los bienes pertenecientes al Estado o los ramos de la hacienda pública que continuaban centralizados; los efectos extranjeros por razón de su sólo entrada, aunque sí podían establecer derechos de consumo sobre ellos, ni restringir la entrada y libre circulación de los productos que eran de libre comercio por las leyes de la República.

Si bien las rentas cedidas no eran nada despreciables toda vez que ellas representaban un total de 532.723 reales³³⁷ de unos ingresos que para el año económico de 1849-1850 se calculaban en 2.931.175³³⁸, lo cierto es que salvo los aguardientes, las demás estaban en franca decadencia. Los derechos de quinto y fundición, por ejemplo, sólo eran pagados por las provincias mineras como Antioquia y habían venido disminuyendo desde finales de la época colonial en un intento por impulsar una de las principales actividades económicas. Los diezmos igualmente estaban en vía de desaparecer, lo que ha llevado a algunos a asegurar que la cesión de estas rentas se hizo con el fin de hacer más fácil su abolición, que dependía ahora de las autoridades locales.

Pero las rentas cedidas fueron una contraprestación por los gastos que, a partir de la expedición de la ley, tuvieron que asumir las provincias. Todas las erogaciones relacionadas con la administración política, el culto y la administración de justicia local debían ser hechas por éstas. Eso quiere decir que gastos como el de los episcopados y coros catedralicios, los jueces de distrito y los gobernadores, pasarían a depender de recursos provinciales. En el caso de las diócesis o tribunales que abarcaran más de una provincia, los gastos debían hacerse de manera compartida en proporción a su población y de acuerdo a una cuota fijada por el gobierno nacional. Aunque las localidades tuvieron serios problemas para ejercer esos gastos, apoyaron su reclamo de la elección popular de las autoridades locales. Si éstas debían ser pagadas con recursos locales, su elección también debía corresponder a las provincias. Eso aplicaba en

³³⁷ GALINDO, *Historia económica y estadística*, p. 92

³³⁸ CAMACHO ROLDÁN, *Memorias*, p. 151

particular a los gobernadores. Por una ley adicional expedida el 1 de junio de 1851, se estableció la dotación mínima que estos empleados (gobernador, personal de los tribunales de distrito y el episcopado), debían recibir. Estas cifras no podían ser rebajadas, pero sí aumentadas de acuerdo a las posibilidades de cada provincia.

Ahora bien, el texto definitivo de la ley de 20 de abril fue el resultado de un proceso de negociación en el Congreso, en donde se hicieron algunas modificaciones importantes con respecto al proyecto original presentado por la Secretaria de Hacienda. La primera y quizás una de las más importantes en lo que se refiere a los recursos nacionales, fue la eliminación del contingente con el que debían contribuir las provincias para los gastos generales del Estado. Dada la cesión de varias rentas a las provincias, el Secretario Murillo Toro proponía como contribución nacional “la quinta parte del producto bruto de todas las rentas municipales que se causen en cada provincia”, declarándose como gasto provincial preferente. Un factor importante en esta propuesta es que no planteaba un prorrateo entre las provincias en razón a su población y riqueza, lo que aseguraría un ingreso fijo, ya que sin importar a cuánto ascendieran las rentas provinciales, éstas debían aportar un porcentaje de las mismas y no llenar una cuota previamente determinada³³⁹.

Aunque no son del todo claras las razones que llevaron a rechazar esta propuesta, algunas reservas expresadas por el diputado Juan Antonio Pardo pueden dar una idea de la posición de algunos miembros de la Cámara de Representantes sobre el asunto. Pardo rechazaba la propuesta ante la falta de claridad sobre dos asuntos; el primero era si los recursos obtenidos por el contingente serían suficientes para cubrir el faltante de las rentas nacionales, y el segundo, los medios que tendría a su disposición el gobierno nacional para asegurar que las provincias remitiesen su respectiva cuota. Más allá de enunciar el deber y el derecho que asistía al gobierno nacional para hacer efectivo el cobro, el proyecto no decía nada con respecto a este

³³⁹ Una de las principales quejas que surgirán de propuestas similares que buscaban establecer el contingente, es que usaban como criterios para su repartición el número de población y riqueza de las entidades territoriales, valores no sólo sumamente variables sino inexistentes toda vez que existían pocas cifras oficiales al respecto. En el caso mexicano por ejemplo, esta fue una de las principales quejas de los estados que se negaban a enviar el contingente exigido ya que a su juicio, la repartición en base a estos dos criterios había sido hecha de manera muy desigual y no se correspondía con la realidad de cada uno de ellos. Sobre el contingente mexicano ver ARROYO, “México: proporcionalidad en el contingente” y CASTAÑEDA, “El contingente fiscal”

punto. En referencia a la primera preocupación, Murillo reconocía que algunas provincias tendrían algunos problemas iniciales para remitir su cuota, pero el progresivo aumento que experimentarían los ingresos locales disipaba cualquier duda al respecto³⁴⁰.

El establecimiento del contingente iba acompañado de la declaración de las salinas como renta provincial, proposición ampliamente rechazada en el Congreso. Algunos diputados creían que la abolición del monopolio del tabaco junto con la renuncia al de las salinas implicaba que la nación carecería de fuentes propias de financiación y dependería exclusivamente del producto de las aduanas. Pero no todos pensaban igual. Los representantes por Bogotá presionaron para que la propuesta fuera aprobada teniendo en cuenta que algunas de las salinas más importantes incluyendo la de mayor producción, Zipaquirá, se encontraban dentro de su territorio. Su fracaso fue ampliamente criticado por *La Civilización*, para quien los diputados debieron hacer valer con mayor ahínco los derechos de la provincia sobre esos recursos. Pero los editores de *El Neo-granadino*, algunos de los cuales tenían asiento en el Congreso, creían por el contrario, que la ubicación geográfica de un determinado recurso no daba derecho inmediato sobre él a las autoridades provinciales: así como Bogotá no podía pretender que las salinas ubicadas en su territorio le fueran concedidas, tampoco podría aceptarse por ejemplo, que Santamarta pretendiese quedarse con las aduanas bajo su jurisdicción territorial³⁴¹. Fue esta posición por la que se inclinó la mayoría del Congreso incluyéndolas como renta nacional.

La última modificación importante se refería a las aduanas de Panamá. Por medio de la ley de 2 de junio de 1849 se había suprimido esa renta en el Istmo que se buscaban ahora restablecer. Para el representante por esa provincia, Pablo Arosemena, la cesión de esos recursos al gobierno nacional significaría la muerte del Istmo justo en el momento en que empezaba a mostrar signos de recuperación. Pero otros diputados se expresaron de manera contraria. Para Alfonso Acevedo la situación actual y porvenir del Istmo hacían innecesaria la protección otorgada por anteriores legislaturas. Panamá no era la única provincia que se encontraba en estado lamentable, también lo eran otras como Tunja o Cartagena pese a los cual “yo veo que esas provincias no nos están hastiando diariamente con pretensiones y exigencias, a pesar de

³⁴⁰ “Congreso. Cámara de representantes”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 91, 15 de marzo de 1850, p. 84

³⁴¹ “Congreso. Cámara de representantes”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 91, 15 de marzo de 1850, p. 84

que bien merecían ser protegidas y auxiliadas con algo”³⁴². Con la ley de descentralización se buscaba igualar a todas las provincias haciendo desaparecer “de la familia granadina esas hijas mimadas”³⁴³. Esta posición fue respaldada por el diputado por Cartagena Juan José Nieto, quien creía que no se podía admitir que cada diputado fuese al Congreso a pedir favores y privilegios exclusivos para sus provincias. A las críticas respondió Arosemena haciendo una nueva propuesta: se permitiría el restablecimiento de las aduanas en el Istmo reservándose sus productos para éste, a cambio de un tercio de los sobrantes de sus rentas que serían remitidos para sufragar los gastos del gobierno nacional. Para el diputado Miguel Samper, “creer en sobrantes era lo mismo que creer en brujas”, propuesta que calificaba de absurda toda vez que los panameños estaría interesados naturalmente, a que no hubiese ninguno³⁴⁴. Pese a las críticas y oposiciones, la renta de aduanas en Panamá no fue restablecida. No obstante, esta discusión es interesante porque muestra la manera como al discurso construido por las élites panameñas entorno al abandono histórico del Istmo por parte del gobierno nacional, se oponía la visión de algunos que creían que los panameños habían recibido suficientes privilegios y concesiones de que no gozaba ninguna otra localidad o región del país. Como señalaba el diputado Acevedo, había llegado la hora que el Istmo en vez de pedir, empezara a proveer.

A pesar de las críticas y modificaciones iniciales a la ley, ésta al parecer fue aprobada sin mayores tropiezos y puesta en vigencia a partir del 1 de enero de 1851 cuando las rentas cedidas debían pasar a manos de los gobiernos locales. Pero una vez puesta en vigencia y aún durante las discusiones que debían llevar a su aprobación, se plantearon los alcances políticos que la descentralización fiscal traería, en especial en lo relativo al fortalecimiento del poder municipal.

LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Algunos de los debates que se llevaron a cabo en el Congreso en torno a la aprobación de la ley, dejaron en claro los alcances políticos de la misma. El diputado Juan Pardo criticaba que la Secretaria de Hacienda pusiera mayor énfasis en éstos que en sus efectos fiscales. Creía que

³⁴² *Diario de debates*, Bogotá, 25 de abril de 1850, p. 85

³⁴³ *Diario de debates*, Bogotá, 26 de abril de 1850, p. 91

³⁴⁴ *Diario de debates*, Bogotá, 26 de abril de 1850, p. 91

el proyecto presentado “contenía pensamientos políticos muy hermosos; pero que la cuestión no era de política sino de números, que lo que interesaba más era saber si con la medida se obtenía un bien para la nación bajo el aspecto financiero”. Y es que a pesar del apoyo que Pardo manifestaba hacia la ley y sus consecuencias políticas, creía que el debate debía dirigirse hacia el aspecto fundamental de ella: su conveniencia fiscal que creía, no estaba plenamente sustentada por la Secretaria de Hacienda. Pero como Murillo Toro lo recalaba una y otra vez, no se podían disociar ambas perspectivas.

LA VISIÓN DE MURILLO TORO

El autor y principal impulsor de la ley de 20 de abril fue el entonces Secretario de Hacienda Manuel Murillo Toro³⁴⁵. Abogado de formación, defendió a lo largo de toda su vida los principios del liberalismo desde las diferentes posiciones públicas que ocupó, ora como Secretario de Estado, ora como Senador o gobernador del estado federal de Santander. Siendo una de las figuras políticas más importantes de mediados de siglo, defendió desde la oficina de Hacienda que ocupó entre 1850 y 1852, la necesidad de transformar la estructura fiscal y económica del país³⁴⁶. No obstante, su espíritu reformista y las medidas que implementó deben verse como parte de un proceso más general de reforma de la hacienda que había iniciado un par de años antes bajo la dirección de Florentino González, quien como secretario de esa oficina impulsó una serie de medidas como el librecambio y la consecuente rebaja de las tarifas de aduana.

A través de los informes que como Secretario dirigió al Congreso, Murillo Toro enunció los principales alcances políticos que tendría la ley. El primero y quizás el más importante, era que

³⁴⁵ A pesar de ser una de las figuras más sobresalientes del ala radical del liberalismo, no hay estudios significativos sobre Murillo Toro como si los hay para otros liberales centrales en la política nacional de mediados de siglo como José María Samper o Manuel Ancizar. No obstante, se puede consultar TORRES ALMEIDA, *Manuel Murillo Toro; Manuel Murillo Toro: obras selectas*

³⁴⁶ Como han señalado Safford y Palacios, Murillo Toro fue percibido como el principal promotor de la reforma radical en el gobierno de José Hilario López y su salida de la secretaria de hacienda en 1852 se debió precisamente, a que habría resultado demasiado radical para el presidente. PALACIOS y SAFFORD, *Colombia, país fragmentado*, p. 307. Su condición de radical ha sido una de las características sobre las cuales se ha insistido más, llegando incluso a caracterizarlo como uno de los primeros socialistas del país. Al respecto ver TORRES ALMEIDA, *Manuel Murillo Toro*

se les entregaría a las localidades el manejo de sus asuntos particulares. Avanzando en el *self-government*, se les daría vida haciéndolas interesarse en sus propios asuntos³⁴⁷. Al emanciparlas fiscalmente, su suerte dependería exclusivamente de sí mismas, de la voluntad y acción de las corporaciones municipales quienes mejor conocían las condiciones de cada localidad y las únicas en capacidad de “determinar el medio de hacer más productivas las contribuciones, modificándolas como a bien tuvieses”³⁴⁸. La ley debía así, sancionar definitivamente la autonomía provincial.

Teniendo en cuenta que el proyecto de descentralización fiscal “no es solamente un sesgo dado a la situación económica en que nos encontramos; es también un pensamiento político de suma trascendencia”³⁴⁹, Murillo planteaba como un segundo objetivo de ésta, la de acelerar “la educación administrativa de los pueblos”. A través de la manera como cada provincia hiciese uso de las facultades fiscales concedidas, los vecinos de las localidades adquirirían un mayor conocimiento y conciencia de su papel activo en la administración local. A ello habría que agregar un hecho sumamente positivo y era que los debates que en el seno de las cámaras provinciales se habían dado en torno a la reorganización de las haciendas locales, habían despertado el interés de los ciudadanos en la economía política, promoviendo un estudio cuidadoso de ésta y de otros asuntos relacionados con el bienestar de toda la comunidad³⁵⁰. Estas afirmaciones revelan mejor las aspiraciones de Murillo que las realidades locales.

Ahora bien, el Secretario reconocía y de hecho creía que era de esperarse, que las corporaciones locales cometiesen errores en su labor legislativa, lo cual no debía generar duda alguna en torno a sus capacidades y antes bien los problemas que surgieran debían imputarse a “los vicios de la antigua centralización”:

Hay hábitos, hay intereses creados contra los cuales la lucha no puede ser de un sólo día. Provincias favorecidas por el centralismo, hacían gastos muy superiores a sus recursos, y hoy que se les intima que reduzcan aquellos se encuentran en un positivo embarazo [...] Yo puedo asegurar, por el estudio que he hecho de los presupuestos de rentas y gastos municipales, que no pasan de cuatro las provincias donde haya dificultad seria para balancear los gastos con sus rentas: basta en casi todas que no se continúen haciendo gastos inútiles en homenaje a antiguas preocupaciones y a exigencias indebidas de

³⁴⁷ *Informe del Secretario de Hacienda en 1850*, p. 20

³⁴⁸ *Informe del Secretario de Hacienda en 1850*, p. 21

³⁴⁹ *Informe del Secretario de Hacienda en 1850*, p. 22

³⁵⁰ *Informe del Secretario de Hacienda en 1851*, p. 6

algunas localidades o de algunas personas o familias. Y la mejora vendrá forzosamente por los apremios que envuelve el sistema³⁵¹

Si de algo habían dado prueba las corporaciones municipales era de un profundo patriotismo que las llevaría a subsanar todo inconveniente. A partir de la evaluación que hiciesen de los efectos que sus decisiones causaban sobre la riqueza de sus habitantes, introducirían los correctivos y mejoras necesarias. De allí que el gobierno nacional nada podía ni debía hacer salvo “respetar inviolablemente el ejercicio del poder municipal hasta en sus mismos abusos”³⁵².

Un buen resumen de la naturaleza política que traía consigo la descentralización fiscal desde la perspectiva de Murillo, estaba consignado en su informe al Congreso de 1852. Según éste, la descentralización fiscal debía entenderse “como una sanción práctica que en nuestro país ha recibido el sistema democrático, que partiendo del principio de que cada cual, hombre, corporación, sección política, es el mejor Juez de sus intereses propios, deja al cuidado de cada uno lo que a él solo corresponde, sin reconocer como moderador de los complicados intereses políticos y sociales más que a un solo agente: la Libertad”³⁵³. Era la sanción de este gobierno propio lo que estaba en el origen de la concesión de facultades fiscales a las localidades.

Esta visión fue compartida por varios de sus contemporáneos como Florentino González y José María Samper. Pero también por varios diputados de la Cámara de Representantes que veían en la ley de 20 de abril un paso fundamental en la consolidación del poder municipal. Alejo Morales creía que ella entrañaba “una aproximación a la forma federal” la única capaz de sancionar la verdadera república, mientras que Alfonso Acevedo aseguraba que la federación que ella sancionaba era la única vía para darle vida a las localidades³⁵⁴.

OTRAS MIRADAS A LA DESCENTRALIZACIÓN

Los gobernadores de las provincias fueron los primeros en pronunciarse en torno a la ley. Haciendo uso de argumentos similares a los de Murillo Toro y varios diputados del Congreso, muchos de ellos creían que ésta representaba un paso definitivo en el establecimiento del

³⁵¹ *Informe del Secretario de Hacienda en 1851*, p. 3

³⁵² *Informe del Secretario de Hacienda en 1851*, p. 7

³⁵³ *Informe del Secretario de Hacienda en 1852*, p. 42

³⁵⁴ “Congreso. Cámara de representantes”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 91, 15 de marzo de 1850, p. 84

gobierno federal. Así, el gobernador de Cartagena Tomás Herrera, veía en la ley “el principio federativo aplicado a las finanzas” y la realización de la emancipación seccional³⁵⁵, punto de vista que compartía el de Mariquita, Eugenio Castilla, para quien la ley debía “mirarse como el fundamento positivo de la independencia provincial”³⁵⁶. El gobernador de Pasto, Rafael Guzmán, compartía la idea según la cual con ella se avanzaba hacia la federación, a la vez que la consideraba como el mejor medio para mejorar la recaudación de las rentas toda vez que los ciudadanos pagarían sin reparos las contribuciones, siendo palpables los objetos en que se invertirían. A ello habría que agregar que dejaría de existir el temor fundado en pasiones lugareñas, que se les esquilma con contribuciones para sostener “a la dichosa Bogotá”. Guzmán creía que tanto en lo administrativo como en lo rentístico el sistema central era inconveniente porque colocaba a los pueblos bajo la tutela de las autoridades superiores por lo que era necesario avanzar hacia la verdadera democracia y aceptar como principio “*que el pueblo no se equivoca en lo que le conviene*”. Correspondía así a la provincia bajo su mando, darse una buena administración, prepararse para su futura emancipación y probar ante la nación que se encontraba en aptitud de avanzar hacia la federación³⁵⁷. Para la mayoría de los gobernadores, la ley echaba por tierra al centralismo y sacaba a las provincias de la postración y el abatimiento en que las había sumido³⁵⁸.

Al resaltar la manera como el poder municipal se vería fortalecido con la descentralización fiscal, la mayoría de los gobernadores enfatizaron el rol central que jugarían las corporaciones municipales. Por un lado, hicieron un llamado para que fuesen formadas por hombres aptos, y por el otro, recordaron el tino y prudencia con que debían deliberar y legislar. Compartían con Murillo Toro la creencia que eran éstas y no el Congreso, las que mejor conocían los

³⁵⁵ HERRERA, *Mensaje del gobernador de Cartagena en 1850*, p. 7

³⁵⁶ “Ejecución de la ley de descentralización de rentas”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 112, 2 de agosto de 1850, p. 250

³⁵⁷ “Informe de los gobernadores a las cámaras de provincia (extractos) (Pasto)”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1186, 9 de enero de 1851, p. 18. Cursiva en el original

³⁵⁸ J. Herrera, “Exposición que el gobernador de Vélez presenta a la cámara provincial en sus sesiones de 1851”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1279, 15 de octubre de 1851, p. 714

objetos sobre los cuales se podían imponer con mayores beneficios las contribuciones, y remediar de manera más fácil e inmediata los inconvenientes a que hubiera lugar³⁵⁹.

Ahora bien, a medida que avanzaba la década de los cincuenta, los gobernadores empezaron a señalar los diferentes inconvenientes con que se topaban las cámaras provinciales para reorganizar sus tesoros provinciales, problemas que eran atribuidos a la ignorancia de sus integrantes, a la pobreza de los contribuyentes o a la mala administración de las rentas. Pero en ningún caso desapareció el optimismo con que las autoridades locales recibieron inicialmente la ley. Todos los gobernadores sin excepción, vieron en ella la completa sanción del poder municipal y como tal, fue defendida en sus principios y ejecución. No se reclamó su reforma y más bien se impulsó una transformación territorial que diera por resultado la supresión de aquellas provincias que no eran capaces de cumplir con sus compromisos fiscales. Es decir, más que atacar la descentralización fiscal, atacaron la mala división del país que vieron como el origen de las dificultades para incrementar las rentas.

Pero otro sector que debatió la medida y de donde se derivaron las principales críticas a ella, fue la prensa. *El Neo-granadino*, órgano del liberalismo y uno de los principales defensores de la administración de José Hilario López, fue uno de los primeros en alzar la voz en defensa de la ley. Consideraba que ésta era de enorme trascendencia para mejorar la salud fiscal de la república pero también era un paso hacia el perfeccionamiento político: “[el proyecto] contiene una idea nueva, feliz y de fecundos resultados preparando con la federación financiera una nueva era del tesoro nacional, en la que se hará frente de seguro a las necesidades de la administración, se entregará a las provincias el depósito sagrado de su propia suerte y abrirá paulatinamente la vía para la adopción del gobierno democrático por excelencia, del celebrado *self government* de la unión anglo-americana”³⁶⁰. Y es que, argumentaba, aunque su importancia a primera vista radicaba en el aspecto financiero, era de una trascendencia social y política innegable. En el fondo de la facultad que la ley les entregaba a las provincias de crear, suprimir y modificar todas las contribuciones que no fuesen de carácter nacional, estaba la potestad concedida “de gobernarse por sí mismas [...] sin dependencia de ningún poder general. Por

³⁵⁹ Juan Bautista Amador, “Informe que el gobernador de la provincia de Veraguas presenta a la Cámara en sus sesiones ordinarias”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1303, 7 de enero de 1852, p. 12

³⁶⁰ “Congreso”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 89, 1 de marzo de 1850, p. 65

poco que se profundice la materia se reconocerá que tal sistema establece o la libertad municipal más amplia, o el gobierno federal más adaptable a naciones pobres y poco numerosas”³⁶¹.

La Civilización, voz de la oposición, reconocía que la ley desarrollaba un principio necesario en la administración pública como lo era la descentralización, pero cuestionaba sus efectos fiscales y el impacto desigual que tendría sobre las provincias. El monto de los gastos cedidos era mayor que las rentas transferidas lo que significaba que el déficit que pesaba sobre la República debía ser cargado ahora por las provincias. Pero como cada provincia tenía una condición diferente y economías diversas, ese déficit pesaría de manera desigual sobre ellas, agravando su situación financiera en vez de mejorarla. Sus editores creían que descentralizar el presupuesto en una situación próspera era una cosa, pero otra muy diferente era hacerlo en situación deficitaria, toda vez que ello significaba que las localidades tendrían que asumir obligaciones frente a la deuda consolidada. En el contexto actual “no se estaba repartiendo la prosperidad general sino el déficit común”³⁶². Las cifras que presentaba y que se recogen en el cuadro n. 1, dan una buena idea del peso desigual de la ley sobre las provincias. Según estos datos, una provincia como la de Casanare cargaría con gastos tres veces superiores a sus ingresos, mientras que en otras provincias como Pasto, Panamá, Veraguas o Chiriquí alcanzarían al menos el doble de sus rentas. Aun cuando el nivel de gastos no fuera tan alto, todas las provincias salvo dos, tendrían que hacer frente a la escasez de rentas.

Cuadro n. 1

Provincias	Rentas descentralizadas	Gastos descentralizados	Diferencia	
			En favor	En Contra
Antioquia	939.808	611.300	328.508	
Bogotá	1.651.541	1.818.882		167.341
Buenaventura	64.097	165.905		101.808
Cartagena	377.632	690.953		313.321
Casanare	20.676	91.377		70.701
Cauca	127.434	228.699		101.265
Chocó	115.232	90.051	25.481	
Mariquita	84.998	116.708		31.710
Mompós	82.450	148.043		65.593
Neiva	53.317	109.096		55.579

³⁶¹ “Descentralización de rentas y gastos”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 97, 26 de abril de 1850, p. 129

³⁶² “Descentralización de rentas y de gastos”, *La Civilización*, Bogotá, n. 34, 28 de marzo de 1850, p. 135

Pamplona	286.806	325.724		38.918
Panamá	193.363	388.825		195.462
Pasto	145.644	218.814		73.170
Popayán	543.309	547.407		4.098
Riohacha	43.927	70.569		26.642
Santamarta	209.525	319.986		110.461
Socorro	132.993	223.785		90.792
Tunja	127.920	215.646		87.726
Vélez	59.842	69.818		9.976
Veraguas	26.207	96.323		70.116
Total	5.287.221	6.547.911	353.989	1.614.679

Fuente: *La Civilización*, Bogotá, n.36 de 11 de abril de 1850, p. 145

Para *El Neo-granadino* el análisis de *La Civilización* se equivocaba en varios aspectos. El primero era respecto a la deuda consolidada. Recordaba que los gastos descentralizados eran aquellos denominados de segundo orden, por lo que todas las obligaciones de la deuda interior y exterior seguirían estando a cargo de manera exclusiva, del gobierno nacional. Por otro lado, la disposición de la ley que dejaba en manos de cada provincia la determinación de sus gastos, les permitiría hacer enormes economías, ajustando éstos a sus ingresos³⁶³. Lo anterior no era del todo cierto, toda vez que como vimos, el gobierno nacional estableció rangos mínimos en las dotaciones de los empleados provinciales que las provincias no podían rebajar.

Desde el norte del país se sumaban voces que contrariaban la posición de *La Civilización*. Al reclamar que la ley “es tan buena bajo todos los aspectos”, un remitido de la provincia de Mompós objetaba los datos proporcionados por la publicación bogotana. Mostraba que en lo relativo a esta provincia, los ingresos ascenderían a 126.777 reales y los gastos a 77.338, de donde resultaba un claro balance a favor. Por otro lado, los remates de diezmos y aguardientes aportarían en lo sucesivo entre un 20 y un 25% más a los ingresos provinciales. Cuestionaba la mentira y mala fe con que los editores de *La Civilización* hacían uso de los datos estadísticos, que, por lo demás, no resultaba claro de dónde los tomaban. Al hacer uso de esta información no se buscaba otra cosa que despopularizar la ley, único medio que “puede sacarnos de la crisis financiera que nos amenaza”. El rechazo a la medida no era más que otra forma de ejercer una oposición abierta que había “adoptado por principio la mentira, la calumnia, la procacidad, la insolencia, la corrupción y el atrevimiento”³⁶⁴.

³⁶³ “Descentralización de rentas y gastos”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 96, 19 de abril de 1850, p. 122

³⁶⁴ “De Mompos. Descentralización de rentas y gastos”, *La Democracia*, Cartagena, n. 24, 16 de mayo de 1850

Los editores de *La Democracia* confiaban en que la ley consolidaría las provincias existentes y su poder municipal. A la vez, ella implicaría una gran transición que en vez de desalentar, llenaba a los pueblos de esperanza en el porvenir. Hacía un llamado para hacer un buen uso de las facultades fiscales concedidas ya que de él dependía la concesión de mayores poderes. De ahí que fuera de absoluta necesidad asegurar que las cámaras provinciales estuviesen conformadas por hombres inteligentes y dispuestos a cumplir plenamente con sus deberes³⁶⁵.

La Estrella de Occidente de Medellín, compartía varios de los argumentos expresados por *El Neogranadino*. Creía que la ley abría un campo amplio para el mejoramiento de las secciones: a partir de su expedición, los intereses municipales ya no dependerían de los altos poderes nacionales, sino del uso (y abuso) que hiciese cada provincia de sus facultades y del tino, juicio y prudencia con que se condujesen sus respectivas cámaras. De ahí la importancia que adquiriría a partir de ahora, la elección de sus integrantes. Comparaba la situación actual de las provincias neogranadinas con la del hijo que si bien aún no tenía la edad suficiente para emanciparse del padre, obtenía el derecho de administrar sus propios asuntos bajo la condición de manifestar tener la capacidad para ello so pena de perder su independencia y volver “al estrecho yugo de la patria potestad”³⁶⁶. Pero pese a su innegable importancia política, no dejaba de señalar la desigualdad que traía consigo la ley, haciendo eco de los argumentos expuestos por *La Civilización*. Creía, igual que ella, que los gastos serían superiores a los ingresos en la mayoría de las provincias y que el déficit se repartiría de manera desigual entre ellas³⁶⁷.

La Libertad de Tunja celebraba la expedición de la ley en cuanto ella permitiría el establecimiento de la federación. Estableciendo una línea de continuidad con los deseos federalistas surgidos durante la primera república, creía que el principal obstáculo para establecerla había sido siempre la parte financiera. Al removerlo se allanaba el camino y se construían las bases de un edificio política y fiscalmente sólido³⁶⁸. En la misma perspectiva que

³⁶⁵ “Federación”, *La Democracia*, Cartagena, n. 25, 23 de mayo de 1850

³⁶⁶ “Descentralización de rentas y gastos. Remitido de La Estrella de Occidente de Medellín”, *El Neogranadino*, Bogotá, n. 108, 5 de julio de 1850, p. 220

³⁶⁷ “Descentralización de rentas y gastos. Remitido de La Estrella de Occidente de Medellín”, *El Neogranadino*, Bogotá, n. 108, 5 de julio de 1850, p. 220

³⁶⁸ “Descentralización de rentas”, *La Libertad*, Tunja, n. 2, 19 de abril de 1850

Murillo, creía que con ella se afianzaba el gobierno propio de las localidades y las preparaba con la federación financiera, para la federación política.

Fue así como desde las provincias se expresó un amplio respaldo a la ley. No obstante, éste habría que tomarlo con sumo cuidado. Aquí sólo hemos acudido a un limitado número de fuentes, por lo que sería necesario estudiar con más detalle la recepción de la ley desde las localidades. A pesar de ello, parece existir una visión muy positiva de ésta en la medida que ayudó a consolidar, y así lo veían las provincias, el ansiado y siempre reclamado, poder municipal y autonomía local.

EL IMPACTO FISCAL DE LA LEY DE 20 DE ABRIL

Evaluar los alcances y efectos de la ley de descentralización sobre los tesoros nacional y provincial no es tarea fácil. Los resultados de la implementación de algunas medidas tendientes a reorganizar el esquema de ingresos y gastos sólo pueden ser verificados en el largo plazo, y dada la estrechez del periodo abordado en la presente investigación, tan sólo podemos dar algunas ideas generales. Pero quizás el elemento que aparece como un mayor obstáculo es la ausencia de datos estadísticos confiables. La contabilidad del tesoro nacional no siempre se hacía con la mayor rigurosidad y fue queja constante de los Secretarios de Hacienda la ausencia de datos que permitieran de una manera clara, conocer el estado de los ingresos y egresos. Algo similar puede decirse de los tesoros provinciales, para los cuales no siempre es posible encontrar cifras. A pesar de esos inconvenientes, hemos intentado a partir de la información disponible, avanzar un poco en los impactos fiscales de la ley.

El mayor efecto de la ley sobre el tesoro nacional se produjo en el ámbito de los gastos. En el año económico de 1849-50 la totalidad de éstos habían sido de 2.618.044 y los transferidos a las provincias ascendieron a 356.155³⁶⁹. Aquí se incluían los relativos al material y personal de las gobernaciones y tribunales de distrito, así como todos los referentes al culto. Pero con la cesión de rentas, también desaparecieron los gastos asociadas a ellas como los de personal y material de los quintos y fundición y el personal de hipotecas y registros.

³⁶⁹ *Informe del Secretario de Hacienda en 1850*, p. 23

Pero también habría que considerar otros factores. Como los ingresos también disminuyeron, fue necesario hacer varias economías. El presidente de la República en 1856, Manuel María Mallarino, señalaba que ante la escasez de rentas había sido necesario reducir el ejército permanente a su mínima expresión, suprimir varias estafetas de correo así como todas las legaciones en el extranjero a excepción de la de Washington³⁷⁰. Esas economías se notaban también en la disminución de varios rubros: mientras en el año 1849-50 se contemplaban recursos para establecimientos de castigo, vías de comunicación y construcción de edificios, universidades, colegios y escuelas primarias, en el año 1857-58 sólo se contemplaban los primeros y la carta geográfica que hizo parte de todos los presupuestos desde 1850. Para Frank Safford esta reducción puede llevar erróneamente a la tesis del debilitamiento estatal y ver la descentralización como el elemento que frustró el desarrollo del país. Pero para el autor habría que considerar que la autonomía fiscal permitió a las entidades territoriales destinar recursos para proyectos regionales que posiblemente no habrían tenido respaldo del gobierno central³⁷¹. Sin desconocer como un factor importante la incapacidad administrativa del gobierno nacional, había un elemento ideológico que explicaría la disminución de los gastos. A medida que se fue consolidando la ideología liberal a lo largo de los años 50, se fue dejando en manos de los gobiernos locales y la iniciativa privada una serie de servicios como por ejemplo la educación, que con la ley de 3 de junio de 1848, pasó a ser responsabilidad local. Muchos creían que el Estado debía intervenir lo menos posible, lo que explica la disminución de gastos en áreas como la educación y la infraestructura. Esta tendencia llevó, por ejemplo, a descentralizar los establecimientos de castigo que a partir de 1859 pasaron a ser responsabilidad local.

³⁷⁰ CONGRESO, Senado, antecedente de leyes, 112, 1856: Sobre medidas para evitar la bancarrota. Nota de Manuel María Mallarino al Senado, 3 de junio de 1856, sin folio

³⁷¹ SAFFORD, "Reflexiones sobre Historia económica", p. 233. Aunque Safford se refiere a la década posterior y a los estados federales, esto se aplica bien a la década de los 50. Esto es especialmente cierto al observar los presupuestos de algunas provincias. En el caso de la de Medellín, por ejemplo, descontando los de gobierno, interior y culto, la educación pública era el cuarto gasto en importancia y estaba por encima, por ejemplo, de los gastos destinados a la cámara provincial o a la deuda. Ver Ordenanza 51 de 31 de octubre de 1852 en *Ordenanzas expedidas por la cámara provincial de Medellín en 1852*, Medellín, Imprenta de Jacobo F. Lince, 1852

Cuadro n. 2:
Ingresos y gastos nacionales, 1847-1860

Año	Ingresos	Gastos
1847-1848	2.705.061	2.783.937
1848-1849	2.775.508	2.618.044
1849-1850	3.349.131	2.475.986
1850-1851	1.803.272	2.278.170
1851-1852	1.766.916	2.164.518
1852-1853	2.123.485	1.943.390
1853-1854	1.790.926	2.185.526
1854-1855	3.377.223	1.993.498
1855-1856	1.872.451	1.713.843
1856-1857	1.937.053	1.775.667
1857-1858	1.689.065*	2.716.756*
1858-1859	1.940.000*	2.130.222*
1859-1860	1.766.000*	1.898.046*

Fuente: *Informe del director de la contabilidad general dirigido al Secretario de Hacienda de la Confederación*, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1859. Todos los datos se refieren a ingresos y gastos causados. Las cifras señaladas con asterisco (*) han sido tomadas de los presupuestos nacionales de esos años

Todo lo anterior permitió un cambio significativo en la composición del gasto. Como muestra Juan Alberto Rueda, los relativos a guerra y marina tendieron a disminuir, pasando del 22% en 1847 al 9.21% en 1857, mientras que los relativos a deuda nacional, que eran los de mayor incidencia, pasaron en el mismo periodo del 10.74 al 36.78%³⁷². En términos generales y como se aprecia en el cuadro n. 2, los gastos nacionales tendieron a disminuir al igual que las rentas.

Los ingresos nacionales se vieron menos afectados a pesar de la cesión de los aguardientes y el abandono del monopolio del tabaco, dos de las rentas más importantes a finales de la década de 1840. A lo largo de todo el siglo XIX, los ingresos dependieron como en la mayoría de los países de América Latina, principalmente de las aduanas, que muestran un comportamiento estable a lo largo del siglo. En cuanto a las demás rentas nacionales, habría que decir que el papel sellado tendió a disminuir, así como los ingresos por concepto de correos. Los bienes públicos en especial las tierras baldías, tenían muy poca incidencia y sólo a partir de la década de 1860 se observa un interés real del gobierno nacional por ellas³⁷³. No es de extrañar que uno de los principales objetivos de la Comisión Corográfica³⁷⁴, hubiese sido el hacer una

³⁷² RUEDA, "El presupuesto público", p. 115

³⁷³ Sobre el asunto de las tierras baldías ver LEGRAND, *Colonización y protesta campesina*

³⁷⁴ La Comisión Corográfica fue una empresa científica financiada por el gobierno nacional y que se desarrolló entre 1850 y 1857. Su objetivo principal fue generar un conocimiento sobre el país y sus pobladores, de

cuantificación y ubicación geográfica de los baldíos con que contaba la República. Pero quizás una de las rentas nacionales que más inconvenientes y mayores disputas con las autoridades locales generó, fueron las salinas.

Éstas se convirtieron después de las aduanas, en el segundo ingreso en importancia. Algunos como Murillo Toro consideraban poco adecuado la conservación de un monopolio que recaía sobre un artículo de absoluta necesidad, pero creían que las necesidades del Estado hacían imposible su eliminación. Pero conservarlo significaba mejorar su administración. Y es que como señalaba una comisión de la Cámara de Representantes creada en 1857, la producción anual que se calculaba podría ser de un poco más de 24.000.000 de kg, había llegado el año anterior a tan sólo 7.432.512 de kg. Esta baja producción se debía en parte, a las fallas del sistema de arrendamiento. En algunos casos los contratos no estipulaban la fecha a partir de la cual debía iniciar la producción de una mina ni pena alguna en caso que nunca se explotaran, de manera que “muchas ricas minas están como secuestradas al comercio y a la industria y muertas para la producción, porque los contratistas que no las elaboran tienen sí el privilegio exclusivo de privar a los demás y a la República, por un tiempo indefinido, de los beneficios que su laboreo y explotación pudiera producir”³⁷⁵. A esa mala administración se sumaba en no menor medida el contrabando, realizado desde las minas de propiedad la República, las salinas marinas de libre explotación y los países vecinos desde donde se introducían cantidades importantes del producto a un menor costo. Un aspecto igualmente importante y sobre el que Joshua Rosenthal³⁷⁶ ha llamado la atención, es la facilidad con que las salinas se convirtieron en botín de guerra. Durante las guerras civiles eran fácilmente capturadas por los rebeldes dado el poco personal administrativo y militar que custodiaba los almacenes³⁷⁷.

A partir de 1855 el tesoro nacional recibió un alivio proveniente del Ferrocarril de Panamá que entró en funcionamiento ese mismo año. Según el contrato suscrito por el gobierno

manera que una de sus primeras tareas fue la elaboración de mapas que fueron acompañados por descripciones y acuarelas que dieron cuenta de su diversidad.

³⁷⁵ CONGRESO, Cámara, asuntos varios, V, 1856: Gonzalo A. Tavera, Juan Antonio Calvo y N. Pereira. Informe de comisión sobre renta de salinas, Bogotá, 30 de abril de 1856, f. 165

³⁷⁶ ROSENTHAL, *Salt and the Colombian State*

³⁷⁷ Sobre este asunto ver AGN, Sección República, fondo Ministerio de Hacienda, tomo 361: Rafael Escallón. Informe del visitador fiscal a las salinas, 10 de diciembre de 1859, f. 353 y ss

nacional y la compañía encargada de su construcción, ésta recibiría enormes concesiones en tierras baldías y cesión de derechos. Una vez entrara en funcionamiento el ferrocarril, la compañía podía establecer contratos y arreglos con gobiernos extranjeros y otras sociedades para el transporte de valijas, cuyos productos pecuniarios ingresarían a los fondos de la compañía como un ramo de sus utilidades. En compensación, debía ceder al gobierno nacional el 5% de todas las sumas de dinero que recibiera en virtud de dichos contratos y sin importar el producto percibido, no se podía pagar a la nación menos de 10.000 pesos anuales. Adicional a ello, debía ceder el 3% de los beneficios netos de la compañía. Se estipulaban como condiciones adicionales que sería franco el tránsito de las valijas, las tropas, pertrechos, armas, vestuario y otros efectos propiedad de la Nueva Granada, y que los pasajeros, dinero, mercancías, objetos, y efectos de toda clase que fuesen transportados en el ferrocarril estarían exentos de derechos e impuestos nacionales, provinciales, municipales o de cualquier otro tipo³⁷⁸.

A pesar de eso, las rentas nacionales siguieron siendo insuficientes y se buscó medios para incrementarlas. En ese escenario, se intentó en diferentes oportunidades a lo largo de la década del 50, la aprobación de un contingente como el propuesto por Murillo Toro. En 1856 José María Samper presentó ante la Cámara de Representantes un proyecto por el cual se creaba este mecanismo con el que se llenaría el faltante de las rentas nacionales. Éste se dividiría entre las provincias convirtiendo el déficit en 100 unidades que serían repartidas a razón de la población y riqueza de éstas³⁷⁹. Dos años más tarde, el Secretario de Hacienda proponía la creación de un subsidio federal con el que contribuiría cada estado al tesoro nacional de acuerdo al déficit anual³⁸⁰. Ninguno de los proyectos fue aprobado. A nuestro modo de ver, esta negativa podría verse como una evidencia del peso de los intereses regionales en la política

³⁷⁸ “Decreto del Poder Ejecutivo promulgando como ley de la República el decreto legislativo aprobatorio del contrato celebrado con la compañía del ferrocarril de Panamá”, en *Leyes i decretos expedidos por el Congreso Constitucional de la Nueva Granada en el año de 1850*, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850, pp. 76-96

³⁷⁹ La tabla de distribución que proponía Samper quedaba así: (11 unidades) para la provincia de Antioquia; (11) Bogotá; (2) Buenaventura; (4) Cartagena; (1) Casanare; (3) Cauca; (4) Chocó; (6 y ½) Mariquita; (2) Mompós; (6 y ½) Neiva; (2) Ocaña; (7) Pamplona; (4) Pasto; (5) Popayán; (3) Riohacha; (3) Sabanillas; (2) Santamarta; (7) Socorro; (5) Tundama; (5) Tunja; (1) Valledupar; (5) Vélez. Como se puede observar, lo curioso de la propuesta es que no se asignaba ninguna unidad al recién constituido Estado de Panamá.

³⁸⁰ *Exposición del Secretario de Hacienda en 1858*, p. 21

nacional a la vez que muestra la dificultad del gobierno nacional para crear nuevas fuentes de recursos.

A pesar de los cambios que generó la ley en la hacienda nacional, su incidencia principal se dio en los tesoros provinciales. Al final, fueron las provincias quienes tuvieron que modificar radicalmente sus fuentes de ingresos, así como la manera como ejecutaban sus gastos. Fueron estas quienes cargaron con la responsabilidad de suprimir algunas rentas que el gobierno nacional no había querido o podido hacer (los diezmos) y llenar los vacíos que dejarían éstas. Esto fortaleció o al menos eso se buscaba, la capacidad administrativa y política de los gobiernos locales.

RESPUESTAS LOCALES: LA REORGANIZACIÓN DE LOS TESOROS MUNICIPALES

Como habían advertido algunos, el impacto de la descentralización sobre las provincias fue desigual y dependió de varios factores. Uno de ellos fue la capacidad administrativa. Algunas lograron generar un excedente de recursos que hizo posible dotar algunos empleos por lo regular onerosos como era el caso de los jefes políticos. Ello permitió no sólo un mejor desempeño de sus funciones sino también, una mejor recaudación y administración de las rentas. Pero el número de su población, su riqueza y actividades económicas, fueron igualmente un factor decisivo. Como lo muestra el mapa n. 1, la población se concentraba en las zonas andinas, de donde derivaba que provincias como Socorro y Tundama por sólo mencionar algunas, tuviesen una alta densidad de población. En contraste, una provincia como Casanare, formada de extensas llanuras poseía una escasa y muy diseminada población constituida en gran medida por indígenas “no reducidos a la vida civilizada”. Mientras los habitantes de las primeras se dedicaban a la agricultura y la artesanía cuyos productos se podían comerciar a distancias relativamente amplias, la segunda contaba con una actividad ganadera y agrícola limitada. Sus niveles de intercambio estaban más reducidos geográficamente.³⁸¹ Esta situación generaba niveles de riqueza pública y privada diversos y condicionaba la situación fiscal de las provincias. De ahí que la pretendida igualdad de la ley que buscaba entregar a todas

³⁸¹ Sobre los patrones de asentamiento de la población en la Nueva Granada, ver HERRERA, *Ordenar para controlar*

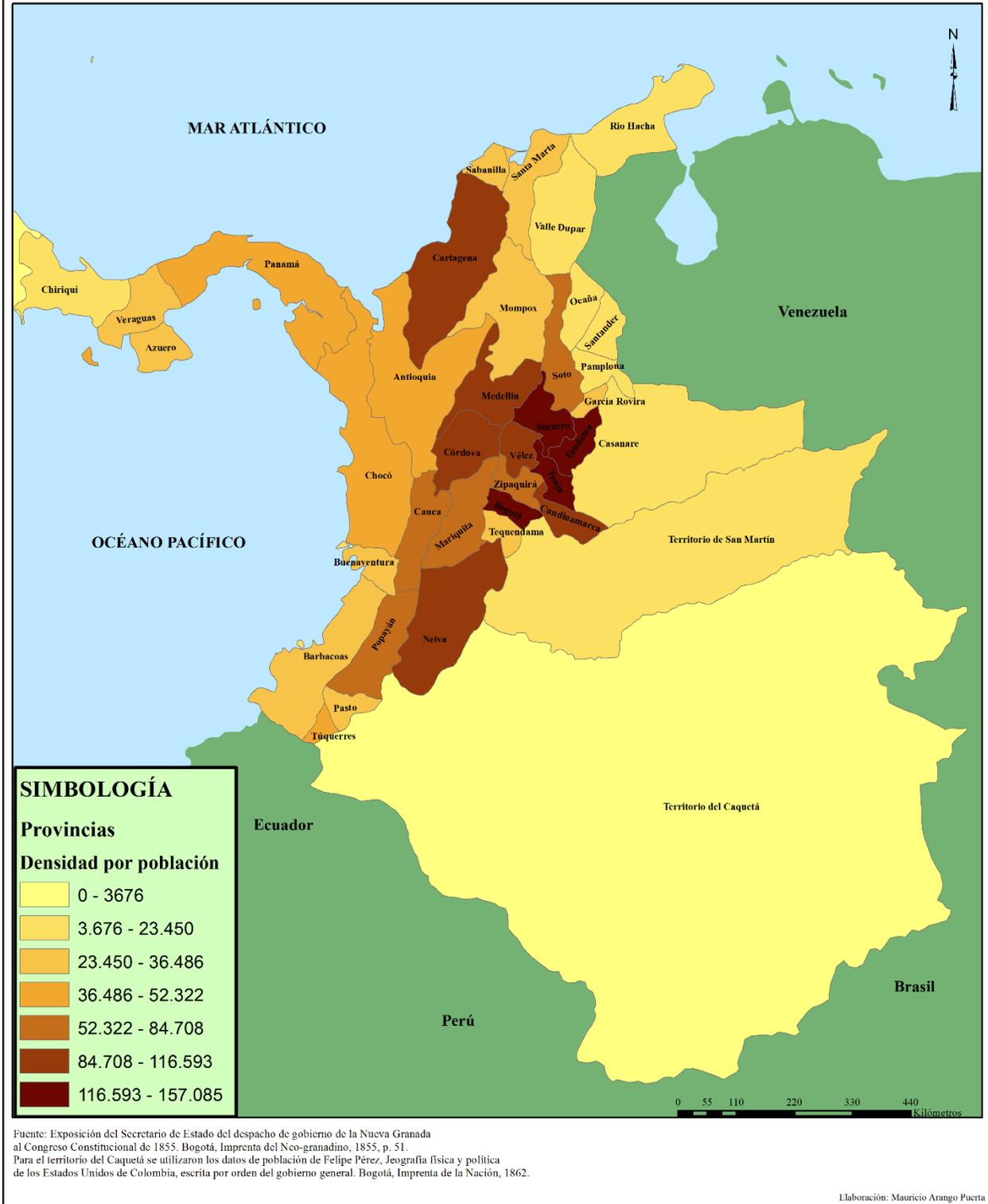
ellas el manejo de sus propios recursos, reforzara como algunos temían, la disparidad entre las localidades. La primera decisión a la que se enfrentaron las provincias una vez expedida la ley, fue qué hacer con las rentas cedidas. Mientras algunas fueron eliminadas, otras por el contrario se mantuvieron y se convirtieron en un pilar importante de las finanzas locales. Ese fue el caso de los aguardientes. Algunas decidieron mantener el monopolio, mientras que otras establecieron derechos sobre su producción o comercialización. En cualquier caso, los aguardientes llegaron a representar hasta el 40% de los ingresos locales. De las rentas cedidas (diezmos, hipotecas y registros, derechos de quinto y fundición) los aguardientes se constituyeron en la única que se mantuvo a lo largo de todo el siglo como fuente importante de recursos locales.

Pero otras rentas cedidas fueron, por el contrario, rápidamente suprimidas. Los primeros en desaparecer fueron los derechos de quinto y fundición, aunque no sabemos cuáles fueron los argumentos que se expusieron en las provincias mineras de Antioquia y Chocó para eliminarlos. La segunda renta en desaparecer fueron los diezmos. Desde por lo menos mediados de la década de 1840 algunos habían presionado por la desaparición de éste, presión que fue aumentando a medida que fue avanzando la ideología liberal. Ya en 1847 el entonces Secretario de Hacienda Florentino González, había propuesto su eliminación dentro de la reforma general que planteaba de la hacienda pública pero no fue aprobada. Todas las provincias sin excepción lo eliminaron en el transcurso de los años siguientes. Hasta por lo menos 1852, siguió figurando en varios de los presupuestos provinciales, pero más como un ingreso temporal mientras se establecía una contribución que lo reemplazara.

La supresión de algunas rentas, fuesen éstas las cedidas por el gobierno nacional o algunas previamente existentes como provinciales, fue resultado, por un lado, de los escasos ingresos que aportaban en relación a sus gastos de recaudación que no siempre eran compensados³⁸², y por el otro, del deseo de hacer más eficiente ésta. Al reducir el número de contribuciones de que dependían las haciendas locales, se creía, se mejoraría la contabilidad y recaudación

³⁸² Así lo señalaba el gobernador de la provincia de Ocaña en su informe a la cámara provincial de 1850 inserto en *Ordenanzas expedidas por la Cámara Provincial de Ocaña en 1850*, Ocaña, Impreso por M. González, 1850

Mapa 1: DENSIDAD DE POBLACIÓN POR PROVINCIAS, 1855



general. Ese fue justamente uno de los principales argumentos de Murillo Toro para proponer que las provincias adoptasen el impuesto directo.

Aunque no fue incluido dentro de la propuesta de Murillo Toro, éste creía que sería la consecuencia lógica de la descentralización fiscal. Y es que la simplificación de contribuciones que se esperaba hicieran las provincias, las llevaría a establecer el impuesto directo como contribución única, siendo suficiente para todos los gastos de carácter local. Aunque volveremos sobre éste más adelante, lo importante por ahora es anotar que varias provincias lo adoptaron desde 1851, entre las que se encontraban las de Bogotá, Tequendama, Cauca, Zipaquirá, Mariquita, Medellín, Valledupar, Neiva, Ocaña, Pamplona y Tundama. La mayoría de las provincias establecieron un sistema mixto que combinó la contribución directa con las indirectas como muestra el cuadro n. 3.

Cuadro n. 3:
Balance fiscal por provincias, según los presupuestos votados por sus cámaras para el año
1852

Provincias	Rentas		Total ingresos	Total gastos
	Contribución directa	Contribuciones indirectas		
Antioquia	-----	-----	-----	-----
Azuero	-----	-----	-----	-----
Bogotá	576.000	224.414	800.414	1.51.931
Buenaventura	-----	-----	-----	-----
Barbacoas	Se ignora	Se ignora	82.437	131.837
Cartagena	747.170	314.309	1.061.678	873.757
Casanare	-----	48.356	96.556	164.543
Cauca	364.338	2.430	366.768	302.739
Chiriquí	65.604	19.470	85.074	97.654
Chocó	130.000	44.000	194.000	148.368
Córdoba	-----	-----	-----	-----
Mariquita	200.761	87.102	287.863	279.863
Medellín	-----	463.721	463.721	463.721
Mompós	25.000	140.560	135.560	184.502
Neiva	120.000	55.755	175.755	176.275
Ocaña	40.000	175.924	215.924	217.962
Pamplona	100.000	147.400	247.400	243.411
Panamá	233.680	459.852	683.532	1.285.063
Popayán	-----	249.612	249.612	249.663
Pasto	-----	-----	-----	-----
Riohacha	-----	127.849	127.849	166.082
Santamarta	-----	-----	-----	-----
Santander	50.000	196.316	246.316	245.316
Socorro	300.000	243.350	543.350	534.376

Soto	96.000	187.928	283.928	204.932
Túquerres	-----	-----	-----	-----
Tunja	-----	-----	-----	-----
Tundama	-----	333.430	333.430	307.922
Valle-Dupar	144.000	1.600	145.600	116.917
Vélez	136.726	97.551	234.277	203.152
Veraguas	96.168	49.258	145.426	145.426
Total	3.435.447	3.640.586	7.206.470	7.987.882

Fuente: *Informe del Secretario de Estado del Despacho de Hacienda de la Nueva Granada a las Cámaras Legislativas de 1852*, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, sin página

El cuadro sólo muestra el establecimiento de la contribución directa en un momento dado, pero hay que señalar que el comportamiento de ésta varió a todo lo largo de la década. Algunas provincias como Tundama y Medellín la establecieron en años posteriores mientras que en otras, resultó ser un experimento de escasa duración. Fueron pocas las que no lo adoptaron, siendo éstas las de Casanare y Popayán. Lo importante, sin embargo, es resaltar la manera como el impuesto directo se generalizó rápidamente de tal manera que a sólo dos años de implementación de la ley, ya representaba el 50% de los ingresos locales. No obstante es necesario tomar las cifras con precaución toda vez que como la misma Secretaria de Hacienda advertía, se trataba de recursos presupuestados y no efectivamente recaudados.

Una de las consecuencias inmediatas de la adopción del impuesto directo fue la simplificación de los tesoros provinciales como había advertido Murillo Toro. Según publicaba *El Constitucional de Cundinamarca*, en el cantón de Facatativá en la provincia de Bogotá, se había pasado de cobrar seis contribuciones en 1850 entre las que se encontraban los diezmos y el servicio personal subsidiario, a sólo dos incluyendo la contribución directa, en 1852. Según la publicación ello había generado una diferencia importante a favor del pueblo, ya que mientras en 1850 los vecinos del cantón habían pagado contribuciones por un valor de 9.343 reales, dos años más tarde éstas eran de tan sólo 6.311³⁸³. La simplificación fue mayor o menor dependiendo de las circunstancias particulares de cada una de las provincias: aún aquellas que no establecieron el impuesto directo intentaron reducir el número de contribuciones cobradas, aunque el abanico fue mucho más amplio que en aquellas donde sí se decretó. Las contribuciones indirectas fueron muy variadas e incluían por ejemplo las multas, los derechos

³⁸³ *El Constitucional de Cundinamarca*, Bogotá, n. 352, 29 de febrero de 1852

de tiendas, sobre las harinas y los ganados, los impuestos sobre billares, el degüello y los aguardientes entre otros.

EL IMPUESTO DIRECTO

Para 1852 varias provincias habían establecido ya el impuesto directo. Éste adoptó denominaciones como contribución o subvención provincial y tuvo un diseño fiscal muy similar en todas las provincias que lo decretaron. Aun cuando en la década de 1850 logró una amplia difusión, éste no era nuevo. El primer intento por establecerlo se había producido en 1821, pero las dificultades que generó su cobro y la oposición de Bolívar a éste, llevó al Congreso a suspenderlo dos años más tarde³⁸⁴. En 1825 se intentó de nuevo su implementación pero también fracasó³⁸⁵. Para los años 50 al amparo de la ideología liberal, se juntó el deseo de mejorar la administración de la hacienda pública y el rechazo a las contribuciones indirectas por considerarlas poco equitativas y una traba a la actividad y el desarrollo económico. Así lo expresaron diversos actores.

Para el gobernador de Tundama había tres argumentos que respaldaban la implementación del impuesto directo y que resumían muy bien la posición de quienes lo defendieron en los años cincuenta. El primero era de tipo político: con él se aseguraba la vigencia de los principios liberales en la provincia y se demostraba que no era “la última en el camino de progreso que lleva la Nueva Granada”³⁸⁶. El segundo se refería a teorías de la economía política que aseguraban que esa contribución era más justa e igualitaria porque las cargas fiscales gravitaban sobre los contribuyentes en relación a su riqueza, evitando que recayeran sobre los trabajadores pobres como hacían las indirectas. Por último, se encontraba una consideración de carácter administrativo según la cual con el impuesto directo se haría más eficiente la recaudación de las contribuciones.

³⁸⁴ Según Roberto Juguito tanto Bolívar como Francisco de Paula Santander lo consideraban odioso, opresivo y tiránico. “Ensayos frustrados”

³⁸⁵ Sobre estas primeras experiencias ver JUGUITO, “Ensayos frustrados” y PINTO, “Los orígenes del impuesto directo”

³⁸⁶ PRIETO, *Exposición del gobernador de Tundama en 1851*, p. 7

La defensa del directo implicó un ataque a las contribuciones indirectas. Para el autor de “Nuestro sistema tributario” publicado en *El Neo-granadino*, para que el impuesto indirecto fuese productivo, era necesario multiplicar los objetos sobre los que se imponía, siendo imposible establecerlo sobre uno sólo. Esto hacía que la recaudación fuese sumamente complicada y su contabilidad no permitiese saber con exactitud cuáles eran los ingresos, facilitando la malversación de los recursos. Al recaer sobre una amplia gama de productos generaba un gran impacto sobre el contribuyente y lo hacía más vejatorio en la medida en que afectaba indirectamente varios efectos de la dieta básica de los neogranadinos: el monopolio del aguardiente, por ejemplo, al hacer más cara la caña de azúcar, afectaba el precio del azúcar, la miel y la panela. Lo mismo pasaba con la sal, que encarecía la carne y hacía casi imposible su consumo. De ahí que las contribuciones indirectas afectasen la supervivencia misma del individuo. Pero quizás la mayor crítica era que recaía con enorme desigualdad sobre el contribuyente, pues tanto el rico como el pobre tenían que pagar la misma cantidad, aunque sus ingresos o rentas fuesen completamente diferentes³⁸⁷. En comparación, el impuesto directo ofrecía varias ventajas. Además de consultar los principios sociales y políticos en boga, su distribución sería más justa y equitativa, no oprimiría ningún ramo de la industria, y podría disminuirse o aumentarse según las necesidades del tesoro sin ningún inconveniente grave. Su administración y contabilidad podrían sujetarse a reglas claras y podría conocerse con exactitud matemática la situación del tesoro en un momento dado³⁸⁸.

Para el gobernador de Cundinamarca J. Franco Pinzón, se había reconocido ya que la contribución directa “es la que consulta las ventajas del bienestar social y puede dar al gobierno los elementos necesarios de subsistencia; y desterrando así de este suelo las prácticas que nos legó el régimen colonial, aparecerán los elementos naturales de riqueza que en él se encuentra”³⁸⁹. Para ello era necesario el desmonte gradual de las contribuciones indirectas que debía ir acompañado de una campaña de ilustración de las masas que predispusiere a su aprobación.

³⁸⁷ “Nuestro sistema tributario”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 117, 6 de septiembre de 1850, p. 290

³⁸⁸ “Nuestro sistema tributario. La contribución directa (segundo artículo)”, *El Neo-granadino*, Bogotá, n. 118, 13 de septiembre de 1850, p. 298

³⁸⁹ AGN, Sección República, Fondo Gobernaciones, Cundinamarca, tomo 1, rollo 187: Nota del gobernador de la provincia de Cundinamarca al Secretario de Hacienda, Chocontá, 23 de noviembre de 1852, f. 87

A pesar del discurso que resaltaba sus beneficios políticos y fiscales, el establecimiento del impuesto directo no fue tarea fácil. A los problemas de implementación había que agregar las críticas y oposición que recibió de no pocos sectores. En Bogotá, una de las primeras provincias en establecerlo, el debate fue amplio. Para algunos, la contribución directa era odiosa, vejatoria y estaba “muy lejos de ser en la práctica tan equitativa como en la teoría se supone”. Para cubrir los gastos municipales se debía en vez de establecerla, recurrir al Congreso para solicitar lo que se había negado en 1850: que las salinas fuesen declaradas renta provincial³⁹⁰.

Los diputados conservadores de la cámara provincial redactaron esa solicitud. En ella no sólo se exigía la cesión de las salinas, sino que también aprovecharon para resaltar las contradicciones en que había incurrido la ley de descentralización. Por medio de ella como se ha visto, se había acordado que las asignaciones para los departamentos de gobierno y justicia de las provincias fuesen sufragadas por éstas. Pero a la vez, los gobernadores seguían siendo reconocidos como empleados nacionales. Eso significaba que el gobierno general había acordado los gastos de las provincias sin considerar sus recursos³⁹¹. Pero este no era un problema de la ley sino de la constitución nacional, por lo cual el procedimiento lógico hubiese sido reformar ésta antes de decretar la descentralización de rentas y gastos. Para los diputados, era necesaria una nueva constitución que sancionase la independencia de las localidades para estatuir todo lo conveniente sobre la creación, nombramiento y dotación de los empleados y determinar los gastos que debían ser hechos de sus rentas.

No es casualidad que uno de los folletos que más criticaba el impuesto directo llevara por título *La subvención de los rojos*. Y es que para algunos de sus críticos, su establecimiento no tenía un fin distinto al de proclamar una ideología política específica que asociaban no sólo con el liberalismo sino también con el comunismo. Desde finales de los años 40 la Nueva Granada había experimentado una gran agitación social y política favorecida tanto por coyunturas internas como internacionales. La proclamación del librecambio y la reducción de las tarifas de aduana desde 1847, habían permitido un aumento de las importaciones especialmente de telas de algodón que estaban arruinando la industria doméstica. A partir de entonces, era más

³⁹⁰ *La subvención de los rojos*, Bogotá, 12 de enero de 1852

³⁹¹ “Proyecto de solicitud” inserto en *La subvención de los rojos*.

barato comprar ropa traída de Europa que adquirirla en centros artesanales como la provincia del Socorro. Esto aplicaba no sólo para artículos de lujo sino también para una amplia gama de consumo popular. Los artesanos, especialmente los de la ciudad de Bogotá, se empezaron a organizar en las llamadas Sociedades Democráticas que de grupos para fomentar la instrucción de sus asociados pasaron a ser una fuerza política importante, hasta el punto que impulsaron la elección de José Hilario López como presidente de la República en 1849³⁹². La organización de los sectores populares generó gran temor entre algunos grupos políticos y sociales en torno a la influencia (real e imaginada) que pudieran ejercer las revoluciones europeas de 1848 sobre ellos, y la extensión de las doctrinas del socialismo y el comunismo en la Nueva Granada³⁹³. De esta manera el impuesto directo fue visto por algunos, como el primer paso para la consolidación de esas ideologías.

En ese sentido, la cámara provincial de Zipaquirá protestaba en 1852 contra el apelativo de *Club Proudhoniano* que se le había dado luego de haber aprobado la ordenanza que lo estableció. Defendía su accionar alegando que la sanción del impuesto buscaba la protección de los más pobres de la provincia estableciendo como criterio de tributación la riqueza y no la necesidad. Con esa medida, por otro lado, se favorecía y protegía los pequeños capitales³⁹⁴.

Para los defensores del impuesto los ataques de quienes usaban el apelativo de comunista para desacreditar esa contribución y quienes la respaldaban, no era más que una estrategia usada por los más ricos, que siendo los que menos pagaban contribuciones, buscaban que esa situación se mantuviera. Es posible que con este tipo de argumentos se reforzase el descontento de los sectores populares y se avivara la agitación política y social de entonces, especialmente en Bogotá. Así parece desprenderse de la comunicación dirigida por el gobernador de la provincia al Secretario de Gobierno, en la que le informaba que algunos artesanos agrupados en la Sociedad Democrática de las Nieves (uno de los barrios de la capital), le habían ofrecido

³⁹² Hay que recordar que el golpe de estado promovido por el general José María Melo en 1854, fue ampliamente apoyado por artesanos de la capital quienes fueron los principales condenados por el hecho. Después de la derrota de los rebeldes y la conducción en calidad de presos de varios de los implicados hacia Panamá, el movimiento artesanal y la agitación social disminuyeron significativamente.

³⁹³ Sobre la organización y movilización del artesano ver GUTIÉRREZ SANÍN, *Curso y discurso*; ESCOBAR RODRÍGUEZ, *La revolución liberal*; JARAMILLO URIBE, "Las sociedades democráticas"

³⁹⁴ "Cámara provincial de Cipaquirá", *El Neo-gradino*, Bogotá, n. 217, 1 de octubre de 1852

sus servicios para mantener el orden y hacer cumplir las disposiciones dictadas por la cámara provincial, en especial en lo referente a la subvención provincial. Los artesanos habían dejado claro que no estaban dispuestos a permitir que se estropeará su recaudación³⁹⁵. Según el gobernador, eran los grandes propietarios y algunos comerciantes de la ciudad los que se habían declarado en contra de la contribución, mientras que los agricultores y artesanos en su gran mayoría reconocían y celebraban la medida³⁹⁶.

Pero las críticas al impuesto no dejaban de oírse. Para al autor de *Contribuciones directas*³⁹⁷, éstas representaban un serio peligro para la propiedad privada que era atacada a partir de principios cimentados en el “eco de las ideas francesas de la última revolución” o en supuestas teorías económicas mal entendidas³⁹⁸. El sagrado derecho a la propiedad estaba siendo desafiado pues ya no gozaría de la protección legal, sino que se encontraría a merced de los encargados del establecimiento del impuesto directo. Esta situación estaba llevando a una masiva migración de parte de quienes no podían hacer frente al pago de la contribución y se exponían al cobro de multas y reprensiones. No hay evidencia de que esto fuese así.

Según señalaba su autor, algunas personas le habían informado y lo creía como cierto “que todos los proyectos de contribuciones directas progresivas emanaron de Bogotá, con el designio de que, apareciendo al mismo tiempo en diferentes provincias, pudieran decir sus autores «he aquí la opinión pública de la Nación»”³⁹⁹. Esto ponía en entredicho la acción de las autoridades locales y evidenciaba que algunos gobernadores “habitan en los espacios imaginarios de las utopías impracticables”. El impuesto directo no se había establecido entonces porque se creyera que era una medida fiscal favorable, sino por la presión política de grupos asentados en la capital de la República.

Pero también cuestionaba el discurso político que buscaba respaldar su implementación. Si los defensores del impuesto aseguraban que su establecimiento fortalecería los principios

³⁹⁵ AGN, Sección República, Fondo Gobernaciones, Bogotá, tomo 29, rollo 66: Nota del gobernador al señor secretario de gobierno, 16 de enero de 1852, f. 650

³⁹⁶ AGN, Sección República, Fondo Gobernaciones, Bogotá, tomo 29, rollo 66: Nota del gobernador al señor secretario de gobierno, 16 de enero de 1852, f. 650v

³⁹⁷ *Contribuciones directas*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 29 de marzo de 1853

³⁹⁸ *Contribuciones directas*, p. 3

³⁹⁹ *Contribuciones directas*, p. 8

democráticos, para el autor del folleto, el que en Estados Unidos, Inglaterra y gran parte de Europa las principales rentas fuesen las indirectas, era una prueba de la inconveniencia del directo y dejaba ver que solo las naciones bárbaras o poco avanzadas en civilización lo habían adoptado.

Desde el punto de vista fiscal, la contribución directa también presentaba algunos inconvenientes. El disgusto que ésta generaba creaba serios problemas de recaudación toda vez que los contribuyentes tenían que apelar tan sólo a su inercia para eludir el pago, condenando al tesoro a carecer de los recursos necesarios. El autor del folleto no rechazaba en sí las contribuciones directas, pero creía que éstas debían ser consideradas como complementarias a las indirectas, las cuales no podían seguir siendo despreciadas pues si bien era cierto que algunas encadenaban la industria agrícola, no lo hacían la generalidad.

El debate en torno al impuesto directo aumentó a medida que las cámaras provinciales lo fueron decretando a partir de 1851. Un año más tarde, al menos 12 de ellas lo habían establecido con un diseño similar: a partir del presupuesto anual de ingresos y gastos, se definía el déficit que debía ser llenado con el impuesto directo. La cámara hacía el prorrateo de esa cifra entre los distritos parroquiales que conformaban la provincia y los cabildos hacían la repartición entre los contribuyentes del distrito. Para ello debían levantar el catastro de riqueza y a partir de él, definir quiénes debían pagar el impuesto y cuál debería ser su cuota. Este procedimiento era llevado a cabo por una junta calificadora formada por el cabildo y compuesta por algunos de sus miembros y vecinos principales del distrito. La lista de contribuyentes formada por la junta era fijada en un sitio público y establecido un periodo durante el cual se podían hacer las reclamaciones pertinentes. La lista definitiva se publicaba al término de este periodo. La renta mínima objeto de contribución se fijó en promedio en 100 pesos anuales. La provincia de Pamplona expidió una ordenanza adicional a la del impuesto directo en la cual se establecía “la base de lo necesario para la vida”, fijando la renta anual mínima en 80 pesos y prohibiendo que cualquier corporación municipal impusiera una contribución directa sobre aquellos que no gozasen de una renta igual o superior. La renta objeto de tributación era definida por la provincia de Bogotá como “el producto de la industria, empleo, oficio, profesión y derechos de cualquier clase, o de los bienes de un individuo, o el

que hubiera de obtener de dichos bienes si los aplicase a alguna industria, aunque realmente no los haya aplicado a ninguna”; definición que se empleó en la mayoría de las provincias. Se excluía de la contribución a las corporaciones de beneficencia, educación y a los templos y se disponía de una multa del 10% de la cuota fijada, para aquellos que no hiciesen el pago en las fechas correspondientes.

Este diseño evidenció desde el principio algunos problemas serios. El primero era la ausencia total de un catastro de riqueza. Si bien los cabildos y la junta calificadora nombrada por éstos debían iniciar de inmediato su elaboración, fueron pocos los que se lograron llevar a cabo. No existía una medida objetiva de la riqueza y en la mayoría de los casos ésta fue tasada de manera subjetiva. Por otro lado, la ausencia de este catastro hizo que la repartición de la cuota asignada a cada distrito parroquial se hiciese a partir de su número de población, lo que para el gobernador de Medellín era inaceptable toda vez que éste no era un principio económico tributario⁴⁰⁰.

El segundo problema derivaba de la facultad que asumieron los cabildos para imponer la cuota que debía pagar cada contribuyente. Como se vio en el capítulo anterior, los cabildos podían estar formados por individuos sin ningún tipo de educación, con escasos conocimientos en operaciones aritméticas y en muchos casos aún sin saber leer y escribir. Eso los hizo presa fácil de gamonales, caciques y principales que usaron esa facultad con fines partidistas, personalistas o seccionales. Esta situación llevó a plantear algunas propuestas para corregir los abusos.

El gobernador de Mariquita proponía que la cámara de provincia estableciese un reglamento al que todos los cabildos estaban obligados a apegarse en la repartición del impuesto, de manera que se limitara la amplia libertad con que contaban. Adicional a ello se debía crear un jurado que fuera sacado a la suerte en cada distrito, y que sería el encargado de decidir los casos de reclamación de manera secreta. Con ello se evitarían las presiones indebidas sobre las juntas calificadoras⁴⁰¹. Por su parte el gobernador de Azuero proponía que la cámara provincial revisara anualmente el reparto hecho por los cabildos no sólo para corregir sus abusos, sino también en atención a los cambios en las condiciones de vida y las fortunas de los individuos.

⁴⁰⁰ LINCE, *Informe del gobernador de Medellín en 1852*, p. 61

⁴⁰¹ URICOECHEA, *Informe del gobernador de Mariquita en 1853*

Creía que el origen de todos los problemas que hasta ahora había surgido se hallaba en la composición de los cabildos, formados

de ciudadanos sencillos, ignorantes y tímidos, que salen del corazón de una montaña donde tienen sus labores agrícolas para ejercer un ministerio que no pueden comprender, y que contribuye más a embotar su escasa razón; que no hacen ni pueden hacer otra cosa que lo que les mandan ciertos prohombres de los pueblos a quienes consideran como sus verdaderos oráculos, y que por lo mismo, en la calificación de los contribuyentes y en la fijación de cuotas no han tenido aquellos otra parte que la autorización⁴⁰²

Expresaba como el gobernador de Mariquita, serios reparos a la amplia libertad otorgada a los cabildos y proponía que el impuesto se distribuyera por una junta formada exclusivamente por vecinos sin participación de la corporación municipal, cuyos trabajos deberían ser remitidos a la cámara provincial para su aprobación. Si por alguna razón no era posible la formación de dicha junta, el reparto sería realizado directamente por la cámara de provincia.

El gobernador de Cartagena Juan José Nieto, creía que los problemas administrativos en el reparto y recaudación del impuesto radicaban en la manera como éste había sido tasado. Proponía que el monto a recaudar por concepto del impuesto directo en la provincia fuera el producto bruto calculado en base a la riqueza de la misma, y no el que se necesitase precisamente para cubrir el presupuesto de gastos o el déficit⁴⁰³. Adicional a ello, debería establecerse como criterio para distribuir la contribución entre los distritos parroquiales, la riqueza concentrada en cada uno de ellos y no el número de población. Creía que estas medidas probablemente no disminuirían el déficit de la provincia, pero ayudarían a que el impuesto directo tuviese un rendimiento superior al que hasta ahora había tenido.

Ahora bien, más allá de su diseño fiscal y de los problemas que originó, valdría la pena si no responder, al menos preguntarse por la recepción que tuvo el impuesto entre los contribuyentes. Las críticas que levantó dejaban ver que había sectores contrarios a éste y dispuestos a oponerse a su cobro. Pero las consideraciones que llevaron a evaluar su pertinencia eran muy variadas. Para los vecinos del distrito de Fusagasugá, la carga que suponía la

⁴⁰² BARAYA, *Informe del gobernador de Azuero en 1852*, p. 13

⁴⁰³ Juan José Nieto, "Provincia de Cartagena. Informe del gobernador a la Cámara provincial", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1445, 11 de noviembre de 1852, p. 767

contribución debía evaluarse en relación a lo que se obtenía por ella, siendo más gravosa en unas provincias que en otras:

¡Qué diferencia tan notable la que sentimos hoy pagando la subvención provincial! Cuando pertenecíamos a la provincia de Bogotá ciertamente teníamos que contribuir, pero también teníamos retribuciones: hemos pagado la subvención provincial pero ha sido en favor de una provincia que es la de nuestras simpatías y la que favorece nuestro comercio; pagamos hasta el uno y medio por ciento, pero fue dotada la jefatura política, se nos dio una fuerte suma para la construcción del camino provincial y además las muy pobres iglesias de Pasca y Tibacuy recibieron una dotación con la que mantenían el culto; pero hoy pagamos desde el medio hasta el tres por ciento y en cambio tenemos un juez de circuito que dentro de pocos días no tendrá ocupación pues las pocas causas que cursaban en el circuito de Bogotá estando ya para concluirse, aquí han sido fenecidas [...] Contribuimos en favor de una provincia que descuida en este cantón el culto público, pues que las iglesias de Pasca y Tibacuy se encuentran indotadas por la pobreza de sus vecinos, y porque la cámara de provincia no puede extender en su favor una suma generosa⁴⁰⁴

Al ser dividida la provincia de Bogotá, el distrito de Fusagasugá había pasado a pertenecer a la recién creada provincia de Tequendama. Ésta, a diferencia de la de Bogotá, contaba con menos fuentes de riqueza por lo que para sufragar sus gastos había sido necesario establecer una contribución directa mayor. Los vecinos se preguntaban “¿quién querría en lo sucesivo producir sus intereses o vecindarse en un catón en donde lo que pueda producir se gastará para pagar la contribución?” El problema que estaba detrás de la pregunta era la racionalidad del impuesto: ¿qué se obtenía por su pago? Y más importante aún, ¿se estaba descargando sobre los vecinos la responsabilidad absoluta de sostener los gastos de la provincia? Algo similar pensaban algunos habitantes del cantón del Rosario en la provincia de Santander. Se quejaban del establecimiento de la contribución directa y aseguraban que el que ésta fuese establecida para sufragar los gastos públicos, era una evidencia de la incapacidad administrativa de la provincia y de su imposibilidad de subsistir por sí misma como entidad política independiente⁴⁰⁵.

Como se verá en el siguiente capítulo, los cambios jurisdiccionales producto de la reforma territorial que se emprendió a lo largo de la década de 1850, tuvieron amplias implicaciones que afectaron incluso el ámbito fiscal como lo dejaban ver los vecinos de Fusagasugá. Es posible que en el conflicto territorial que se produjo entre algunas localidades, el impuesto directo

⁴⁰⁴ CONGRESO, Cámara, documentos devueltos, IV, 1853: Representación de varios vecinos del distrito de Fusagasugá al cabildo de esa misma Villa, Fusagasugá, 16 de febrero de 1853, f. 249v

⁴⁰⁵ CONGRESO, Senado, informe de comisiones, VI, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de Rosario para que se restituya la provincia de Pamplona, Rosario de Cúcuta, 18 de enero de 1853, f. 239v

haya jugado un papel importante. Así pareciera desprenderse de la petición de algunos vecinos de la provincia de Pamplona. Según éstos, además de las evidentes diferencias de carácter entre los cantones de Fortul y Málaga que formaban la provincia, había un problema central que les hacía solicitar la división de la misma y era la manera desigual como se invertían los recursos fiscales. La ciudad de Pamplona, capital de la provincia, había acaparado los escasos recursos públicos para su propio beneficio y había favorecido una distribución del impuesto directo de manera que “la contribución que debe subvenir a tantas necesidades creadas, pesa de un modo tan desigual sobre estos habitantes que un empleado de rango o un capitalista de Pamplona apenas contribuye como un miserable vecino de Servitá (el pueblo más pobre de la provincia) que por tener algunas cabuyas de tierra o cuatro vacas es preciso abrumarlo de contribuciones para completar la cuota fijada a su vecindario, sucediendo casi lo mismo con respecto a los otros pueblos de estos cantones”⁴⁰⁶. De manera similar a los habitantes de Fusagasugá, se quejaban de los pocos servicios que recibían a cambio de una carga fiscal tan alta.

Pero así como se hace necesario evaluar la manera como los contribuyentes recibieron la medida, es forzoso preguntarse por el impacto fiscal del impuesto directo. El cuadro n. 4 aporta algunas pistas.

Cuadro n. 4:
Impacto fiscal del impuesto directo sobre algunas provincias

Provincia	Año	Total de ingresos presupuestados (pesos)	Contribución directa presupuestada (pesos)
Azuero	1852	12.485	10.353
Bogotá	1851	97.560	40.000
Bogotá	1852	50.223	32.003
Bogotá	1853	28.661	11.855
Cauca	1855	18.312	15.672
Cauca	1856	22.106	21.246
Cauca	1857	42.090	16.190
Fábrega	1851	7.829	6.560
Mariquita	1852	26.186	22.636
Neiva	1851	19.600	13.760
Neiva	1852	17.575	12.000
Ocaña	1853	39.773	16.688
Pamplona	1852	29.380	10.000
Santamarta	1851	36.729	14.400

⁴⁰⁶ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 1853, I: Representación de algunos vecinos de la provincia de Pamplona sobre la creación de la provincia de los Andes, Cerrito, 24 de marzo de 1853, f. 413

Tequendama	1852	18.232	11.184
Valle-Dupar	1853	14.900	5.000
Valle-Dupar	1856	9.966	6.560
Zipaquirá	1853	18.661	16.401

Fuente: Ordenanza 28 de 14 de octubre de 1852 fijando el presupuesto de la provincia de Tequendama; Ordenanza 34 de 26 de octubre de 1854 sobre presupuesto de rentas y gastos para el servicio del año económico de 1855 (Provincia Cauca); Ordenanza 36 de 6 de noviembre de 1855 sobre presupuesto (Provincia de Cauca); Ordenanza 19 de 14 de octubre de 1852 sobre presupuesto provincial para el año 1853 (Provincia de Cipaquirá); Ordenanza 25 de 1852 sobre presupuesto provincial (Provincia de Mariquita); Ordenanza 36 de 12 de octubre de 1850 sobre presupuesto de gastos para el año 1851 (Provincia de Neiva); Ordenanza 11 [de 1851] sobre presupuesto para el año económico de 1852 (Provincia de Neiva); Ordenanza 70 de 9 de octubre de 1852 de presupuesto de rentas y gastos provinciales (Provincia de Ocaña); Ordenanza IX de 3 de noviembre [de 1850] sobre presupuesto para el año 1851 (Provincia de Santamarta); Ordenanza 19 de 11 de octubre de 1852 sobre presupuesto de rentas y gastos (Provincia de Valle-Dupar); Ordenanza 110 de 31 de octubre de 1855 sobre presupuesto de rentas y gastos (Provincia de Valle-Dupar); Ordenanza de 21 de octubre de 1850 sobre presupuesto (Provincia de Fábrega); Ordenanza de 28 de octubre de 1851 sobre presupuesto para el año 1852 (Provincia de Pamplona); *Informe del gobernador de Azuero y ordenanzas de la cámara provincial en 1852*, Panamá, Imprenta de Bartolomé Calvo, 1852, p. 16

Algunas provincias estimaron que la contribución directa debía aportar al menos la mitad o más de los ingresos totales; éste fue el caso de las de Azuero, Fábrega, Mariquita, Neiva, Tequendama y Zipaquirá, aunque estas estimaciones variaron de acuerdo a diferentes circunstancias. Hubo casos extremos como el de la provincia de Cauca que en 1856 aspiraba a que el impuesto directo aportara el 100% de los ingresos, constituyéndolo en renta única. Pero un año más tarde la situación era otra. La disminución de la importancia total de la contribución directa se debió muy posiblemente, a que la realidad demostró la imposibilidad de establecerla como renta única, lo que habría llevado a un aumento del déficit provincial y a buscar fuentes de ingreso alternas. Pero éste no es un caso excepcional. Es posible que entre mayor fuera la dependencia de los tesoros provinciales con respecto al impuesto directo, mayor fuera el déficit provincial, toda vez que las dificultades en su diseño y cobro pudieron arrojar bajos niveles de recaudación. No son claro los mecanismos a través de los cuales se intentó cerrar o al menos disminuir esa diferencia entre gastos o ingresos. Uno de ellos podía ser el establecimiento y aumento de las contribuciones indirectas y otro, que las autoridades locales se endeudaran para obtener los recursos necesarios. Desafortunadamente no existe ningún estudio que aborde la manera como las localidades hicieron uso del crédito ni el monto que alcanzó.

A pesar de contar con cifras sobre montos presupuestados, es difícil saber cuánto fue lo efectivamente recaudado. En la provincia del Socorro se había presupuestado para el año de 1852, un ingreso por contribución directa de 73.614 reales de los cuales se habían recaudado 66.885⁴⁰⁷. Esta cifra no es nada despreciable ya que implicaría que se logró recolectar el 90% de los recursos. Pero en el otro extremo estaba una provincia como el Chocó. De los 18.750 pesos que aspiraba a recolectar, tan sólo habían ingresado 1.653, quedando por recaudar 17.096. Al parecer los habitantes de sus dos únicos cantones habían recibido de manera negativa la contribución que, sumada a su pobreza, había llevado al alcalde y recaudador del distrito de Arrayal, a certificar que no había forma alguna de cobrar en él la contribución⁴⁰⁸. El gobernador de Valle Dupar aseguraba en 1852, que las cifras de recaudación eran mínimas entre otras razones porque en algunos distritos la cuota había sido distribuida entre jornaleros, lo que la hacía prácticamente incobrable. Como algunos gastos no se habían ejecutado, el déficit no había sido mayor⁴⁰⁹.

Pero si existen dificultades para determinar el impacto del impuesto en los tesoros provinciales, aún más en establecer su incidencia sobre las finanzas de los distritos parroquiales. Hay que recordar que aun cuando los cabildos hacían la distribución de la contribución directa y realizaban el cobro, ésta era una renta de carácter provincial, es decir que debía ser usada exclusivamente para sufragar los gastos generales. Esto llevó a algunos distritos a establecer su propia contribución vecinal con la cual hacer frente a los gastos propios de éste. No es claro por qué las cámaras o legislaturas provinciales que ejercían una vigilancia sobre la acción de los cabildos permitieron esta contribución que se superponía a la de carácter provincial y que implicaba una doble tributación. Al parecer, fueron los mismos gobernadores los que propusieron a los cabildos la adopción de éste como lo señalaba el de Ocaña⁴¹⁰. El de Veraguas había remitido un borrador de acuerdo sobre contribución única y directa a cada uno de los

⁴⁰⁷ Ramón Mateús, "Provincia de Socorro. Informe del gobernador a la Cámara provincial", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1463, 31 de diciembre de 1852, p. 914

⁴⁰⁸ Nicomedes Conto, "Provincia del Chocó. Informe del gobernador a la cámara provincial", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1470, 20 de enero de 1853, p. 52

⁴⁰⁹ J Maestre N, "Provincia de Valle-Dupar. Informe del gobernador a la cámara provincial", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1444, 9 de noviembre de 1852, p. 760

⁴¹⁰ "Memoria del gobernador de la provincia de Ocaña en 1850", en *Ordenanzas expedidas por la Cámara Provincial de Ocaña en 1850*, p. 2

cabildos de su provincia, para que fuese aprobada en sustitución de la gran variedad de contribuciones parroquiales existentes⁴¹¹. No obstante, no sabemos con qué regularidad acudieron los distritos a esta medida.

Aun teniendo en cuenta todos estos problemas, las provincias no renunciaron a su establecimiento como tampoco lo hicieron los estados federales. Al menos los de Santander, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Tolima lo establecieron casi desde el momento mismo de su creación como fue el caso del primero. Algunos como Juan Gonzalo Zapata⁴¹² y Jesús Claudio Mantilla⁴¹³ han caído en el error de asumir que el impuesto directo fue una innovación introducida por los liberales radicales tan pronto llegaron a la presidencia de los estados federales, desconociendo las experiencias previas de las provincias. Y es que los estados no fueron creados de la nada sino a partir de las provincias existentes de las cuales retomaron o conservaron su legislación, régimen interior y esquema fiscal que después sufrirá algunas modificaciones. Esto es especialmente cierto si se toma en cuenta el estado de Santander, quizás el que más énfasis hizo en la contribución directa.

El primer presidente del estado de Santander fue Manuel Murillo Toro. Ello explica que una de las primeras medidas fiscales adoptadas haya sido el establecimiento de la contribución directa. Pero la legislatura estatal introdujo algunos cambios importantes con respecto a la subvención provincial que había funcionado en las provincias del Socorro, Santander y Pamplona que dieron vida al estado. El primero es que se estableció como base gravable únicamente la propiedad, es decir, la riqueza mueble e inmueble que existiese en el territorio del estado. Dada la volatilidad de la renta y sus enormes variaciones anuales, Murillo Toro creía que no debía tomarse como base de tributación. El segundo cambio fue la disposición que determinó como de propiedad de los distritos parroquiales, la tercera parte de su producto. Esto permitiría la desaparición de las contribuciones directas vecinales y un mayor cuidado en la recaudación por parte de los cabildos. La tercera gran reforma es que estableció un principio de reciprocidad a cambio del pago de la contribución. Se declaraba que el estado no

⁴¹¹ Juan Bautista Amador “Informe que el gobernador de la provincia de Veraguas presenta a la Cámara en sus sesiones ordinarias”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1303, 7 de enero de 1852, p. 10

⁴¹² ZAPATA, *Reforma radical*

⁴¹³ MANTILLA, “El impuesto único y directo”

garantizaría ni protegería legalmente la riqueza y propiedad de los individuos que, no declarándose insolventes, no pagasen la contribución. Esto implicaba que no era posible hacer ninguna operación de compraventa, traspaso o sucesión ni se reconocería para efectos legales como poseedor de una propiedad determinada a quien no pagase el impuesto. Tampoco podía entrar en posesión de la finca o bien, ningún heredero o legatario hasta tanto no se ingresase al tesoro la cuota fijada. Después de cinco años sin que se hubiese hecho ningún pago, el bien o finca se convertiría en propiedad del estado⁴¹⁴.

Según Zapata, el impuesto directo que se consolidó rápidamente como la tercera renta en importancia detrás de los aguardientes y el degüello, alcanzó un enorme éxito en Santander permitiendo el buen comportamiento de los ingresos y un aumento de los gastos en un 400% entre 1859 y 1880⁴¹⁵. Pero esta visión positiva no se sostiene fácilmente. Aunque el texto de Zapata tiene múltiples problemas, uno de ellos es que atribuye el éxito absoluto del impuesto directo al recaudo descentralizado, es decir, a la disposición que dejaba su cobro en manos de los cabildos parroquiales. Pero como se ha visto, esta disposición no era nueva, toda vez que todas las provincias que habían establecido la contribución directa a partir de 1851 habían dejado en manos de los cabildos la recaudación. Esa explicación por sí sola no es suficiente y habría que indagar más bien, si la tercera parte que correspondía a los cabildos fue suficiente incentivo para que estos mejorasen la recaudación y refinaran sus herramientas para levantar o ajustar los catastros. Otro problema es que según los mismos datos presentados por Zapata, el impuesto se cobró entre 1857 y 1859, retomándose tan sólo una década después. ¿Por qué se renunció a él inicialmente? ¿Por qué se volvió a establecer y que cambios en su diseño fiscal introdujo?

Mantilla y Johnson⁴¹⁶ han mostrado un panorama más complejo. Si bien reconocen la importancia que adquirió el impuesto en Santander, evidencian un panorama lleno de confrontaciones y resistencias a su pago. Más que un éxito absoluto, éste tendría que ser parcial. Y es que es posible que los estados no hubiesen solucionado varios de los problemas a los que se enfrentaron las provincias como la elaboración de los catastros de riqueza. En el estado de

⁴¹⁴ *Ley sobre impuesto*, Imprenta de Zapata Hermanos, 1858

⁴¹⁵ ZAPATA, *Reforma radical*, p. 144

⁴¹⁶ MANTILLA, "El impuesto único y directo" y JOHNSON, *Santander siglo XIX*

Bolívar, el catastro sólo se habría completado en la década de 1870, lo mismo que en el de Cundinamarca. Pero no es claro si aun con ellos, la recaudación haya mejorado. Ante esta situación y como apunta Mantilla, surge la duda de por qué se insistió en establecerlo y mantenerlo “cuando desde un primer momento se hizo evidente que no alcanzaría para cubrir los gastos de la administración”. Al parecer la insistencia se basaba en la esperanza que este sistema tributario dejara libre la industria y mejorara la recaudación haciéndola más económica⁴¹⁷. Esa insistencia llevó incluso a plantear la posibilidad de una contribución directa de carácter nacional.

El impuesto directo nacional

La propuesta de establecer una contribución directa de carácter nacional surgió en 1852 en cabeza de Murillo Toro para entonces aún en la Secretaria de Hacienda, y fue consultada con los gobernadores de las provincias. La mayoría expresó estar de acuerdo con los principios que sustentaban su aplicación, pero expresaron ciertos reparos a sus efectos prácticos. Aunque no todas las provincias remitieron sus informes, los gobernadores de las de Cundinamarca, Vélez, Mariquita, Mompós, Ocaña, Tequendama, Pasto y Santander se proclamaron a favor de su establecimiento, mientras que los de Antioquia, Córdova y Socorro sugirieron no adoptarla.

Para el gobernador de Antioquia, había un amplio consenso sobre su utilidad política, pero estando ya decretada en la mayoría de las provincias y en no pocos distritos parroquiales, no era conveniente establecerla a nivel nacional. Si de lo que se trataba era de conseguir recursos para sufragar los gastos nacionales, una opción era gravar los licores, el tabaco, la plata y el oro. Para el gobernador era importante antes de establecerla, considerar las dificultades técnicas con que se habían topado las provincias para hacerla efectiva, en especial, la ausencia de catastros⁴¹⁸. El gobernador de la vecina provincia de Córdova tenía una posición similar: creía que la contribución directa nacional gravaría dos veces la fortuna de los ciudadanos, haciéndolos exasperar. La propuesta, por otro lado, parecía no tomar en cuenta el mal

⁴¹⁷ MANTILLA, “El impuesto único y directo”, p. 256

⁴¹⁸ “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1488, 12 de marzo de 1853, p. 183

funcionamiento que había tenido en algunas provincias en donde se había establecido⁴¹⁹. Para el del Socorro el alto número de contribuciones que pesaban sobre los individuos, estando gravadas la mayoría de las industrias y establecida la contribución directa provincial y parroquial, no hacían recomendable una de carácter nacional que sería muy mal acogida⁴²⁰.

No obstante, el balance que hacían los gobernadores de las experiencias provinciales era desigual. Mientras para unos no eran el mejor precedente, para el de Cundinamarca, éstas habían demostrado que la contribución directa era la vía para obtener recursos. De ahí que se mostrase de acuerdo con adoptarla, pero sin que ésta implicase una reforma total del sistema tributario nacional⁴²¹. En la misma vía, el gobernador de Vélez ponía como ejemplo los buenos resultados que había arrojado la contribución en la provincia bajo su mando, incrementando en poco tiempo la riqueza municipal, por lo cual no encontraba razón para no replicar la experiencia a nivel nacional. Y es que, aseguraba, “en materia de rentas, la indecisión, la poca fe y la estabilidad dañan más que el arrojado basado en la experiencia y en los principios”⁴²².

El gobernador de Mariquita respaldaba su adopción pero creía que sólo una necesidad urgente del tesoro podía justificarla⁴²³. De decretase, debía dejarse en manos de las cámaras de provincia su repartición y en contraprestación, suprimir el monopolio de la sal⁴²⁴, propuesta que apoyaba el de Santander que llegaba incluso a plantear la supresión de los derechos de aduana⁴²⁵. A pesar de su respaldo a la medida, J.M Pérez, gobernador de la provincia de Mompós, se

⁴¹⁹ “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1488, 12 de marzo de 1853, p. 184

⁴²⁰ “Informes evacuados a virtud de la circular n. 6 de la secretaría de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta oficial*, Bogotá, n. 1490, 17 de marzo de 1853, p. 199

⁴²¹ “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1496, 15 de marzo de 1853, p. 191

⁴²² “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1496, 15 de marzo de 1853, p. 192

⁴²³ “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1496, 15 de marzo de 1853, p. 189

⁴²⁴ “Informes evacuados a virtud de la circular número 6 de la secretaria de hacienda”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1488, 12 de marzo de 1853, p. 183

⁴²⁵ Informes evacuados a virtud de la circular n. 6 de la secretaría de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1495, 31 de marzo de 1853, p. 238

mostraba igualmente cauteloso frente a ella. Argumentaba que en la actualidad nadie podía combatir la pertinencia de la contribución directa aun cuando algunos la tomaban como “una ventaja puramente académica y especulativa”. Le preocupaba sin embargo, que no se hubiesen superado ciertas dificultades como la averiguación real de la riqueza, por lo que los catastros eran insuficientes o no reflejaban la realidad. El gobierno nacional debía asegurar la exacta formación de éstos y sólo entonces debía ser implementada como renta única, de manera que los únicos impuestos que subsistirían serían los que decretasen las provincias para su propia existencia. Ello suponía la cesión de todos los objetos imponibles a las localidades y una reforma territorial que asegurase la categoría de provincia a sólo aquellas en capacidad de hacer frente a sus gastos. Este modelo era el más ajustado “porque dado ya un paso hacia la federación rentística, o volvemos atrás en presencia del malestar, o debemos avanzar, y avanzando, es inexcusable llegar a ese sistema”⁴²⁶.

José María Baraya de la provincia de Ocaña, creía que la contribución directa vendría con la federación política. Disminuidos los gastos nacionales, los ingresos de la federación deberían estar constituidos por un contingente repartido entre los estados y una contribución directa que hiciese una clara distinción entre la renta procedente de la propiedad y la procedente de oficio, empleo o industria, estableciendo una cuota más alta sobre la primera dada la volatilidad de la segunda. Creía que el perfeccionamiento social sería posible cuando las únicas contribuciones existentes fuesen la directa nacional, provincial y municipal⁴²⁷.

La contribución directa nacional no fue adoptada pero tampoco se archivó por completo esa propuesta. En 1855 la comisión del Congreso encargada del estudio del proyecto sobre arbitrios fiscales, creía que el impuesto directo que él establecía era un medio importante para superar el déficit de la República. No obstante creía que éste sería mal recibido por los contribuyentes por tres razones: la primera, porque la mayoría, experimentando con la contribución directa provincial y vecinal la desigualdad que encerraba su repartición, no vería

⁴²⁶ “Informes evacuados a virtud de la circular n. 6 de la secretaría de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1490, 17 de marzo de 1853, p. 199

⁴²⁷ “Informes evacuados a virtud de la circular n. 6 de la secretaría de hacienda, de 8 de julio de 1852, y de lo prescrito en el artículo 45 de la ley de 4 de junio de 1851 orgánica de la administración de la hacienda nacional”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1491, 19 de marzo de 1853, p. 206

con buenos ojos una de carácter nacional. En segundo lugar, porque el país recién se estaba recuperando de una guerra civil que había afectado seriamente la industria y la riqueza, y finalmente, porque los habitantes estaban más habituados a las indirectas, que no poseían pocas ventajas a pesar de las críticas que despertaban⁴²⁸. La solución para incrementar los ingresos era aumentar las contribuciones ya establecidas en especial la sal y los derechos de aduana, pero en porcentajes prudentes y buscando siempre otros objetos imponibles. A pesar del concepto negativo, el proyecto de presupuesto nacional para el año de 1856 incluyó dentro de los ingresos nacionales la contribución nacional, lo que fue duramente criticado por las comisiones de hacienda que respaldaron la posición de la comisión de arbitrios⁴²⁹.

No obstante, en 1857 se expidió la ley de 27 de junio que establecía el cobro de una contribución directa nacional destinada a la defensa nacional y que ascendería a la suma de \$540.000 pesos. La misma ley establecía la manera como debía ser prorrateada entre los estados y las provincias de la República y determinaba que la distribución de la suma entre cada uno de los distritos parroquiales sería realizada por el gobernador en asocio con el personero o procurador, el tesorero y dos vecinos. A su vez, la fijación de la cuota individual estaría a cargo de una junta formada en cada distrito por el alcalde o jefe municipal y dos vecinos nombrados por el cabildo. De acuerdo a los presupuestos nacionales de los años siguientes, esa contribución nunca fue cobrada, debido tal vez, a la vaguedad de su objeto. Aun así, su insistencia en decretarla muestra la esperanza que se puso en ella como un medio para mejorar la endeble salud fiscal de la república.

LOS LÍMITES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización fiscal dejó en evidencia el amplio poder que recayó sobre las autoridades y corporaciones locales. Éstas pudieron extender su autoridad sobre actividades económicas

⁴²⁸ R Antonio Martínez, Fidel Méndez, "Informe [de comisión a propósito de proyecto de ley sobre arbitrios]", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1814, 28 de mayo de 1855, p. 844

⁴²⁹ Ignacio Gutiérrez, T.C de Mosquera, M. Murillo, Estanislao Silva, Salvador Camacho Roldán "Informe de las cinco primeras comisiones de hacienda de la cámara de representantes sobre el proyecto de ley de presupuestos para el año económico de 1 de septiembre de 1855 a 31 de agosto de 1856", *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1814, 28 de mayo de 1855, p. 847

que podían ahora gravar de acuerdo a sus necesidades, así como sobre los contribuyentes, al determinar por ejemplo, quiénes estaban obligados a pagar el impuesto directo. Pero ella también dejó en evidencia los límites y obstáculos con que se toparon las provincias al hacer uso de ese poder. Éstos llevaron a cuestionar el grado de descentralización alcanzado si bien no el proceso en sí mismo, así como la capacidad de las localidades para ejercer el amplio poder municipal concedido.

Uno de los primeros obstáculos con que se encontraron las provincias era de tipo administrativo. No sólo estaban experimentado serios problemas para incrementar sus ingresos, sino también para efectuar sus gastos. Éstos se dividían en dos, propios y compartidos. Estos últimos eran efectuados por dos o más provincias para sufragar los tribunales de distrito y diócesis que comprendían sus respectivas jurisdicciones. Pero la demora en la remisión de la cuota con que cada provincia debía contribuir a ellos y que era fijada por el gobierno nacional, generó no pocas quejas especialmente de los curas que alegaban no recibir las dotaciones acordadas. Frente a ese panorama, el Congreso recordaba a los gobernadores que los obispos y cabildos eclesiásticos eran empleados provinciales que debían ser pagados por las arcas municipales y pese a las dificultades existentes para generar rentas, las provincias no podían oponer como excusa para no cumplir su responsabilidad, la escasez de recursos. Eso sería consentir que todas las provincias se excusaran de hacer esa erogación⁴³⁰. Como estos gastos habían sido declarados por la ley como preferentes, se generaron algunas disputas entre las provincias a razón de la remisión de los recursos y los retardos con que llegaban al lugar donde se debían efectuar los pagos.

Pero la ejecución de los gastos propios fue igualmente problemática. Desde el primer año de vigencia de la ley, varios gobernadores expresaron la dificultad de realizar los gastos provinciales, que en la mayoría de los casos superaba las cifras de ingresos. La situación en cada provincia, no obstante, dependió de diversos factores y condicionamientos internos. Un caso extremo fue el de la provincia de Casanare. Con una población cercana a los 19.000 habitantes, apenas se acercaba a una provincia intermedia como la de Buenaventura que contaba con

⁴³⁰ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, IX, 1853: Fernando Martínez, Informe de comisión primera de asuntos eclesiásticos sobre representación hecha por la provincia de Cauca sobre preferencia dada al pago de los gastos de culto, Bogotá, 23 de marzo de 1853, f. 148

31.150. Pero el problema no radicaba en su número de habitantes, toda vez que había otras provincias con poblaciones más reducidas como la de Valle Dupar, Riohacha o Chiriquí. El problema es que esos habitantes se extendían en un territorio el doble de grande o diez veces mayor si se compara, por ejemplo, con la de Bogotá. Por otro lado, la mayoría de éstos eran indígenas que no vivían en asentamientos permanentes. Esta situación generó serios problemas para generar ingresos y por lo tanto, para hacer los gastos que como provincia, estaba obligada. Esto llevó a sus autoridades a reclamar en diferentes oportunidades, la ayuda del gobierno nacional.

En 1850 su cámara provincial envió una primera queja al Congreso en donde señalaba que pese a haber gravado los únicos ramos de industria y comercio que producían alguna utilidad, existía un déficit considerable en el tesoro provincial. El problema radicaba en la imposibilidad de aumentar las contribuciones o de disminuir los sueldos, sumado a un aumento excesivo de los gastos que ascendían a 106.270 reales, mientras que las rentas cedidas por la ley de descentralización sumaban tan sólo 20.864 reales. Éstas sumadas a las rentas propias no eran suficientes para cubrir el déficit que era de aproximadamente 85.405 reales⁴³¹. Ante esta situación, se solicitaba un auxilio nacional por valor de 80.000 reales anuales que fue aprobado previo concepto positivo de una comisión del Congreso encargado de su estudio. Para ésta era claro que poseer una población en mayoría constituida por tribus salvajes “no reducidas a la vida civilizada”, y contar con un territorio que en su mayoría era baldío, imponía serias dificultades para que sus autoridades generaran ingresos suficientes con los cuales hacer los gastos⁴³².

Pero dos años más tarde y pese a los recursos nacionales, la situación no parecía evidenciar ninguna mejora. Otra comisión encargada de evaluar la situación en Casanare mostraba que mientras los ingresos alcanzaban una suma de 76.556 reales, sus gastos eran de más del doble y llegaban a 164.543 reales. Pese al auxilio nacional, el déficit seguía aumentado y alcanzaba los 87.987 reales, lo que lleva a cuestionarse por la manera como estaban siendo invertidos los

⁴³¹ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados tercer debate, III, 1851: Representación de la cámara provincial de Casanare sobre auxilio a sus rentas, Moreno, 4 de octubre de 1850, f. 237

⁴³² CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados tercer debate, III, 1851: Informe de comisión sobre petición de auxilio de la provincia de Casanare, 22 de abril de 1851, f. 241

recursos nacionales. La comisión creía que la provincia no podía sobrevivir abandonada a sus peculiares rentas ya fueran éstas directas o indirectas, y aunque reconocía el esfuerzo que hacían sus autoridades, creía que difícilmente lograrían cubrir eficientemente todas sus obligaciones⁴³³. Ello llevaba al gobernador de la provincia a lamentar los efectos que la ley de 20 de abril había tenido sobre ésta y a asegurar que de no ser por ella, gozaría de una situación más positiva: todos sus ramos se encontrarían más adelantados y no sería necesario depender de los auxilios del gobierno nacional⁴³⁴.

En 1854 la legislatura provincial volvió a dirigirse al Congreso pidiendo una ayuda adicional. La única renta que daba alguna utilidad era el peaje de ganado, y dado que en su territorio no “había florecido la civilización” y por tanto, tampoco la riqueza, no era posible establecer contribuciones directas sobre los capitales como tampoco derechos sobre el comercio. Solicitaba la cesión a la provincia de las salinas y adunas que había en ella o el aumento en dos mil pesos anuales del subsidio que estaba vigente desde 1850:

¿Y qué son dos mil pesos para el Estado, si se considera el objeto a que se dedican, si se recuerda que la nación debe a Casanare, y lo que puede prometerse de ella? ¿Qué será esta erogación sino un acto de estricta justicia, una ligera recompensa a la patria de los sostenedores constantes de la libertad y de la ley?

Si esto no se consigue, acaso pronto tendréis que borrar del catálogo de las provincias uno de los nombres más gloriosos en la historia de la regeneración americana⁴³⁵

En atención a esa solicitud, en 1855 se presentó un proyecto de ley a las Cámaras Legislativas que establecía esa cesión de aduanas y salinas, pero fue rechazado por varios diputados. En palabras de Franco Pinzón, siendo esos dos objetos los únicos que se había reservado el gobierno nacional, no era prudente cederlos a ninguna provincia sin importar la difícil situación de éstas. Creía infundadas las quejas de Casanare y no creía posible que no pudiese hacer frente a sus gastos con un auxilio con el que no contaba ninguna otra localidad⁴³⁶. No todas las provincias se encontraban en una situación tan grave y de hecho, no tenemos

⁴³³ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Antonio Mantilla, Informe de comisión sobre rentas provincia de Casanare, Bogotá 11 de marzo de 1852, f. 210

⁴³⁴ Antonio J Benítez, “Provincia de Casanare. Informe del gobernador a la cámara provincial”, *Gaceta Oficial*, Bogotá, n. 1448, 19 de noviembre de 1852, p. 790

⁴³⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley suspendidos, IV, 1855: Representación de la legislatura provincial de Casanare sobre auxilio de sus rentas, Moreno, 2 de octubre de 1854, f. 168v

⁴³⁶ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley suspendidos, IV, 1855: J. Franco Pinzón, Informe de comisión, Bogotá, 4 de abril de 1855, f. 165

evidencia que ninguna otra hubiese tenido que reclamar este tipo de subsidios. La mayoría de las localidades hicieron frente a su situación deficitaria de otra manera; es posible que pudiesen aumentar de algún modo sus ingresos o que acudiesen al crédito local y regional para hacer frente a ella.

Ahora bien, la necesidad urgente de crear nuevas rentas o aumentar los productos de las existentes, llevó a las localidades a apelar a diferentes derechos y contribuciones que no pocas veces fueron criticados. Las altas cuotas que había que pagar por ellos o el impacto negativo que tenían sobre ciertas actividades económicas, llevó a denunciar la acción de las autoridades locales como abusivas. Ese fue el caso de los comerciantes de tabaco que protestaron contra la perniciosa costumbre de las provincias de establecer cobros excesivos por derechos de peaje.

Una de las principales áreas de cultivo de éste se encontraba en Amabalema, ubicada en la provincia de Mariquita. Su cámara provincial había establecido derechos de peaje que estaban incrementado el costo de producción del tabaco y echando por tierra las ganancias logradas con la abolición de su monopolio. El peaje había sido declarado como renta local desde la década de 1830, pero a raíz de la descentralización de rentas y gastos, éste se convirtió en uno de los principales ingresos en no pocas provincias. Como señalaba el gobernador de Medellín, éste se mantenía no por ser considerado el mejor impuesto, sino por ser el menos malo y uno de los que menor reticencia a pagar despertaba⁴³⁷. Murillo Toro los despreciaba porque creía que ponía serias trabas al comercio, opinión que compartía Patrocinio Cuéllar para quien “si en cada distrito se imponen contribuciones por la introducción de todos los artículos de consumo, bien pronto se encontrará una aduanilla en el límite de cada uno, lo que dificultará y aun llegará a hacer imposibles las transacciones comerciales, principal fuente de la riqueza y bienestar de los ciudadanos”⁴³⁸. Aún a pesar de que el comercio interno era por lo general muy reducido como ha señalado Deas⁴³⁹, en el caso de productos de exportación como el tabaco, los ingresos por concepto de peaje o tránsito podían llegar a ser significativos.

⁴³⁷ *Informe del gobernador de Medellín en 1852*

⁴³⁸ Patrocinio Cuéllar, “El impuesto único y directo”, *El Constitucional de Cundinamarca*, Bogotá, n. 302, 19 de abril de 1851

⁴³⁹ DEAS, “Los problemas fiscales en Colombia”, p. 69

Las casas comerciales de tabaco asentadas en Ambalema se quejaron ampliamente de esa situación. Señalaban que estos derechos conocidos con diversos nombres como “pontazgo, navegación, extracción, depósito y otros”, recargaba “el costo de la producción y exportación del tabaco, poniendo además trabas altamente perjudiciales al libre comercio de este artículo”⁴⁴⁰. No entendían cómo era posible que la cámara provincial de Mariquita, sabedora que el tabaco era la fuente de prosperidad de la provincia, hubiera establecido este tipo de contribución que afectaba a los principales centros de producción de la región. Pero el problema no radicaba sólo en Mariquita:

La municipalidad de Ambalema cobra hace mucho tiempo esta contribución sobre el tabaco que se embarque en los puertos del distrito.

Y parece probable que en otros distritos que están a las orillas del Magdalena, tanto en la citada provincia de Mariquita como las de Mompós y Sabanilla se graven pronto la introducción y el depósito de este artículo.

En las provincias de la antigua Antioquia se han establecido un fuerte impuesto sobre introducción.

De todo esto resulta que no sólo pesa un fuerte gravamen sobre el primer artículo de exportación que tiene la república, sino que está amenazado de mayores y distintos impuestos los cuales pueden llegar a hacer abandonar absolutamente todas las empresas que hay sobre este ramo⁴⁴¹.

El pago de estos derechos provinciales incrementaría el precio del producto y haría imposible que entrase “en Europa en competencia con el de los otros estados” lo que produciría por consiguiente, el abandono de esa industria en la Nueva Granada “y, entre otras, la provincia de Mariquita volverá al estado de atraso en que se hallaba antes de 1849”⁴⁴².

Para los comerciantes no era un secreto que las decisiones de las cámaras provinciales estaban guiadas por intereses políticos, comerciales e incluso personales. Señalaban que los impuestos con que se gravaba el tabaco o su tránsito se encontraban no sólo a merced de las corporaciones municipales, sino también “a la de un solo individuo que, disgustado con cualquier miembro de una casa de comercio, hace expedir un acuerdo decretando un nuevo derecho o alzando el que antes existía”⁴⁴³. No dejaban de lamentar el actuar de ciertas corporaciones que:

⁴⁴⁰ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 283

⁴⁴¹ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 285v

⁴⁴² CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 287

⁴⁴³ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 286

no comprenden que con semejantes impuestos arruinan la industria a que deben la prosperidad de los distritos o provincias que administran; creen que decretar un nuevo impuesto solo equivale a privar a los especuladores de una ganancia igual al monto total de la exacción [...] no prevén que si todos los cabildos de los distritos que están situados a las orillas del Magdalena establecen impuestos semejantes, el monto total de ellos, por pequeños que sean, hacen imposible la exportación y por consecuencia se aniquilará el cultivo y olvidan, últimamente, que siendo el comercio el que fecundiza todas las demás industrias, no puede atacársele sin herir de muerte todos los objetos que constituyen la riqueza de un país⁴⁴⁴.

Los comerciantes hacían un llamado para que el Congreso protegiera la ya sancionada libertad de producción y comercialización del tabaco de “los ataques constantes e imprudentes de las corporaciones municipales”⁴⁴⁵. No obstante de estar firmada la queja por casas comerciales tan importantes como Samper y Compañía; Montoya, Sanz y Compañía; Fruhling y Goschen, y por comerciantes como Fidel Méndez, Lorenzo Olaya, Ramón Vargas, Mauricio Uribe, Raimundo Santamaría, Powels y Michelsen, era poco lo que podía hacer el gobierno nacional sin lesionar el poder municipal que le había reconocido a las provincias.

El tabaco era un ejemplo, quizás no el único pero sí uno de los más importantes, del poder que adquirieron las corporaciones municipales gracias a la descentralización de rentas. La cuestión fundamental era cómo se manejaba ese poder, cuáles eran sus límites y en manos de *quién* se ponía. Esto también permite suponer que las corporaciones municipales se convirtieron en espacio de negociación/confrontación política entre diversos sectores e individuos por el acceso no sólo a los recursos, sino también por la capacidad legislativa con que ahora contaban.

Algunos comerciantes asentados en Bogotá cuestionaron, como los de Mariquita, el excesivo poder que se habían adjudicado las corporaciones municipales y que las llevaba incluso a invadir las áreas de competencia del gobierno nacional. En ese sentido, cuestionaban la facultad que se habían atribuido los cabildos y legislaturas provinciales para gravar las mercancías extranjeras y frutos nacionales que transitaban por sus territorios por el sólo hecho de pasar por ellos, “y lo que es más pernicioso aún, que esas corporaciones imponen y amenazan aumentar los ya excesivos conocidos con el nombre de alcabala con que diariamente se gravan

⁴⁴⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 287

⁴⁴⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de varios comerciantes, Ambalema, 9 de febrero de 1855, f. 288

los dos grandes artículos que alimentan nuestro comercio de importación: el tabaco y la quina”⁴⁴⁶.

Para los comerciantes era claro que según el artículo 10 de la constitución vigente, correspondía al gobierno general el establecimiento de contribuciones nacionales, de cuyo carácter eran los derechos que pagaban las mercancías extranjeras en las aduanas. El problema radicaba en que

Si se consagra el principio de que las municipalidades pueden hacer también imponibles esas mismas mercancías a su paso para su destino, veremos muy pronto CC RR levantarse una aduana en cada pueblo, y que esto de lugar al absurdo de que los cabildos de las provincias de Santamarta, por ejemplo, Mompos, Mariquita y aun de los distritos de Guaduas y Villeta, vengan a imponer contribuciones sobre los consumidores de Bogotá, a donde se destine un cargamento⁴⁴⁷

Aceptar este estado de cosas supondría cometer “la más flagrante injusticia con las provincias del interior constituyéndolas como ya hemos dicho, tributarias de los pueblos que se encuentran en el tránsito hasta los puertos de la república”⁴⁴⁸. Esta queja incluía explícitamente el cuestionamiento a las atribuciones de las corporaciones municipales:

¿Qué razón puede detener a los distritos de Honda y Guaduas, por ejemplo, para no gravar más y más las mercancías nacionales y extranjeras que pasen por un barranco encerrado en su territorio, hasta llegar a cubrir todos sus gastos con solo la contribución sobre esos efectos? Por el contrario, esto es lo más lógico y seguro, pues habrá de ser muy popular en todo el pueblo la idea de exonerar a sus vecinos del pago de contribuciones, por tener a la mano a quien sacárselas en su lugar para los gastos de su administración local⁴⁴⁹

Creían que la facultad que tenían las provincias de gravar los productos que pasaban por su territorio se había constituido en un instrumento de muerte para la industria nacional: “muy pronto veremos a esa facultad tomar mayores proporciones y convertirse en arma de represalia, con grave perjuicio del orden y de la riqueza pública”⁴⁵⁰. Ello estaba llevando a la creación de odios y rivalidades localistas que era necesario extirpar de inmediato. A pesar de sus críticas y

⁴⁴⁶ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de algunos individuos de comercio de esta plaza, Bogotá, febrero de 1855, f. 295

⁴⁴⁷ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de algunos individuos de comercio de esta plaza, Bogotá, febrero de 1855, f. 295v

⁴⁴⁸ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de algunos individuos de comercio de esta plaza, Bogotá, febrero de 1855, f. 296

⁴⁴⁹ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de algunos individuos de comercio de esta plaza, Bogotá, febrero de 1855, f. 296v

⁴⁵⁰ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1855: Representación de algunos individuos de comercio de esta plaza, Bogotá, febrero de 1855, f. 297v

oposición a los derechos de tránsito, los comerciantes apoyaban los de consumo que quisiesen cobrar las provincias.

Si bien desconocemos el efecto de las peticiones de los comerciantes de Bogotá y Mariquita sobre las regulaciones provinciales en torno a los peajes, éstos siguieron siendo objeto de duras críticas. El presidente de la Confederación Granadina Mariano Ospina, compartía la idea según la cual éstos ponían serias trabas a la comercialización interna, además que a través de ellos, las provincias renunciaban a generar recursos propios, toda vez que eran los vecinos de otras localidades quienes por lo general, hacían el pago de ese derecho. Además de ello, la mayoría de las provincias utilizaban su producto con otro fin diferente al establecido por la ley como lo era la conservación y mejora de las vías de comunicación existentes y la construcción de nuevas. Así, a pesar de ser los peajes una de las principales rentas locales, los caminos del país estaban en un estado deplorable⁴⁵¹.

Ahora bien, la descentralización funcionó al nivel provincial pero tuvo efectos más limitados a nivel municipal. Si bien las provincias adquirieron mayores competencias fiscales, no fue el caso de los distritos parroquiales, aunque la ley les concedía igualmente, libertad para imponer las contribuciones que considerasen necesarias para el servicio de su localidad. Ya vimos por ejemplo, que en el caso del impuesto directo a pesar de ser los distritos quienes llevaban a cabo todo el proceso administrativo y fiscal, no gozaban de ninguna parte o porcentaje de su producto, teniendo que recurrir a otras fuentes de ingreso. La situación se hizo más grave con la constitución de los estados federales.

Éstos, como lo vimos en el capítulo anterior, iniciaron procesos de centralización que incluyó las rentas locales. De esta manera y como lo muestran muy bien Flórez y Solano, eran escasos los objetos disponibles para ser gravados por los distritos. En el caso del estado de Bolívar objeto de su estudio, era claro que el “sistema rentístico establecido por el estado en vez de fomentar el federalismo y la descentralización política administrativa, lo que hizo fue generar una centralización fiscal de los impuestos, dejándolos [a los distritos parroquiales] en la completa ruina”. El federalismo promovió así el fortalecimiento de la autonomía estatal en

⁴⁵¹ *Mensaje del Presidente de la Nueva Granada en 1858*, p. 12

menoscabo del funcionamiento de la administración pública distrital⁴⁵². Algunos datos de los autores son ilustrativos al respecto. En 1878, los ingresos de los distritos eran tan insignificantes, que el de Campo de la Cruz sólo podía realizar un gasto mensual de 32 pesos mientras que el de Soplaviento sostenía su vida política casi de milagro con un gasto mensual de 4.61 pesos⁴⁵³. Con esos escasos 4 pesos, era necesario pagar la dotación del alcalde, disponer el alquiler del local para su oficina, dotar su despacho, pagar al tesorero parroquial, sostener una escuela de primeras letras, entre otras obligaciones que recaían sobre los distritos. Como no existen estudios del comportamiento fiscal a nivel local, no es posible saber hasta dónde esta situación era la regla o la excepción. Esta situación presionó la petición de algunos como el gobernador de Riohacha de designar como distrito exclusivamente a las poblaciones que pudiesen asegurarse los recursos suficientes que demandaba su existencia⁴⁵⁴.

La precariedad fiscal podría explicar por qué algunos estados federales procedieron rápidamente a la supresión de algunos distritos parroquiales, rebajándolos a la condición de aldeas. Hemos sostenido que ese proceso buscó limitar la autonomía concedida a cabildos y autoridades locales, pero es posible que la difícil situación fiscal de los distritos haya promovido esa política. Aunque esto significaba una condición política inferior, pudo haber resuelto en cierta medida sus problemas fiscales, ya que éstas dependían de los distritos parroquiales adyacentes, de los departamentos que fueron creados en reemplazo de los antiguos cantones e incluso del estado mismo. Ya no sería necesario preocuparse por dotar una administración propia e independiente, ya que dado el sistema jerárquico que se estableció, los gastos fueron hechos de las arcas estatales.

De esta manera, a pesar del amplio poder adquirido por las localidades en términos fiscales, éste se vio limitado ya sea por las mismas restricciones legales o por la incapacidad administrativa de las provincias. Las restricciones no sólo venían por la fijación de un tope mínimo de gastos, sino también por el uso que podía hacer el gobierno nacional de sus facultades legales. Así, por ejemplo, en 1855 la ley de arbitrios estableció como renta nacional “un derecho de un peso sobre cada 50kg de quina que se exporten de la Nueva Granada”

⁴⁵² FLÓREZ y SOLANO, “Autonomía económica”

⁴⁵³ FLÓREZ y SOLANO, “Autonomía económica”, p. 15

⁴⁵⁴ BERNAL, *Memoria del gobernador de Riohacha en 1853*, p. 16

prohibiendo a las autoridades no nacionales la imposición de todo derecho o contribución sobre los productos o efectos que estuviesen gravados con derechos nacionales, a no ser que fuesen derechos de consumo. Algunas provincias se vieron seriamente afectadas como es el caso de la Popayán, que tenía dentro de sus ingresos más significativos los derechos cobrados sobre la quina y que desde la expedición de la ley, debían desaparecer. Eso llevó a su legislatura a quejarse ante el Congreso señalando que “una ordenanza no puede ni debe violar la ley; pero la ley tampoco puede ni debe prohibir al poder municipal la confección y expedición de las ordenanzas que juzgue convenientes, ni menos derogar éstas o impedir su acción aun cuando fuesen contrarias a la constitución y la ley”⁴⁵⁵.

Sería necesario preguntarse si las provincias habrían tenido la posibilidad de establecer una estructura administrativa más eficiente y si de ser así, esto hubiese implicado realmente un mejor comportamiento fiscal. Y es que, como ha señalado Deas, “la de Colombia era una de las economías menos gravables de Latinoamérica”⁴⁵⁶. Ya vimos que tener a disposiciones mayores facultades fiscales no significaba que las localidades pudieran gravar más fácilmente las diferentes actividades económicas ni que los objetos imponibles fuesen infinitos. Como lo muestra el caso citado de la provincia de Popayán, eran escasas las actividades que podían gravar y lo que hicieron las localidades fue intentar sacar el mayor provecho de ellas lo que derivó en derechos excesivos y abusos como los denunciados en razón del peaje. El efecto de la descentralización fiscal habría que buscarlo en ese equilibrio entre extensión de la libertad para imponer contribuciones y las restricciones que se opusieron a la ampliación de esas facultades.



Con la expedición de la ley de 20 de abril se concluyó el diseño del marco institucional que dio vida al proceso de descentralización política. Con ella las localidades asumieron plenos poderes para determinar todo lo relacionado a su administración interior y extendieron su autoridad sobre más actividades económicas, así como sobre los contribuyentes. Pero con ella

⁴⁵⁵ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, XI, 1857: Representación de la legislatura provincial de Popayán con respecto a la ley de arbitrios, Popayán, 27 de octubre de 1855, f. 6, subrayado en el original.

⁴⁵⁶ DEAS, “Los problemas fiscales”, p. 69

también quedó en evidencia que los derechos obtenidos por las localidades a través de la descentralización debían ir acompañados de una serie de obligaciones. Los obstáculos con que tropezaron las provincias dejaron en evidencia que la práctica del gobierno municipal era más complicada que lo que la teoría suponía y llevaron a cuestionar la extensión del proceso de descentralización.

La dimensión política de la ley no sólo fue ampliamente alabada, sino que en algunos casos tendió a opacar sus efectos fiscales. Para algunos era claro que si bien la situación fiscal de la República no era alentadora, tampoco era tan catastrófica como los impulsores de la ley la presentaron. De hecho, ésta había mejorado a finales de los años cuarenta, por lo que esta idea de precariedad fiscal “en cierta medida falsa, representaba más una posición política que una fiscal”⁴⁵⁷. Si bien hubiese sido posible apelar a otras medidas fiscales, lo cierto es que desde el punto de vista de Murillo Toro y varios de su generación, era absolutamente necesario adoptar una medida que no sólo permitiera mejorar la salud fiscal del tesoro nacional, sino también sancionar principios políticos que creían fundamentales como la autonomía local. En ese sentido, la ley demostró ser la mejor opción.

La descentralización fiscal no reportó mayores ingresos al tesoro nacional, los cuales siguieron siendo insuficientes, “pero, ¿qué tan insuficientes? ¿Insuficientes para qué? ¿Qué hubiera sido un ingreso adecuado?” Para Malcolm Deas, países vecinos como Venezuela y Perú tuvieron ingresos mayores aunque ello no significara una mejor situación política o estabilidad institucional. Lo cierto es que a pesar de esa escasez ni los gobiernos nacionales ni los locales colapsaron, aunque sí generaron gobiernos mínimos con mínimas funciones⁴⁵⁸. Pero aun en este escenario hubo provincias y estados federales que gracias a la ley de descentralización lograron un crecimiento y desarrollo que no hubiese sido posible si éste continuase dependiendo de la autoridad nacional; este fue el caso de Antioquia y Santander. Y es que a pesar de todo, desde el punto fiscal y teniendo en cuenta todos los vaivenes de las autoridades

⁴⁵⁷ JARAMILLO URIBE, MEISEL y URRUTIA, *Continuities and discontinuities*, p. 26

⁴⁵⁸ DEAS, “Los problemas fiscales”, p. 105

locales, la ley al parecer estableció un modelo que permitió una mejora general de las finanzas públicas y un nivel de recaudo aceptable⁴⁵⁹.

Uno de los principales logros de la ley de descentralización es que promovió el establecimiento del impuesto directo en gran parte del territorio de la República. Éste tuvo un mejor comportamiento que en las primeras décadas del siglo XIX y su persistencia en el tiempo nos habla de que logró, con dificultades y muy progresivamente, asentarse como un principio fiscal importante. Pero hasta que no existan cifras de los niveles de recaudo, no podremos saber que tan representativo fue para distritos parroquiales, provincias y estados federales.

Quedan, sin embargo, muchas dudas sin resolver. Si bien la historiografía económica colombiana cuenta de muy buena salud, la historia fiscal ha sido un área menos estudiada. No tenemos investigaciones sobre el comportamiento fiscal de las provincias y tan sólo existen algunas para el caso de los estados federales. Frente a estas ausencias, no es posible llegar demasiado lejos para intentar responder, por ejemplo, ¿cómo se financiaron las provincias? Si las rentas no eran suficientes, ¿a qué mecanismos apelaron? Si fue el crédito, habría que indagar mejor esos circuitos: quién prestaba, a quiénes y bajo qué condiciones. Pero también sería necesario indagar mejor el aspecto más descuidado de la historia fiscal como lo es el gasto ¿en qué invirtieron sus recursos las provincias? ¿Lograron mejorar sus sistemas de educación, transporte o beneficencia? ¿Cómo se invirtieron los recursos en el área de gobierno? ¿Estaban sus empleados mejor o peor dotados que antes?

Pero así como se hace necesario indagar el nivel provincial (o estatal), es imperativo intentar un acercamiento a la situación de los distritos parroquiales, ¿cómo se financiaron éstos? No siempre recibieron al auxilio de los gobiernos provinciales y si es así, habría que indagar a cuánto ascendía éste. Al parecer y al igual que las provincias, tuvieron que generar sus propios recursos para hacer frente a todos sus gastos ¿a qué derechos apelaron? ¿Cómo les fue con el establecimiento de la contribución directa vecinal?

Durante las décadas de 1860 y 1870, progresivamente el gobierno nacional hará frente a mayores erogaciones: centralizará algunos ramos de la enseñanza, con la creación, por ejemplo,

⁴⁵⁹ KALMANOVITZ y LÓPEZ, "Las finanzas públicas", p. 224

de la Universidad Nacional. Iniciaré la construcción de ferrocarriles, aunque los recursos y su proyecto para construirlos nunca llegó a ser tan ambicioso como en México o Argentina. También promoveré un mejor manejo de las tierras baldías. ¿Cómo logró la financiación de todas estas acciones? Si bien los ingresos durante la década de 1850 no fueron insignificantes, ya vimos no sólo que eran insuficientes, sino que hubo serias dificultades para aumentarlos y encontrar nuevas fuentes de ingreso. Esto lleva a preguntarse si a partir de los años sesenta el gobierno pudo maniobrar mejor, si el Congreso fue más proclive a la aprobación de sus medidas fiscales o si se aumentó aún más la deuda para financiar esos proyectos que fueron considerados esenciales para el progreso material y social del país.

Aunque en el presente capítulo hemos intentado apenas una aproximación preliminar al asunto fiscal, creemos que la ley de descentralización con todos sus éxitos, dificultades y vaivenes, promovió el fortalecimiento de las autoridades y corporaciones locales y permitió poner en marcha algunas medidas que, como el impuesto directo, se convirtieron en la base del esquema fiscal que funcionará a todo lo largo del siglo XIX.

CAPÍTULO 4 DE PROVINCIAS A ESTADOS: LA TRANSFORMACIÓN DE LOS ESPACIOS POLÍTICO – TERRITORIALES

“Hacer la historia de la división política administrativa es historiar las relaciones entre el poder y el espacio”. Esta afirmación de Antonio Hespanha⁴⁶⁰ refleja bien la manera como los debates políticos que se produjeron en la Nueva Granada en torno a la organización del Estado entre finales de la década de 1840 y principios de los años cincuenta, mostraron la relación indisociable entre régimen político y división territorial. Afianzar el control del Estado, mejorar la administración pública y precisar los cuerpos territoriales que ejercerían diferentes funciones políticas y administrativas, eran los objetivos que guiaban la organización del territorio. Pero éstos cobraban sentido al ser delineados por un régimen político en particular. No es de extrañar entonces que la puesta en marcha de la descentralización primero, y el federalismo después, hayan tenido como uno de los ejes de debate más importante, la discusión en torno al carácter, número y función de las entidades territoriales en que debería ser dividido el país. Y es que tanto el poder municipal como el nacional se ejercerían no de manera abstracta sino sobre un territorio y poblaciones determinadas.

La tensión entre centralización y descentralización que se acentuó a mediados de siglo, se vio reflejada en la manera como se llevó a cabo la reorganización del territorio y las controversias que generó. Para algunos, la descentralización política, caracterizada por una amplia dispersión del poder, sólo podía ser efectiva en espacios limitados, lo que llevó a una vasta fragmentación del territorio. Por el contrario, la creación de estados federales y la centralización política que impusieron sus autoridades, generó un amplio proceso de reunificación local y regional que estableció nuevos mecanismos de subordinación y jerarquización política y territorial.

El problema territorial fue quizás uno de los temas que más rápido y con mayor fuerza se hicieron presentes en la discusión en torno a la construcción de los Estados nacionales en la época post-independiente. En esa coyuntura se hizo necesario no sólo fijar las fronteras internacionales sino también redefinir la naturaleza de las entidades político-territoriales, así como un nuevo esquema jerárquico que las vinculara entre sí. Pero en la Nueva Granada como

⁴⁶⁰ Citado en MIJANGOS, “Legislación, administración y territorio”, p. 179

en la mayoría de países latinoamericanos, se deja ver una continuidad en las demarcaciones territoriales creadas desde la colonia. Es así como en aquellos lugares donde se establecieron las intendencias, éstas constituirían la base de las posteriores diputaciones provinciales que a su vez serán el punto de partida de la formación de estados o provincias. El establecimiento de la República renovó algunos conflictos locales que presionaron por una reconfiguración territorial, por lo que no es de extrañar que los nuevos Estados se abocaron a ella y que a lo largo del siglo XIX los mapas de los países latinoamericanos sufrieran profundas transformaciones.

No obstante, durante la primera mitad del siglo XIX se operaron en la Nueva Granada escasas transformaciones territoriales. La disputa entre las antiguas cabeceras coloniales y las poblaciones bajo su dominio que se hicieron evidentes en la coyuntura de 1810-1816, pocas veces se reflejaron en grandes transformaciones de los límites administrativos, al menos en lo relativo a las provincias. Si bien es cierto que la creación y supresión de distritos parroquiales no se detuvo como tampoco las disputas en torno a los cantones, el número de provincias se mantuvo sin grandes alteraciones. Pero el panorama cambió radicalmente a mediados de siglo. En los albores de la independencia el Virreinato de la Nueva Granada estaba constituido por 15 provincias, que aumentó a 17 bajo el esquema de la Gran Colombia. Con el establecimiento definitivo de la República de la Nueva Granada en 1832, su territorio se dividió en 20 provincias que ascendieron a 22 en 1843 y que se mantendrá hasta finales de la década. Pero para 1852 se contaba ya con 31, número que crece hasta alcanzar en 1855, 36 provincias y 8 territorios nacionales administrados por un régimen especial. Mientras en un lapso de diez y siete años, de 1832 a 1849, el número de provincias se mantiene casi inalterable operándose la creación de tan sólo dos nuevas, en el corto periodo de 1850 a 1855 se da un incremento exponencial de 22 a 36 entidades territoriales. Este proceso de fragmentación fue seguido por uno igualmente rápido de unificación, de tal manera que para 1857 el país aparece dividido en 8 estados federales. ¿Cómo explicar tal proceso de transformación? ¿A qué intereses respondió? ¿Qué se buscaba con ello? ¿Qué implicaciones tuvo?

El presente capítulo aborda la reconfiguración de las unidades territoriales, el tránsito que llevó a las provincias a constituirse en estados federales, vinculándolo con el proceso de

transformación política representados en la descentralización primero y el federalismo después, asumiendo los dos procesos, transformación política y reforma territorial, como complementarios. Así, la primera parte del capítulo aborda la manera como se vinculó el discurso de la descentralización con la necesidad de configurar un nuevo mapa político. La segunda parte analiza ese proceso y la intervención que tuvieron en él las localidades, que expusieron su propia visión sobre la manera como debía llevarse a cabo la reforma territorial. La tercera parte está dedicada al tránsito hacia la constitución de los estados federales y finalmente, el capítulo se enfoca en las implicaciones de estas transformaciones territoriales tomando como referencia un espacio concreto como lo fue la provincia de Bogotá y posterior estado de Cundinamarca.

“SE GOBIERNAN MEJOR POCOS HOMBRES QUE MUCHOS”: DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y REFORMA TERRITORIAL

Como se observó en el capítulo 2, algunos como Florentino González y Mariano Ospina, quienes más ampliamente reflexionaron en torno a la administración pública y el gobierno local, creían que ninguno de los dos podría hacer grandes progresos sin una reforma territorial del país. No creían necesario el establecimiento de nuevas entidades territoriales ni la supresión de las provincias, más bien el aumento en el número de éstas como una forma no sólo de mejorar la acción administrativa, sino también como un mecanismo para equilibrar el poder político entre la nación y las localidades. Si bien ninguno de los dos expuso ideas radicalmente nuevas, sí fueron los que mejor establecieron la vinculación entre descentralización político-administrativa y fragmentación territorial, recogiendo y sintetizando algunas ideas que venían circulando en el ambiente político.

Para Florentino González el tamaño de las unidades territoriales era de vital importancia, pues “las secciones en que se divide este todo que se llama nación, ni deben ser tan extensas que imposibiliten la acción, el cuidado y vigilancia de las autoridades que debe presidir en ellas, ni tan pequeñas que, haciendo necesaria la creación de un gran número de administradores, se complique y debilite su acción, y sea también preciso tener a una multitud de ciudadanos en

un servicio público permanente”⁴⁶¹. No siendo la sociedad estacionaria, tampoco lo debía ser su organización territorial ya que ésta debería siempre “facilitar el modo de atender a los intereses sociales”⁴⁶²

Como ya vimos, para Mariano Ospina una buena división territorial era esencial si lo que se buscaba era mejorar el gobierno local. Ésta debía cumplir al menos tres objetivos: establecer una razonable proporción entre la extensión geográfica y la población del país; hacer posible y eficaz en todos los puntos del territorio la acción de la autoridad, y procurarles a los pueblos la influencia que debían tener en los negocios que les interesaban, asegurándoles en justa proporción, una representación en las Cámaras Legislativas. Al cumplir estos objetivos se aseguraría la formación de un espíritu y sentimiento de unión y nacionalidad⁴⁶³.

Una de sus mayores preocupaciones radicaba en los peligros que suponían la gran extensión territorial de las provincias en que se hallaba dividido el país. Esos colosos, como Ospina las describía, no permitían la formación de un todo estrechamente unido, dando como resultado un cuerpo político constituido en base a la agregación forzada de miembros que tendían constantemente a formar un todo independiente⁴⁶⁴. Esas grandes unidades constituían un peligro para la estabilidad pública dado que, por su tamaño, no sólo rivalizaban constantemente entre sí, sino también con la nación. De ahí que reducir su dimensión era asegurar el equilibrio entre ellas y su sujeción y control por parte de la autoridad nacional. Ospina pensaba en una división simétrica del territorio, es decir, que las nuevas provincias cuyo número elevaba a 44, tuviesen una similar extensión, población, riqueza y acceso a los recursos.

Reconocía que, pese a su importancia política, su propuesta enfrentaría múltiples obstáculos; entre estos, la oposición de las actuales capitales de provincia que verían disminuir su poder. Ospina criticaba la preeminencia que hasta ahora habían gozado aquellas, siendo las únicas poblaciones que disfrutaban de una administración ilustrada y activa. El objetivo de la reforma era extender esos beneficios a la totalidad de los distritos parroquiales por lo que debía llevarse

⁴⁶¹ GONZÁLEZ, *Elementos*, tomo I, p. 18

⁴⁶² GONZÁLEZ, *Elementos*, tomo I, p. 18

⁴⁶³ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, p. 7

⁴⁶⁴ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, p. 13

a cabo aún en contra de los deseos y reparos de las capitales. Y es que éstas, por lo general, ejercían una influencia perniciosa sobre las poblaciones bajo su influencia, en especial en épocas de elecciones, de donde resultaba “que las diputaciones de las grandes provincias representan las opiniones y exigencias de las capitales, que conocen poco y descuidan por lo mismo los intereses y las necesidades de los vastos y poblados territorios que son llamados a representar”⁴⁶⁵. Esta configuración espacial representaba un desafío al orden público: para asegurar el triunfo de cualquier rebelión (muy comunes en la Nueva Granada) se requería tan sólo tomar el control de la capital de provincia para tener a toda ella bajo el mando de los rebeldes. Al reducir el tamaño de las provincias se fortalecerían las gobernaciones y los gobiernos locales de manera que las primeras ejercerían un control más eficiente sobre el territorio bajo su mando, pudiendo actuar de manera más rápida y directa frente a los sediciosos.

La idea según la cual a medida que disminuía el espacio a gobernar, se aumentaba la eficacia administrativa, fue compartida por un número amplio de actores y resumida por el distrito de Barichara asegurando que “se gobiernan mejor pocos hombres que muchos bajo la autoridad de los mismos funcionarios”⁴⁶⁶. Algunos vecinos de la ciudad de Antioquia señalaban que:

Es un hecho acreditado por la experiencia que la administración pública gana con la circunscripción de los territorios y que la suerte de los pueblos se mejora mientras más puede contraerse la atención de las autoridades públicas al fomento de todo lo que puede contribuir al desarrollo de los medios con que se cuenta para un futuro engrandecimiento⁴⁶⁷.

Para la cámara provincial del Cauca estaba fuera de toda duda que entre más pequeños fuesen los territorios que se debían administrar, más pronto se haría sentir la acción de los gobernantes y mejores resultados se alcanzarían. Siguiendo los argumentos expuestos por Ospina, creía que era “incontrovertible que mientras mayor número de guardianes de las libertades públicas haya en la nación, más dificultoso se hará el triunfo de la demagogia, y

⁴⁶⁵ *Exposición del Secretario del Interior en 1844*, p. 12

⁴⁶⁶ CONGRESO, Senado, presupuesto nacional, 571, 1850: Representación de la villa de Barichara sobre división de la provincia, Barichara, 17 de abril de 1850, f. 383

⁴⁶⁷ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Representación de algunos vecinos de la ciudad de Antioquia, Antioquia, 29 de febrero de 1851, f. 42

mucho más difíciles aun las revoluciones a mano armada que empobrecen y desmoralizan el país y siembran el espanto y desolación en nuestros pueblos”⁴⁶⁸.

La inercia que según algunos caracterizaba al gobierno local, se debía no sólo a la mala organización de la administración y a la falta de recursos, sino también a los vastos territorios puestos bajo el mando de un solo gobernador. En regiones geográficamente extensas y con una alta concentración de población como en el caso de Bogotá y Antioquia, el gobernador, sin fuerza ni medios para hacer palpable su autoridad, vivía confinado en su oficina desarrollando una acción “lenta, ineficaz y tan débil que no produce efecto alguno saludable”⁴⁶⁹.

Los efectos prácticos de una fragmentación territorial también eran evidentes. Según los vecinos de Garagoa, la deficiente administración local se reflejaba en la marcha irregular de los correos. La gran extensión de la provincia de Tunja a la que pertenecían, hacía imposible un buen trazado de las líneas de comunicación, las cuales mejoraría con una fragmentación de ella en territorios más pequeños que podrían establecer líneas de correo más eficientes, permitiendo el intercambio de asuntos oficiales y la circulación de impresos y noticias⁴⁷⁰.

Estas provincias más reducidas debían servir de base a un sistema federal que en opinión del político liberal, Lorenzo María Lleras, no debía fundarse sobre grandes estados federales autónomos sino “del modo que es conveniente, formando provincias pequeñas que ningunos temores inspiren y manteniéndolas unidas por vínculos más fuertes, y con una legislación homogénea y uniforme en materias civiles y criminales”⁴⁷¹. Lleras creía necesario emprender una reforma territorial aun antes de la proclamación del federalismo

porque una vez establecido éste, cualquier división sería sumamente difícil por no decir imposible. Las provincias grandes querrían naturalmente conservar su preponderancia porque eso satisfaría su

⁴⁶⁸ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley negados [y pendientes de 1 y 2 debate], I, 1852: Representación de la cámara provincial de Cauca sobre división de la provincia en dos, Buga, 14 de octubre de 1851, f. 28

⁴⁶⁹ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Representación de algunos vecinos del distrito parroquial de Santo Domingo sobre división de la provincia de Antioquia, f. 285

⁴⁷⁰ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación del cabildo parroquial de la Villa de Garagoa sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá, f. 62v

⁴⁷¹ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Lorenzo María Lleras, Informe de comisión sobre división de la provincia de Antioquia, Bogotá 25 de abril de 1851, f. 289

vanidad, y porque está en la naturaleza de las cosas que sea más agradable inspirar temores que tenerlos⁴⁷².

Creía en una vía similar a la de Ospina y Florentino González, que a medida que aumentaba el tamaño de las unidades territoriales más lo hacía la centralización interna. Esto impedía el contacto directo del gobernador con los distritos, lo que hacía indispensable la existencia de los cantones como espacios intermedios de articulación⁴⁷³. Y es que la idea según la cual el régimen federal debía establecerse sobre la base de pequeñas unidades territoriales, fue común a principios de la década del cincuenta. Así lo expresaba el cabildo parroquial del distrito de San Gil en 1850:

No es ridícula ni desorganizadora como ha aparecido a algunos la división que ya se ha empezado a practicar del territorio de la República en pequeñas provincias, sino por el contrario ella es conforme a la tendencia y a la inclinación bien marcadas ya que lleva la nación hacia el estado de perfección a que nuestras instituciones nos conducen, el federalismo. Todas estas pequeñas provincias que se forman no son otra cosa que las bases que se están echando para la formación de todos esos estados federados que muy pronto, no lo dudamos, serán constituidos, porque así como las sociedades primitivas para formarse, no empezaron por la ligazón y arreglo de las grandes partes o masas de que hoy las vemos compuestas sino por los individuos y las familias, así la sociedad política que ha de adoptar una forma federal debe empezar por los elementos componentes de ella ⁴⁷⁴

Pero la propuesta de Ospina como aquellas que buscaron la fragmentación del territorio nacional en pequeñas provincias, fue rechazada por el Congreso. Todas se basaron en el supuesto de que el poder municipal para ser efectivo, debía operar sobre un espacio reducido, claramente delimitado de manera que la acción de autoridades y corporaciones locales se pudiese ejercer sin retardo respondiendo a las necesidades de las poblaciones bajo su mando. No es de extrañar que desde finales de los años 40 hasta mediados de la década del 50, se insistiera una y otra vez, sobre esta reforma general de la organización territorial.

En 1847 el secretario de Relaciones Exteriores Manuel Mallarino, propuso un proyecto similar al de Ospina, sugiriendo la creación de 40 provincias y 6 territorios. Un par de años después, en 1853, el diputado por la provincia de Bogotá Prospero Pereira, se empeñó en la presentación de un proyecto que creaba 30 provincias y que introducía una novedad

⁴⁷² CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Lorenzo María Lleras, Informe de comisión sobre división de la provincia de Antioquia, Bogotá 25 de abril de 1851, f. 289

⁴⁷³ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Lorenzo María Lleras, Informe de comisión sobre división de la provincia de Antioquia, Bogotá 25 de abril de 1851, f. 289

⁴⁷⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley pendientes 1-2-3 debate, VI, 1850: Representación, San Gil, 24 de abril de 1850, f. 376v

importante: los límites de éstas no serían definidos por el Congreso sino a través de convenios celebrados entre ellas por medio de comisionados especiales. Estos documentos tendrían fuerza de ley siempre que fuesen aprobados por las respectivas legislaturas provinciales. En caso de disputa, podría intervenir el poder ejecutivo para dirimirlos⁴⁷⁵.

A pesar de que varios miembros del Congreso reconocieron la importancia de esa reforma territorial, las Cámaras Legislativas optaron por otra estrategia: la creación individual de provincias. Así, en el periodo comprendido entre 1850 y 1855 se dio vida a 14 nuevas provincias, cada una de las cuales fue resultado de un estudio individual y de un acto legislativo específico. En vez de una reorganización general del territorio, se procedió a una definición particular de él. Eso creó un nuevo mapa político que fue cambiando anualmente de acuerdo a la acción y decisión del Congreso. Este modo de proceder desde nuestra perspectiva, refleja el peso de las adscripciones regionales, del provincialismo en la definición de una política nacional. En vez de optar por una división racional del territorio, cuidadosamente pensada y discutida como sugería Ospina, se procedió a un descontrolado proceso de fragmentación que no siempre siguió razones de conveniencia “nacional” y que la mayoría de las veces respondió a intereses políticos locales.

Este proceso descontrolado como era de esperarse, generó algunas críticas. Para algunos diputados del Congreso no eran claras las razones que sustentaban la creación de una nueva entidad territorial. Respaldadas por los alegatos de las localidades, éstos no dejaban de ser, en algunas ocasiones, simples quejas contra el proceder de alguna autoridad o corporación municipal. Siendo necesario que éstas se dirigiesen directamente ante quien las originaba, no podían ser tomadas como requisitos suficientes para la creación de una nueva provincia, porque de lo contrario, “no habrá cantón ni distrito parroquial en la República que constantemente no estuviese solicitando pertenecer ya a una y ya a otra provincia, porque es

⁴⁷⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley negados, 1853, VI: Prospero Pereira, Proyecto de ley sobre división territorial de la república, presentado a la cámara de representantes por el infrascrito diputado por la provincia de Bogotá, 2 de abril de 1853, f. 105

muy difícil que una corporación que legisla contente a todos los individuos a quienes comprende en sus actos”⁴⁷⁶.

Como el proceso de creación de nuevas provincias no parecía tener reversa, otros por el contrario, hicieron un llamado para establecer reglas claras que le permitieran al Congreso decidir sobre el establecimiento de una nueva entidad. Franco Rincón, representante por la provincia de Tunja, presentó un proyecto de ley en 1852 que autorizaba solamente a los cantones a exigir la creación o supresión de las provincias. Pero esta solicitud cantonal debía ser amparada por los cabildos de los distritos parroquiales en él comprendidos, que debían explicar las razones que la sustentaban y acompañarla de los documentos que acreditasen que la nueva provincia que se buscaba crear, contaba con los recursos fiscales suficientes para sufragar todos sus gastos. Un elemento innovador en esta propuesta es que se transfería del Congreso al Poder Ejecutivo la declaratoria formal de creación de provincias⁴⁷⁷. Es poco probable que una propuesta de este tipo hubiese sido aprobada por la Legislatura. Pese a que se aseguraba, los diputados debían ser representantes de la nación, lo cierto es que la manera como procedieron y votaron en ciertas coyunturas como esta de la reforma territorial, dejan ver que seguían actuando como comisionados de las localidades que hacían la elección y que el factor provincial seguía siendo decisivo en las discusiones y proceder del Congreso⁴⁷⁸. El negarle a las Cámaras Legislativas la potestad de crear nuevas provincias, era desconocer la incidencia que en la división territorial debían tener las localidades. Pese a su fracaso, esta propuesta hizo énfasis en la necesidad de establecer lineamientos claros y “objetivos” a la hora

⁴⁷⁶ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley negados y pendientes de 1 y 2 debate, I, 1852: A. Castro, Informe de comisión sobre solicitud del cantón de Honda para que sea separado de la provincia de Mariquita a que pertenece, Bogotá, 8 de abril de 1852, f. 481

⁴⁷⁷ CONGRESO, Cámara, proyectos de ley negados y pendientes de 1 y 2 debate, I, 1852: Proyecto de ley estableciendo el modo y término como pueden erigirse provincias, cantones y distritos parroquiales presentado a la Cámara de Representantes por el diputado por la provincia de Tunja J. Franco Rincón, f. 5

⁴⁷⁸ Como hemos llamado la atención desde el primer capítulo, creemos necesario realizar estudios que aborden al Congreso en tanto institución política. Al analizar quiénes lo integraban, cómo se hacía la elección de sus miembros y qué intereses representaban, será posible tener un panorama más claro del porqué de ciertas políticas y la coyuntura que las hizo posibles. Por otro lado, es necesario rescatar las actas de debates de ambas cámaras como una forma de acceder a los puntos cruciales de discusión y la manera como individuos, desde su posición personal, política y regional abordaron los diferentes problemas de la política nacional.

de decretar la creación de entidades territoriales. Esta necesidad era a la vez un reflejo de los temores que despertaba la excesiva fragmentación del territorio.

El problema de cómo llevar a cabo la reforma territorial es importante porque como ha recordado Marco Antonio Landavazo, “el tema de las divisiones territoriales no se agota en su aspecto puramente geográfico y va más allá del carácter formal y jurídico que observa la decisión, por parte de un gobierno o un parlamento, de fragmentar el territorio, pues en decisiones como ésta hay siempre implicados asuntos de índole política e incluso cultural, relacionado con el problema de las identidades”⁴⁷⁹. Efectivamente, más allá de la definición formal y jurídica de las provincias, la creación de una nueva entidad territorial sancionaba una realidad política y social de suma trascendencia para las localidades.

LAS LOCALIDADES FRENTE A LA REFORMA TERRITORIAL

Teniendo la reforma territorial incidencia directa en las localidades, éstas se apresuraron a hacer valer su opinión ante el Congreso. Para Jesús Burgueño, “la polémica suscitada en torno a la división territorial es un excelente ejemplo del arraigo de los particularismos y de los sentimientos de pertenencia a comunidades diferenciadas”⁴⁸⁰. Aun cuando lo anterior hace referencia a la experiencia española en el siglo XIX, se aplica bien a la Nueva Granada. Y es que a través de sus representaciones, las localidades dejaron en claro este sentimiento de pertenencia y las razones por las cuales una determinada división territorial era o no, útil a sus necesidades específicas. Pero ¿qué buscaban las localidades con la creación de nuevas provincias? Principalmente, ampliar el área de influencia de ciertos asentamientos secundarios sobre otros; superar la tutela de las antiguas capitales y disfrutar los beneficios de la descentralización, dentro de los que se encontraba el manejo de rentas propias y establecimiento de nuevas contribuciones. Esos intereses en juego podrían explicar el interés que el tema generó.

⁴⁷⁹ LANDAVAZO, “El problema de las divisiones”, p. 147

⁴⁸⁰ BURGUEÑO, *Geografía política*, p. 241

En el periodo comprendido entre 1850 y 1855 sobresale no sólo el aumento inusitado de provincias, sino también el interés que las localidades expresaron frente a la reforma territorial. Según se deduce de la documentación depositada en el Archivo del Congreso, éste fue el tema que de manera más sensible tocó a las entidades políticas y por el que se pronunciaron más ampliamente. De 1849 a 1857 se enviaron un total de 159 representaciones que abordaron el tema⁴⁸¹. Ni siquiera las controversias alrededor de las pensiones civiles y militares que ocupan un lugar significativo dentro del acervo de ese repositorio, alcanza el número y la importancia que las relacionadas con reforma territorial. En 1849 llegaron a las cámaras legislativas dos peticiones, un año más tarde habían aumentado a 8 y en 1852 ya llegaban a 32. En los años siguientes se mantuvo la tendencia con 26 en 1853 y 31 para 1854. Ya para 1855 el número de peticiones empieza a disminuir, presentándose para ese año tan sólo 5. La mayoría de estos documentos como se puede observar en el cuadro anexo 4, solicitaban la creación de nuevas provincias, reformar el trazado que le había sido asignado a alguna o el traslado de un distrito parroquial de una jurisdicción provincial a otra. Al hacer una revisión de la documentación perteneciente a los años previos, se observa que si bien las localidades habían enviado peticiones relacionadas con cuestiones territoriales, éstas son, comparativamente, mucho más escasas y se centran en lo general, en asuntos relacionados con cantones y distritos parroquiales más que con la creación de nuevas provincias. La disputa en torno a estas entidades políticas, se concentró así, en la década de los años 50.

Aun cuando no todos los proyectos y solicitudes de creación de nuevas provincias fueron aprobados, el que en tan sólo cinco años se haya dado vida a 14 nuevas entidades provinciales, nos habla del interés del Congreso por la reforma territorial. Pero también deja ver la manera como a mediados de siglo, la provincia se convirtió en un actor y escenario político de gran trascendencia regional y nacional. De ahí la disputa en torno a la definición y distribución territorial de las poblaciones, rentas y recursos. Esta competencia política fue impulsada por la descentralización al crear un escenario en donde diferentes actores se podían disputar el

⁴⁸¹ Este es el número de documentos que hemos podido ubicar, pero dados los problemas que presenta el Archivo del Congreso en cuanto a catalogación, organización y preservación de la información, es posible que se hallan dirigido un número mayor de representaciones durante estos años.

control de las provincias que ya no era el exclusivamente nacional, sino que se reprodujo en esferas locales y regionales.

Las representaciones de las localidades además de hacer evidente el respaldo de una población (o parte de ella) a la reforma territorial, revelan hasta dónde y cómo concebían la representación política. Las peticiones eran enviadas con el propósito que el Congreso, órgano conformado por los representantes legítimos de las provincias, las acogieran favorablemente. Pero el problema se complicaba cuando a raíz de un proyecto en particular como por ejemplo, la división de la provincia de Antioquia, llegaban a la Legislatura varias solicitudes que emanaban “de la voluntad popular” pero que hacían peticiones diametralmente opuestas. Así, en 1854 el distrito parroquial de Donmatías, quejándose de los efectos que hasta ahora había traído la división de la provincia de Antioquia, acusaba al Congreso de actuar en contra de las necesidades y deseos de sus habitantes aun haciendo caso omiso de las protestas que sus representantes habían emitido en la Legislatura de 1851, año en que se aprobó la división. Y es que en ese entonces, el representante por la provincia Román María Hoyos señalaba que:

conforme a la naturaleza de nuestras instituciones políticas, los intérpretes, o diré mejor, el eco fiel de las necesidades y de la voluntad de los pueblos, son las peticiones de las cámaras provinciales y de los cabildos parroquiales. Muy bien: no se ve sobre la mesa ningún acto de los que he mencionado, que reclame ni indique como necesario, o útil al menos, la adopción del proyecto [de división de la provincia]⁴⁸².

No se podía violentar la voluntad de los pueblos. Esto implicaba necesariamente, la realización de consultas previas a la aprobación de cualquier proyecto de reforma territorial porque “cuando se trata de dar un paso de tanta trascendencia en la división política del país, debe tenerse alguna consideración por la voluntad de los coasociados: esta voluntad debiera consultarse pidiendo informes a las corporaciones y funcionarios de cada sección que se quiera dividir, o bien dilucidando por la prensa la cuestión de división de aquellos que la pretenden”⁴⁸³. Esto último era importante porque la mayoría de las veces, alegaban los vecinos, las discusiones se realizaban con el más absoluto misterio “como si se temiera la discusión y la publicidad; y efectivamente debe temerse, porque lo que no es justo ni conveniente no se resiste

⁴⁸² *Diario de debates*, Bogotá, Imprenta del Neogranadino, 7 de mayo de 1850, p. 136

⁴⁸³ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, 1851, III: Representación del cabildo parroquial y algunos vecinos del distrito de Amalfi sobre que no se divida la provincia de Antioquia, 1851, f. 321v

a la discusión y a la publicidad”⁴⁸⁴. Todo lo anterior lleva a cuestionarse sobre la manera como se calificaba el peso de las opiniones expresadas por las localidades. Al parecer, eran más importantes las alianzas políticas que se lograban establecer al interior del Congreso en torno a una cuestión en particular, que las razones aducidas por éstas.

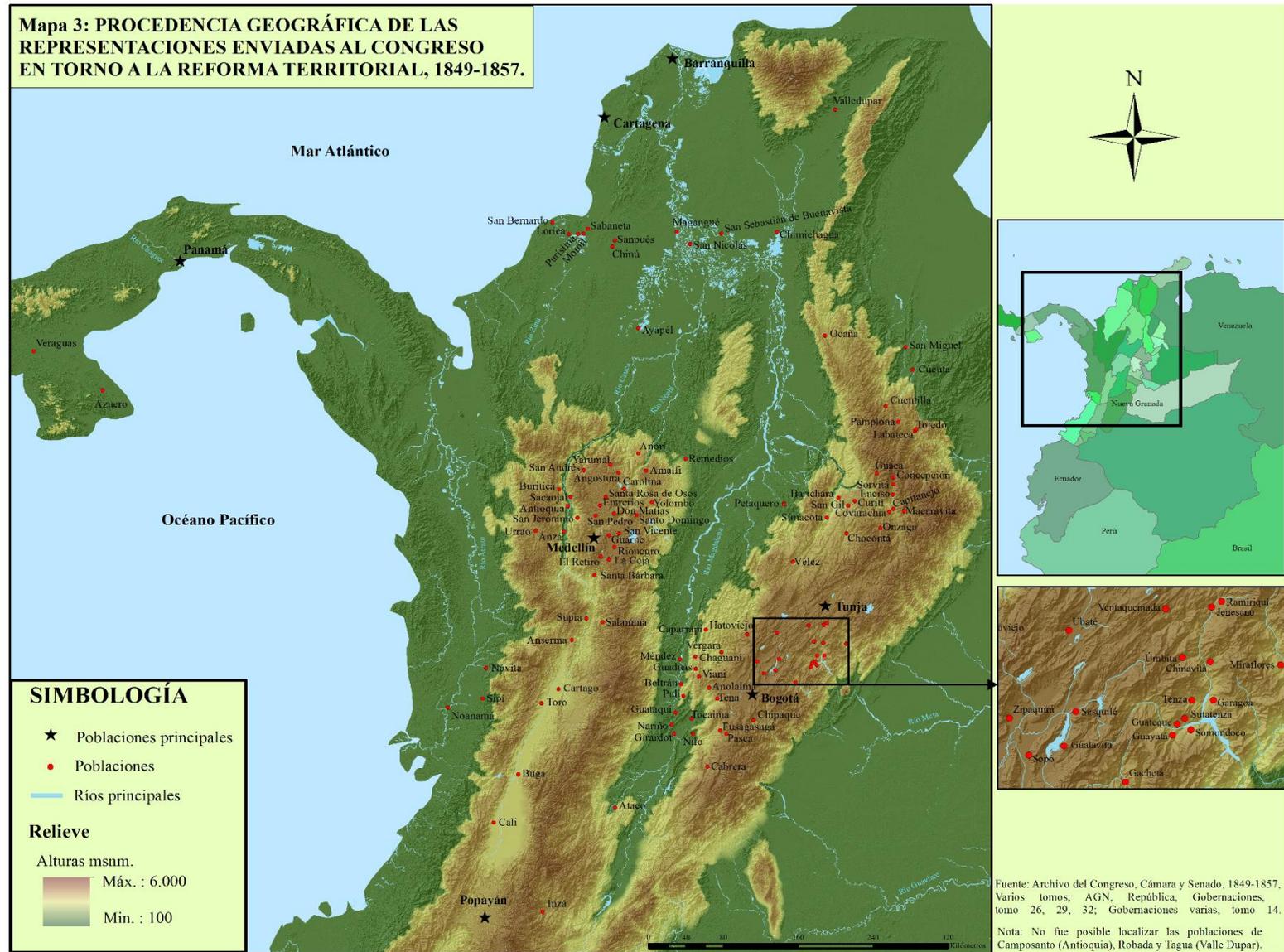
Pero estas representaciones también dejan ver otros asuntos no menos importantes. Al hacer una rápida lectura del cuadro anexo 4 se aprecia la similitud de argumentos en provincias tan distantes y disímiles como por ejemplo Tunja y Cartagena. La reiteración de argumentos que en muchos casos es literal, demuestra que a pesar de la fragmentación social, política y geográfica sobre la cual ha insistido la historiografía colombiana⁴⁸⁵, durante el siglo XIX existió una gran fluidez de ideas, preocupaciones y debates. Aunque los efectos de la reforma territorial fueron particulares en cada región y dependieron de las condiciones geográficas, productivas, económicas y sociales, sus argumentos aluden a problemas “nacionales” compartidos y debatidos ampliamente a lo largo de toda la geografía. La expresión de unos mismos argumentos deja ver también ideas similares en torno al localismo, a la comunidad política y los elementos necesarios para su buen funcionamiento.

Un último elemento que no queremos dejar pasar a propósito de las fuentes, es lo que ellas en sí mismas sugieren. Tradicionalmente se han considerado ciertas instituciones nacionales en este caso el Congreso, como organismos encerrados en la capital de la República sin ningún o muy escaso contacto con las localidades, actuando la mayoría de las veces, a espaldas de ellas. La cantidad de representaciones enviadas y su procedencia geográfica sugieren una comunicación mucho más fluida de lo que hasta ahora se ha creído. Como lo deja ver el mapa n. 3, fueron poblaciones de diversas zonas del país las que se pronunciaron en torno a la reforma territorial. No se trataba solamente de las grandes ciudades; muchos pequeños distritos parroquiales hicieron sentir su voz sobre un tema que consideraban crucial para su vida cotidiana. A pesar de ello, el mapa deja ver que las grandes controversias se ubicaron en las

⁴⁸⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, 1851, III: Representación del cabildo parroquial y algunos vecinos del distrito de Amalfi sobre que no se divida la provincia de Antioquia, 1851, f. 321v

⁴⁸⁵ Ver PALACIOS Y SAFFORD, *Colombia, país fragmentado*; URIBE DE HINCAPIÉ Y ÁLVAREZ, *Poderes y regiones*

Mapa 3: PROCEDENCIA GEOGRÁFICA DE LAS REPRESENTACIONES ENVIADAS AL CONGRESO EN TORNO A LA REFORMA TERRITORIAL, 1849-1857.



zonas más densamente pobladas como Antioquia, Bogotá y la región oriental que incluía las provincias de Socorro, Vélez, Pamplona y Santander.

La comunicación entre Congreso y localidades se valió de diferentes medios. El más importante fue la *Gaceta Oficial*. A través de ella, que se enviaba a por lo menos todas las capitales provinciales, se dio cuenta de las discusiones legislativas, de los proyectos de ley puestos en consideración y en algunas ocasiones, de documentos enviados por las mismas localidades. No es de extrañar que muchas de las representaciones enviadas dejaran en claro que se “había tenido conocimiento” de tal o cual discusión o proyecto, a través de las páginas de la *Gaceta*. A través de ella se daba una comunicación no sólo vertical entre la Legislatura y las localidades, sino también horizontal entre las propias poblaciones. Como se ha indicado, en algunas ocasiones una determinada localidad remitía a los argumentos esgrimidos por otra, cuyo conocimiento se daba gracias a la publicación oficial. Esto explica la reiteración de ideas y el que se compartiera un lenguaje común entre comunidades distanciadas geográficamente. Aunque la principal fuente fue la *Gaceta Oficial*, no se puede desconocer el papel similar que jugaron en general, las publicaciones periódicas. Pero otro medio no menos importante de comunicación, lo constituía la palabra hablada. Como lo ha señalado Malcolm Deas en un sugestivo texto, las noticias se comunicaban y transportaban a lo largo del territorio nacional por viajeros, arrieros, comerciantes y todo aquel que transitaba los caminos del país⁴⁸⁶. Si bien esta comunicación entre Congreso y localidades podía ser poco fluida, escasa y ceñirse a asuntos específicos como lo reforma territorial, invita a pensar la manera como en el siglo XIX se articulaban las instituciones y las localidades, y el peso de éstas en la discusión nacional. Habría que señalar además, que en no pocas ocasiones, el Congreso detenía la discusión de un determinado proyecto hasta tanto no se consultase y escuchase las posiciones de las localidades afectadas frente a él. Es decir, la comunicación no sólo era espontánea, en el caso de las localidades, sino también exigida por parte del Congreso.

⁴⁸⁶ Malcolm Deas se cuestiona sobre el impacto de la política nacional en las zonas rurales del país, la manera como se expresaba localmente y la participación que podían tener en ella los campesinos, artesanos y habitantes de las diferentes regiones. En los espacios locales no sólo se estaba al tanto de la política nacional, sino que también se participaba de ella a través de discusiones que se llevaban a cabo en casas, posadas, caminos y tiendas. Así la vida rural o local estaba lejos de ser monótona o estacionaria y mucho menos desarticulada. DEAS, “La presencia de la política nacional”

La reforma territorial que se llevó a cabo entre 1850 y 1855 tuvo como punto de partida el fraccionamiento de las grandes provincias existentes. Este proceso afectó de manera desigual a cada una de ellas pero en general, implicó no sólo cambios administrativos, sino también la renovación de consensos y mecanismos de equilibrio político. Con las nuevas provincias vino la definición de capitales, la sujeción a ese nuevo centro de poder de poblaciones secundarias y terciarias y la creación de nuevas autoridades. Esto generó una transformación significativa de la vida de las localidades, según lo expresaron ellas mismas. Ello las llevó a cuestionar en no pocas oportunidades, la manera como se estaba llevando a cabo el proceso de fragmentación territorial y a enunciar algunos principios que debían guiar ésta y que remitían no a referencias teóricas sino a los efectos prácticos (administrativos, económicos, sociales) que suponía una determinada división territorial.

Topografía y vías de comunicación

El primer elemento sobre el cual las localidades llamaron la atención a la hora de emprender la reforma territorial hacía referencia a un hecho incontrovertible: más allá de la conveniencia política y administrativa de una determinada división territorial, ésta debía llevarse a cabo siguiendo los trazados de la naturaleza y atendiendo a elementos como la topografía y el clima. Éstos a su vez, condicionaban las distancias y comunicación entre un punto y otro, aunque ambas eran medidas relativas. Y es que espacios geográficamente cercanos, podían estar prácticamente incomunicados o conectados por vías de difícil cuando no imposible acceso y tránsito. Este aspecto era especialmente sensible respecto a la capital provincial.

Las capitales concentraban ciertos servicios como los tribunales de distrito, lo que implicaba que los vecinos tuviesen que ir a ella en determinado momento para hacer una reclamación o rendir una declaración. Pero también para acceder a las líneas de correo que no siempre llegaban fuera de ella o para comerciar un determinado producto en sus mercados y ferias. De ahí que tener una buena comunicación con ella era esencial. Ésta se medía no sólo en términos de distancia, sino también de tiempo y en relación a la condición física o material de los caminos o vías de comunicación. Los vecinos del distrito de Toro, por ejemplo, se quejaban que para ponerse en contacto con su capital, debían atravesar el caudaloso río Cauca, el cual

no contaba con ningún puente, cabuya o paso, lo que hacía casi imposible que fuese cruzado o que se hiciera con enorme dificultad y retraso⁴⁸⁷.

El factor clima no era menos importante. En la Nueva Granada como otros lugares ubicados sobre el Ecuador, éste depende de la altura más que de la ubicación geográfica. Eso quiere decir que incluso en un espacio muy reducido se puede contar con diversos pisos térmicos y pasar en poco tiempo y sin recorrer grandes trayectos, de las ardientes tierras bajas de las costas hasta los altos páramos. Las poblaciones de una misma provincia podían, sin dificultad, estar diseminadas a lo largo de estos diferentes climas, los cuales generaban formas de producción e incluso hábitos sociales diversos. El impacto político no era menor. Los habitantes del distrito parroquial de Entreríos en la provincia de Antioquia, se quejaban de los constantes problemas de salud que sufrían cada vez que se trasladaban a la capital provincial: “la ciudad de Antioquia se encuentra colocada en un clima abrasador y con toda la población de Santa Rosa [cantón al que pertenecía] en clima frío, y como es sabido que para los habitantes de los países fríos de nuestras cordilleras no solamente es molesto sino peligroso para su salud el descender a los valles profundos y ardientes, resulta de aquí un inconveniente grave para todos los vecinos de este cantón”⁴⁸⁸. Reclamo similar realizaban los habitantes del distrito de Guateque con respecto a Tunja, señalando los problemas físicos a los que se enfrentaban cada vez que marchaban a la fría capital provincial. Para preservar su estado físico, proponían la creación de una nueva provincia o en su defecto, que el cantón al que pertenecían, fuese agregado a la provincia de Bogotá, ciudad con la que existía mayor correspondencia de intereses y más importante aún, de clima. Los habitantes del distrito de Guayatá en el mismo cantón, insistían en los efectos negativos de esta situación: “tenemos que ir a una ciudad en donde un clima extraño a nuestra constitución casi siempre nos enferma”⁴⁸⁹.

⁴⁸⁷ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, V, 1854: Representación de algunos vecinos del cantón de Toro sobre segregación del cantón de la provincia del Cauca y creación de una nueva con los cantones de Cartago, Toro, Supía, Ansermas y el distrito de Bugalagrande, f. 309

⁴⁸⁸ CONGRESO, Senado, expediente de leyes, I, 1854: Representación de los habitantes de Entrerrios, cantón de Santa Rosa de Osos solicitando la segregación de la provincia de Antioquia y su agregación a la de Medellín, Entrerrios 16 de enero de 1854, f. 210

⁴⁸⁹ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, 1852, II: Representación del cabildo parroquial del distrito de Guayatá sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá, Guayatá 8 de marzo de 1852, f. 54

Tanto los efectos de las diferencias climáticas como las dificultades para comunicarse con la capital provincial, reforzaron el argumento de quienes creían que la reforma territorial que estaba llevando a cabo el Congreso estaba dando lugar a una división artificial del territorio. El trazado de las nuevas provincias siguiendo intereses de carácter partidista o regionalista no ponía atención a los límites que la misma naturaleza imponía. De ahí que se insistiera en la necesidad de que el Congreso contase con herramientas científicas, especialmente mapas y datos estadísticos que sirvieran de base para la división racional del territorio. Algunos vecinos del cantón de San José de Cúcuta mostraban en representación enviada en 1853, su enfado frente a la división de la antigua provincia de Pamplona sin mediar en esa decisión ningún sustento científico: “¿cuál es la carta geográfica, cuál la estadística que se tuvo presente para efectuar la división territorial? ¿Quién la pidió? ¿Fueron los cucuteños? Y si nosotros, siendo los mejores jueces de nuestros intereses, no la pedimos, ¿por qué se concedió? ¿Es que se ha creído que la voluntad del representante de una provincia es la voluntad de la provincia que nominalmente representa?”⁴⁹⁰. El problema de la representación política fue ampliamente debatido no sólo, como se recordará, en el marco de la consulta dirigida por el Secretario de Gobierno a las provincias en 1855, sino también en diversas representaciones que como ésta señalaban que la voz de los diputados presentes en el Congreso no era la voz legítima de las localidades. Las representaciones y solicitudes enviadas a las Cámaras Legislativas parecían llenar esta falta de legitimidad.

Ahora bien, esta preocupación por generar un conocimiento científico del territorio fue uno de los motivos que impulsó la creación y desarrollo de los trabajos de la Comisión Corográfica. Iniciada en 1850 y concluidos siete años más tarde, tuvo como objetivo generar un conocimiento sobre el territorio y la población del país. No sólo produjo mapas, también acuarelas de tipos y descripciones que dieron cuenta de la complejidad de la Nueva Granada. No es de extrañar que Agustín Codazzi, director de la expedición, hubiese tenido que intervenir reiteradamente en las disputas por límites entre las provincias y posteriores estados federales. No obstante, el problema como bien lo ha señalado Nancy Appelbaum, es que a pesar del enorme trabajo realizado, éste fue objeto de duros cuestionamientos posteriores a la

⁴⁹⁰ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, I, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de San José de Cúcuta sobre supresión de la provincia de Santander, Cúcuta, 24 de febrero de 1853, f. 378v

muerte de Codazzi en 1857 y convertido en el centro de una disputa en torno a quién y cómo se debía representar el territorio⁴⁹¹. De ahí que sus efectos prácticos, materiales, fueran menores aun cuando su incidencia política y social sigue siendo hasta el día de hoy, central. Los mapas y la información geográfica fueron poco conocidos y sólo publicados y puestos en circulación una década después de su realización⁴⁹². Esto quiere decir que ya fuera por la simultaneidad con que se dio los trabajos de la Comisión y las discusiones legislativas en torno a la división territorial, como por la controversia que generó la realización de sus mapas, la reforma territorial se siguió llevando a cabo sin el conocimiento científico necesario.

Aún a pesar de la ausencia de este conocimiento, hubo dentro del Congreso preocupación por realizar una división racional del territorio. No sólo debía ser tomada en cuenta la topografía, como reclamaban las localidades, también era necesario ponderar la extensión territorial y la densidad de la población. Así lo señalaba Juan José Nieto a propósito de la división de la provincia de Antioquia:

Antioquia no debería ser dividida en dos sino en más provincias. Tiene 189.000 y pico de habitantes, y aquí se han creado provincias nuevas que apenas tienen 12.000 almas. Parece que el objeto de la legislatura al hacer estas divisiones, es el hacer más eficaz la acción administrativa en países que por su círculo reducido deben ser más atendidas por el gobernador respectivo. Aquí se ha repetido ya antes de ahora, que hay provincias en que los gobernadores no pueden hacer las visitas, y que el que la haya emprendido no ha podido concluirla [...] Mi razón [para solicitar su división] solamente es aritmética⁴⁹³.

Esta posición era respaldada por Lorenzo María Lleras quien recordaba que la actual provincia llegaría a tener una población estimada para 1863 de unos 400.000 habitantes, lo que implicaba que “este coloso no podrá hacer juego jamás con las provincias pequeñas de Soto, Pamplona, Valledupar, Túquerres y Barbacoas”. Esta situación respaldaba la necesidad de dividirla atendiendo al interés nacional y de llevarla a cabo aun cuando se opusiere a ella la totalidad de sus habitantes⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ APPELBAUM, *Mapping the Country of Regions*, pp. 184-201

⁴⁹² La Comisión Corográfica ha sido ampliamente estudiada. Además del libro de Appelbaum que es una muy completa e interesante aproximación a los trabajos de ésta, ver de la misma autora, “Envisioning the Nation”; RESTREPO, “La Comisión Corográfica” y SÁNCHEZ, *Gobierno y geografía*

⁴⁹³ *Diario de debates*, Imprenta del Neogranadino, Bogotá, 7 de mayo de 1850, p. 138

⁴⁹⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Lorenzo María Lleras, Informe de comisión sobre división de la provincia de Antioquia, Bogotá 25 de abril de 1851, f. 289

Localismo y disputas regionales

El localismo fue un argumento al que apelaron diferentes provincias en el debate por la reforma territorial. Pero ¿cómo definirlo? Éste remitía a un sentimiento de adscripción e identificación en relación a una comunidad específica, cuya supervivencia se buscaba asegurar. El problema en la Nueva Granada es que ese localismo bien podía reconocer múltiples escalas territoriales, como lo analiza para el caso español Jesús Burgueño⁴⁹⁵. El localismo podía hacer referencia al distrito parroquial o parroquia, a un número amplio de distritos que podían o no, coincidir con la demarcación de un cantón o incluso sobreponerse a los límites administrativos provinciales. Sin importar la escala a la que hacía referencia, lo importante es que fue esencial en la manera como las localidades asumieron la reforma territorial.

Al insistir en la defensa de un modo de vida particular, propio, las localidades remarcaron su diferencia con respecto a otras. Ésta se evidenciaba en aspectos externos como en la forma de vestir, en los alimentos que se consumían y en el tipo de actividades económicas que se desarrollaban. Pero también en los lazos sociales que se habían cimentado a lo largo del tiempo y en la manera como todo ello se traducía en una organización política diferenciada. Lo cierto es que la mayoría de las veces esas diferencias tan remarcadas por las localidades eran apenas perceptibles.

Para Nancy Appelbaum, los trabajos de la Comisión Corográfica se enfrentaron a una fuerte paradoja: aunque tenían como objetivo representar una nación, generaron una representación cartográfica y visual de las provincias como entidades individuales, particulares y dotadas de una identidad propia, resaltando a la vez, las diferencias entre ellas. Esta heterogeneidad, científicamente validada, se convirtió en un impulso decisivo a las ideas federales que algunos de sus miembros como Manuel Ancizar, defendían⁴⁹⁶. Y es que el federalismo apareció como la solución política que daba sentido a esa heterogeneidad. Algo similar hicieron los argumentos esgrimidos por las localidades. Al señalar las diferencias sociales y culturales, defendieron la existencia política de sus comunidades y la necesidad que fuesen reconocidas como cuerpos políticos autónomos.

⁴⁹⁵ BURGUEÑO, *Geografía política*, p. 239

⁴⁹⁶ APPELBAUM, *Mapping the Country*, pp. 31-34

El cabildo parroquial del distrito de la Robada, al solicitar la división de la provincia del Socorro señalaba que “se nota que no hay ni puede haber entre los habitantes de una y otra fracción [de la provincia] homogeneidad de intereses y negocios, resultando de tal heterogeneidad diversidad de miras y de tendencias al darse las instituciones provinciales y al destinarse los fondos provinciales a este o aquel objeto”. Mientras algunos distritos establecían como prioridad en la gestión de los recursos fiscales el hacerse con una imprenta, otros promovían la apertura de una vía de comunicación más expedita entre la capital provincial y los ríos navegables, mientras que algunos solicitaban se diera un mayor impulso a la agricultura⁴⁹⁷. Esto demostraba los intereses diversos e incluso contradictorios que podía existir entre localidades de una misma provincia. En el caso de la de Antioquia la variedad de miras era mucho más evidente: a algunos distritos les interesaba establecer comunicación con el Urabá, mientras que otros con el puerto de Buenaventura; mientras unos querían impulsar más decididamente la agricultura, otros se decantaban por el fortalecimiento de la minería. El problema fundamental es que esta multiplicidad de intereses suponía legislaciones diversas que complicaban en vez de facilitar la administración local e impedía llegar a acuerdos en torno a las prioridades fiscales, en un escenario en donde las rentas escaseaban y se buscaba una inversión racional de las mismas.

Desde la perspectiva de algunas localidades, la reforma del territorio se estaba llevando a cabo de una manera que desconocía los lazos sociales que habían cimentado una unión desde tiempos ancestrales. Estos lazos podían ser de tipo cultural, pero no pocas veces lo eran también comerciales o económicos. La antigua provincia de Antioquia había sido dividida en tres provincias nuevas, Antioquia, Córdoba y Medellín. El cantón de Santa Rosa había sido adscrito a la nueva Antioquia, en oposición al sentir de sus habitantes quienes señalaban que

todo nos acerca a la [provincia] de Medellín. Con ésta hemos establecido todas nuestras relaciones de amistad, comercio y familia desde remotos tiempos; nuestras comunicaciones con ésta son diarias y frecuentes [...] No es solamente el cálculo de intereses y las afecciones personales las que nos unen a Medellín. Es también la fuerza del hábito adquirido en una larga serie de años, y ya veis ciudadanos que esa fuerza no se rompe fácilmente⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ CONGRESO, Senado, presupuesto nacional, 571, 1850: Representación del cabildo parroquial de la Robada sobre división de la provincia del Socorro, Robada 23 de abril de 1850, f. 387

⁴⁹⁸ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, IV, 1852: Representación del cantón de Santarosa para que se le agregue a la provincia de Medellín segregándolo de la actual provincia de Antioquia, 1852, f. 158v

Algo similar alegaba el cabildo parroquial del distrito de Miraflores al solicitar la separación de varios distritos de la provincia de Tunja con quien no tenían ninguna identidad de intereses, mientras que los distritos que solicitaban la separación, eran todos idénticos por su extensión, naturaleza, relaciones, hábitos y carácter, hasta tal punto “que parece haberse recreado la naturaleza en su formación”⁴⁹⁹.

Pero otros por el contrario, creían que esos vínculos no se verían de ningún modo alterados con la creación de nuevas provincias. Algunos vecinos de Rionegro aseguraban a propósito del debate que generó la división de la antigua provincia de Antioquia, que

los males que pueden causar la división son fantásticos, imaginarios y de pura pasión; los vínculos que unen las familias, los vínculos de amistad, de comercio, ni se relajan ni se rompen, porque haya dos o tres gobernadores en el inmenso territorio que hoy se llama Antioquia; los vínculos sociales quedan intactos; el tribunal estará siempre en Medellín y de allí impartirá la justicia a las otras provincias del circuito; el obispado residirá siempre en Antioquia y desde allí impartirá sus gracias a todos los fieles de la diócesis”⁵⁰⁰.

Ahora bien, el problema no radicaba tanto en la diversidad de intereses sino en las animosidades y antipatías que éstos podían generar. Las hostilidades entre diferentes localidades podían tener su origen en asuntos electorales, comerciales (el progreso de una localidad podía significar la decadencia de su vecina), familiares, entre otros. Una cosa era señalar las diferencias de carácter entre una y otra población como lo hacían los pueblos antioqueños por ejemplo, y otra muy diferente era llevar ese antagonismo a una hostilidad abierta como sucedió con las poblaciones de Magangué y Mompós. La población de Magangué acusaba a la de Mompós, capital de la provincia a la que pertenecía, de intentar entorpecer su desarrollo económico que estaba eclipsando la ya decadente prosperidad que la había caracterizado. El primer paso dado por Mompós, había sido el de establecer una feria comercial en las mismas fechas en que se realizaban las tradicionales de Magangué, lo que había llevado a una seria disminución de su actividad comercial. El segundo paso había sido provocar un incendio que consumió alrededor de cincuenta casas de la población. El momposino responsable no sólo no había sido perseguido por las autoridades provinciales, sino que había

⁴⁹⁹ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación del cabildo parroquial de Miraflores sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá, Miraflores 15 de marzo de 1852, f. 32

⁵⁰⁰ *División de Antioquia*, Bogotá, Imprenta del Neo-granadino, 1851, p. 89

contado con la protección de vecinos y funcionarios de la capital. Por último, se había bloqueado la reconstrucción del distrito, impidiendo el comercio de la cal necesaria para reparar las casas incendiadas⁵⁰¹. Toda esta situación había derivado, desde la perspectiva de los vecinos de Magangué, en una enemistad perdurable e impuesto una barrera infranqueable a la unión de esas dos poblaciones. Siendo que en Mompós no se tenían hermanos sino enemigos, demandaban que la unión entre ellas se deshiciera⁵⁰².

Como han recordado Solano, Flórez y Malkun, esta disputa entre Mompós y Magangué no era nueva. Desde 1824 Magangué había sido cabecera de cantón, teniendo jurisdicción sobre varias poblaciones indígenas ubicadas en el bajo San Juan. La decadencia de Mompós y el progresivo desarrollo económico que estaba experimentando Magangué producto de su favorable situación geográfica la convertía en “centro de acopio y de intercambio para la producción agrícola y ganadera de esa zona, y de enlace entre los puertos marítimos y el interior del país”⁵⁰³. En 1859, una vez establecido el estado federal de Magdalena al cual pertenecían las dos poblaciones, y reorganizado su régimen interior, se decretó la creación del departamento de Magangué, lo que significaba en la práctica, que se le separaba por fin, de la dependencia de Mompós.

Recordemos que en la discusión de los proyectos de reforma constitucional que habrían de llevar a la adopción de la república federal, el tema territorial fue uno de los más discutidos y sobre el que mayor diferencia había. Manuel Murillo Toro reconocía que había diversas zonas del país que contaban con un grado de antagonismo tal, que no era prudente que se les erigiere como un solo estado federal, siendo necesario crear los que fuesen necesario para evitar mayores disputas. Así, la querrela entre Magangué y Mompós era un ejemplo de hasta dónde la animadversión entre localidades podía generar serios efectos sobre sus poblaciones, pero también sobre la cohesión política de las entidades territoriales.

⁵⁰¹ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Representación de algunos vecinos de la Villa de Magangué solicitando la segregación de ese distrito y todos los que forman el cantón de la provincia de Mompós y su agregación a otra, Magangué, 8 de enero de 1856, f. 222-225

⁵⁰² CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Representación de algunos vecinos de la Villa de Magangué solicitando la segregación de ese distrito y todos los que forman el cantón de la provincia de Mompós y su agregación a otra, Magangué, 8 de enero de 1856, f. 222-225

⁵⁰³ SOLANO, FLÓREZ y MALKUN, “Ordenamiento territorial”, p. 95

Pero quizás el conflicto más recurrente era el que sostenían las localidades con su capital provincial. Este no era nada nuevo. Habría que recordar que la “explosión” de soberanías que caracterizó el periodo de 1810-1816, tuvo su origen, en parte, en el deseo de ciertos poblados secundarios de abstraerse del dominio de sus antiguas capitales. En la coyuntura de mediados de siglo ese conflicto se renovó y se expresó a través de celos y reticencias a depender de una población que se creía menos digna de ejercer tal privilegio ya fuera por su decadencia económica o política o por el progreso de otra que se creía con el derecho para ejercer ese título.

La dependencia de la capital provincial fue considerada por algunas localidades como un lastre político o industrial. El cabildo parroquial de Guateque señalaba en petición enviada el 15 de marzo de 1852, que “ya pasó la época en que se creía que los pueblos debían ser manejados como inexpertos niños por déspotas tutores: hay necesidad de que sea una máxima la expresión de que «cada pueblo es digno de su suerte»”⁵⁰⁴. Aseguraba reconocer la autoridad de Tunja como capital provincial únicamente por obedecer la voluntad imperiosa de la ley, pero lo hacía desatendiendo su conciencia y afecciones particulares⁵⁰⁵. Para el cabildo, la dependencia que se les imponía con respecto a dicha capital no tenía otro fin diferente al fiscal, a la necesidad de sostener el gobierno provincial con los recursos provenientes de todos los distritos bajo su mando. Criticaba esta situación y proponía que “el pueblo que no puede vivir por sí sólo haga parte de otro, y no pretenda esclavizar al que ha nacido para ser independiente”⁵⁰⁶.

El uso que hicieron ciertas localidades de palabras como pupilaje y vasallaje para describir su relación de dependencia respecto a la capital provincial, es indicativo de la manera como concebían su vinculación con ella. No es extraño encontrar referencias a la capital asociándola a la madrastra malvada y de los distritos bajo su mando, como feudatarios. Y es que una de las

⁵⁰⁴ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación del presidente del cabildo sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá, Guateque 10 de marzo de 1852, f. 52

⁵⁰⁵ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación de algunos vecinos de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores, Guateque, 15 de marzo de 1852, f. 36v

⁵⁰⁶ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación de algunos vecinos de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores, Guateque, 15 de marzo de 1852, f. 37v

principales quejas como lo señalaba el cabildo de Guateque, se refería al destino que se daba a las rentas provinciales: aunque todos los distritos tenían que contribuir al tesoro provincial, los beneficios se limitaban a la capital; mientras ésta contaba con escuelas y buenos caminos, la mayoría de las poblaciones no podían sostener ni siquiera una escuela parroquial ni conservar, mejorar o construir vías de comunicación. En el fondo de estos reclamos se encontraba una crítica al proceder de las capitales, que al concentrar servicios y recursos pervertía los principios de la descentralización y restringía la autonomía comunal.

Algunas de las localidades que denunciaron la posición hegemónica que habían asumido ciertas capitales provinciales, recordaban que no pocas de estas ciudades o villas habían sido erigidas como tal durante la época colonial por lo que disfrutaban regocijándose de su antigüedad y poder mirando con desdén a los demás pueblos de la provincia. Así lo denunciaban los habitantes del distrito de Servitá en 1853, quienes se declaraban “cansados del ominoso yugo de una capital tan antigua y enseñada a dominar” como Pamplona, que los “mantiene estacionarios muy a pesar nuestro”⁵⁰⁷. Y es que el objetivo de las capitales como centros administrativos era justamente imprimir el movimiento y dinamismo a los pueblos bajo su mando, pero muchas de ellas por el contrario, establecían vallas que contenían cualquier progreso de los distritos por celos y temor a perder su preeminencia.

Recursos fiscales y riqueza pública

Acabamos de ver que una de las mayores controversias en el interior de las provincias radicaba en el manejo de los recursos que se intensificó a raíz de la aprobación y ejecución de la ley de 20 de abril de 1850 sobre descentralización de algunas rentas y gastos públicos. Teniendo las provincias plena libertad sobre el manejo de sus recursos como ya se ha visto, el tema fiscal fue no sólo el origen de varias disputas internas sino el que permitió que se enunciaran las críticas más fuertes frente a la fragmentación territorial.

⁵⁰⁷ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, I, 1853: Representación del regidor y vecinos de la aldea de Sorvitá sobre creación de una nueva provincia a partir de los cantones de Concepción, Málaga y Fortul, Sorvitá 28 de marzo de 1853, f. 421

El problema no radicaba exclusivamente en la distribución desigual de los recursos y los beneficios. Como se vio en el capítulo previo, uno de los inconvenientes fue que, al reducirse el tamaño de las provincias, aumentó la presión fiscal sobre sus pobladores. Ante tal situación, algunas localidades creían preferible renunciar al rango de provincia antes que seguir cargando con el esfuerzo que suponía generar las rentas para cubrir los gastos. Así lo manifestaban algunos vecinos del cantón del Rosario en la provincia de Santander en 1853, haciendo eco de una representación de la provincia de Bogotá en donde ésta se quejaba de las amenazas que suponía para los habitantes de las localidades “el sistema de fraccionar indefinidamente la república”. Gracias a él, se abrumaba a los pueblos con mayores contribuciones y se paralizaban todos los esfuerzos que podría llevar a la prosperidad nacional:

Quien habla de este modo, ciudadanos representantes y senadores, es la cámara provincial de la sección más rica y poblada de la República; la misma corporación que decretó el impuesto directo progresivo, como el único recurso de que podía disponer para hacer frente a los gastos que ocasionaba su tren administrativo. ¿Y qué dirá la pequeña provincia de Santander, una de las menos pobladas de la República, cuyo movimiento mercantil es más aparente que real, cuya industria está en la infancia, y cuya agricultura cada día en decadencia, merced a las plagas que la persiguen y al monopolio que la desanima, que apenas basta para sostener al agricultor? La voz de esta provincia es la de dejar de serlo.⁵⁰⁸

A los ojos de sus habitantes no se podía continuar exigiendo sacrificios de sus agricultores, en su mayoría pobres, y menos aún en una coyuntura de agotamiento y decadencia agrícola e industrial. Pero esta petición escondía un conflicto mucho más intenso del que a primera vista se revela. Y es que al sugerir la abolición de la provincia de Santander, implícitamente solicitaban también la de Pamplona, ya que el objetivo era reintegrarlas para volver a formar una sola entidad territorial. Para los vecinos de ésta, dicha pretensión era inaudita en vista de la activa administración con que contaba y las rentas para sostener sus obligaciones. Para los pamploneses, los habitantes de Santander no podían exigir la desaparición de otra provincia que no fuera la suya. Por lo demás, no tenían por qué recurrir al auxilio de otra entidad territorial si ellos no eran capaces por sí mismos, de establecer una administración eficiente⁵⁰⁹.

⁵⁰⁸ CONGRESO, Senado, informe de comisiones, VI, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de Rosario, provincia de Santander, para que se restituya la provincia de Pamplona dividida en tres en 1850, Rosario de Cúcuta, 18 de enero de 1853, ff. 237v-238

⁵⁰⁹ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, I, 1853: Representación de algunos vecinos de la provincia de Pamplona sobre solicitud hecha por varios vecinos de la provincia de Santander para que se suprima la primera, Pamplona 17 de febrero de 1853, f. 369 y Representación del cabildo parroquial de Vélez en respuesta a pretensión de la provincia de Santander de agregarse a la de Pamplona, f. 372

Los vecinos del Rosario respaldaban la solicitud de eliminar la provincia de Santander dada la carga fiscal que debían soportar sus habitantes: “¿podría ser de otro modo cuando los mismos gastos que debían sostener los 139.039 habitantes de que contaba la provincia fraccionada iban a gravitar sobre 21.282 que apenas cuenta la actual provincia de Santander?”⁵¹⁰. Pero a pesar de los problemas fiscales, pocas provincias pedían dejar de serlo. Ello se puede explicar porque a pesar de todos los obstáculos que enfrentaron, el título de provincia traía consigo ciertos beneficios a los que no muchos estaban dispuestos a renunciar.

Esta relación entre reformar territorial y recursos fiscales, era bien conocida por algunos diputados dentro del Congreso. El representante Juan Pardo señalaba en 1850 que

Decretando nosotros aquí la formación de nuevas provincias, cuando los pueblos, después de esa ley de descentralización, así lo soliciten, somos consecuentes con esa misma ley, porque ahora no tenemos que averiguar otra cosa, sino la circunstancia de saber si los habitantes de un lugar quieren que este se convierta en provincia, porque siendo ya de cargo de ellos hacer todos los gastos y todas las erogaciones necesarias para subsistir en su calidad de provincia, poco le importa a la legislatura que haya 20, 25 o 30 provincias; así pues, si aumentamos su número, de acuerdo con las solicitudes que hagan los habitantes de esos lugares, nosotros somos consecuentes con la ley de descentralización. Si no se pueden sostener, el resultado será que se eliminarán esas entidades seccionales⁵¹¹

Ahora bien, como ya se señaló en el anterior capítulo, la mayoría de los recursos que lograban generar las provincias se destinaban al pago de los empleados públicos. Ello provocó duras críticas contra la empleomanía, vista como un parásito que succionaba los escasos recursos locales, arrancaba brazos a la industria y sustraía capitales que arruinaban a las provincias⁵¹². Los vecinos del distrito parroquial de Guaca denunciaban que para sostener el enorme tren de empleados había sido necesario redoblar las contribuciones convirtiendo el impuesto en un arma que había exterminado la riqueza de sus pobladores⁵¹³. Los empleados públicos eran vistos como individuos que no aportaban ningún bien a la comunidad y que antes bien, vivían del esfuerzo de los agricultores pobres. Algunos vecinos del distrito parroquial de Amalfi señalaban que “el aumento de provincias ataca la riqueza pública porque aumenta el número

⁵¹⁰ CONGRESO, Senado, informe de comisiones, VI, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de Rosario, provincia de Santander, para que se restituya la provincia de Pamplona dividida en tres en 1850, Rosario de Cúcuta, 18 de enero de 1853, f. 238v

⁵¹¹ *Diario de debates*, Bogotá, 30 de mayo de 1850, p. 226

⁵¹² CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, I, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de San José de Cúcuta sobre supresión de la provincia de Santander, Cúcuta, 24 de febrero de 1853, f. 377v

⁵¹³ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, VII, 1854: Representación de algunos vecinos del distrito parroquial de Guaca, cantón de Fortul, sobre que se reintegre la antigua provincia de Pamplona, f. 276v

de empleados, y mientras más empleados existan más sueldos tiene que pagar el pueblo, más contribuciones cargan sobre él y mayor es la riqueza que se arranca para los gastos públicos”⁵¹⁴.

La manera como una determinada división territorial podía influir en la creación y reproducción de la riqueza pública y privada, fue expuesta por algunos vecinos del cantón de Santa Rosa de Osos. Éstos pedían que se les segregara de la provincia de Antioquia a que pertenecían y se les agregase a la de Medellín, toda vez que “como comerciante, el cantón hace todos sus negocios en la plaza de Medellín, tiene allí abiertos sus créditos y en general todas sus relaciones mercantiles. Como minero, es decir, en lo que influye de una manera más eficaz en la riqueza del país, y en lo que necesita de una más decidida protección, está tan íntimamente ligado con Medellín, que puede decirse forman una sola familia. Los oros que producen nuestras minas se negocian allí precisamente [...] y no hay empresa alguna de importancia que no haya sido acometida con capitales medellinenses”⁵¹⁵. Aunque a primera vista no resultaba evidente que una determinada división territorial generara la ruptura de los intercambios comerciales, para algunas localidades el estar adscrita a una u otra provincia era determinante en la manera como se reproducían las relaciones comerciales.

Las localidades hicieron uso de otros argumentos para respaldar una determinada división territorial. La más recurrente fue recordar los méritos de sus poblaciones, los cuales las hacían merecedoras de tal privilegio. Fue el caso por ejemplo de quienes argumentaron a favor de la creación de las provincias de Casanare y el Socorro. En el primer caso, sus habitantes consideraban justificada su constitución en provincia dado el papel crucial que desempeñó durante la guerra de independencia. En el segundo, se recordaba la adhesión “centenaria” a la causa liberal. En otros casos se apelaba a referencias más recientes, como el apoyo que una determinada localidad había dado a la administración del 7 de marzo, es decir, al gobierno de José Hilario López que había iniciado el proceso de descentralización. Otras, por el contrario, señalaban que siendo un proceso generalizado la fragmentación territorial, no podía negarse la solicitud de creación de nuevas provincias, más aun teniendo en mira la pronta adopción

⁵¹⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos aprobados 3 debate, III, 1851: Representación del cabildo parroquial y algunos vecinos del distrito de Amalfi sobre que no se divida la provincia de Antioquia, 1851, f. 322

⁵¹⁵ CONGRESO, Senado, informe de comisiones, VI, 1853: Representación de algunos vecinos del cantón de Santa Rosa de Osos sobre división de la provincia de Antioquia, f. 277v

del sistema federal. Así lo expresaban los habitantes de Garagoa en 1852, al señalar que negar la petición que hacían de creación de una nueva provincia sería sostener “que el sistema federal era excepcional, y en el estado actual de cosas rechazamos toda idea que en materia de libertad admita excepciones”⁵¹⁶.

Pero así como las localidades señalaron los principios o elementos que debían tomarse en consideración a la hora de proceder a la creación de nuevas provincias, evidenciaron algunos efectos negativos de la extremada fragmentación territorial, siendo uno de ellos y quizás el más importante, el gamonalismo. Para las localidades la dispersión geográfica del poder estaba consolidando el dominio de gamonales y caciques. Y es que con la creación de pequeñas provincias se había favorecido la extensión de redes locales de poder encabezadas por grupos, familias o individuos que se habían hecho con el control casi absoluto de los empleos y recursos provinciales. Estas redes se beneficiaron no sólo de la fragmentación del territorio sino también de la descentralización política y fiscal que convirtió a cada provincia y localidad en un botín nada despreciable que era importante captar. No es que este doble proceso haya generado el caciquismo, más bien le dio un nuevo impulso.

En un texto ya clásico, Malcolm Deas muestra cómo el caciquismo ha estado presente en la vida política neogranadina desde por lo menos principios del siglo XIX. Descrito de manera desdeñosa por una literatura costumbrista y urbana que los ha caricaturizado, refuerza “el deseo de algunos escritores de negar o falsificar el carácter provincial o rural de sus relaciones y orígenes”⁵¹⁷. Y es que como señala Jorge Orlando Melo, “los caciques eran de muy diverso estilo: jefes pueblerinos o grandes caciques regionales, ricos propietarios locales o simples agentes de grandes propietarios ausentistas, explotadores de los pobres indios o protectores de la comunidad; su variedad está aún por estudiar: dueños de vidas y haciendas o simples dueños de votos”⁵¹⁸.

⁵¹⁶ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1852: Representación del cabildo parroquial de la Villa de Garagoa sobre creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá, f. 63

⁵¹⁷ DEAS, “Algunas notas sobre la historia del caciquismo”, p. 213

⁵¹⁸ MELO, “Caciques y gamonales”, p. 5. Sobre un intento de caracterización de los “notables” de los pueblos, ver PRADO ARELLANO, “El jefe natural”

Retratado como un obstáculo que impedía el progreso de las localidades, reforzaba la visión negativa que se tenía sobre el gobierno local y evidenciaba los problemas que se debían superar si se quería establecer una administración más liberal sobre los distritos parroquiales. Así lo concebía al menos José María Samper en *El triunvirato parroquial*, quizás uno de los mejores retratos de la vida local en provincia⁵¹⁹, aunque como apuntaba Deas, estaba inmerso en una retórica liberal ilustrada caracterizada por una visión desdeñosa de la vida local. Según Samper, en la mayoría de “terruños municipales” existía una trinidad compuesta por el párroco, el gamonal y el tinterillo que formaban un solo poder verdadero. El gamonal representaba el poder ejecutivo y normalmente ocupaba la presidencia del cabildo, ejerciendo un poder absoluto en el distrito. Era una especie de señor feudal, “el sátrapa de la parroquia”. Esta “república gamonalicia” era legitimada en cierta medida por las autoridades superiores cantonales, provinciales e incluso nacionales que veían en el cacique el representante del verdadero poder y el que controlaba la vida política local que se regía poco por las disposiciones consignadas en reglamentos, leyes o constituciones. Un elemento interesante que señalaba Samper en el funcionamiento de este poder no institucionalizado era la manera como se hacía uso del “pueblo” cada vez que se requería hacer una solicitud al gobierno nacional. En ese caso, se elaboraba “una petición unánime firmada a ruego, y eso por exceso de etiqueta, redactada por el entendido tinterillo, encabezada por las autoridades y con todos los requisitos de ordenanza” en la que se exigía alguna concesión que amparada por la “voluntad popular”, normalmente era concedida. Con estos textos “quedaban exculpados todos los actos del triunvirato” y daba la sensación que el gobierno democrático era una realidad. Esta práctica no era extraña ni producto de la imaginación de Samper.

En 1854 algunos vecinos de la provincia de Medellín solicitaron la eliminación de la provincia de Antioquia y la reintegración de ambas entidades como una sola. Alegaban que ésta última no contaba con las rentas suficientes para sufragar todos sus gastos y que su administración municipal era débil e ineficiente. Los habitantes de Antioquia como era de esperarse,

⁵¹⁹ El texto apareció en la compilación de cuatro tomos hecha por *El Mosaico* titulada *Museo de Cuadros de Costumbres* cuya primera edición fue de 1866. La obra se puede consultar completa en la biblioteca virtual de la Biblioteca Luis Ángel Arango. Para el relato de Samper, ver <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/literatura/cosi/cost21.htm> (consultado marzo de 2016)

protestaron vivamente ante tal solicitud. Recordaban que desde 1851, momento en que se habían creado ambas provincias, algunos vecinos oriundos de Medellín se habían opuesto a la medida porque no querían que esa ciudad perdiese los privilegios que como capital tenía. Pero más importante aún, denunciaban que la solicitud de eliminación de la provincia se fundaba en los intereses particulares de Andrés Londoño y de Manuel, Mariano y Juan de Dios del Corral. Negándose a pagar la cuota asignada por cuenta de un empréstito extraordinario decretado en la provincia para hacer frente a la reciente rebelión⁵²⁰, habían acudido a sus parentelas o redes para elevar la solicitud que buscaban presentar como diría Samper, fruto de la voluntad popular. Ésta buscaba salvar sus intereses particulares y había sido engendrada por el capricho como una forma de vengar su derrota en las pasadas elecciones⁵²¹.

Los Del Corral, emparentados con Londoño, hacían parte de una familia cuyos miembros no sólo habían participado de las guerras de independencia, sino que también habían ocupado importantes cargos públicos en la provincia de Antioquia desde principios de siglo. Además de ello, su padre había participado en la colonización de la zona de Urrao y denunciado varias tierras baldías en las cuales había establecido algunas haciendas ganaderas⁵²². Así, el poder político y económico de la familia no sólo era bastante amplio sino que se encontraba asentado desde por lo menos, principios de siglo. Al parecer, al no lograr que fueran eximidos del empréstito en cuestión, usaron su poder para pedir que la provincia de Antioquia fuese suprimida y agregada a la de Medellín, en cuanto creían que los habitantes de ésta, disfrutaban de cargas fiscales menos gravosas⁵²³. Curiosamente, en una representación posterior, algunos vecinos que habían respaldado la solicitud inicial, pedían hacer caso omiso a ella en vista que “hoy mejor orientados estamos persuadidos que semejante medida es inconveniente y causaría la ruina de Antioquia y más que todo su mengua; y por lo mismo volvemos sobre nuestros

⁵²⁰ Se refiere al golpe de Melo llevado a cabo el 17 de abril de 1854

⁵²¹ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación sobre que no se elimine la provincia de Antioquia, f. 92v

⁵²² Para algunos datos adicionales, ver MEJÍA CUBILLOS, *Diccionario biográfico y genealógico*, p. 81. Disponible en <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/bitstream/handle/11059/3190/Diccionario%20biografico%20y%20genealogico%202012.pdf?sequence=1>

⁵²³ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación sobre que no se elimine la provincia de Antioquia, f. 92

pasos, y declaramos que las firmas puestas en aquella petición no tienen ninguna validez ni debe dársele ningún crédito, porque ellas fueron escritas bajo influencias perniciosas”⁵²⁴.

Para demostrar que al contrario de lo argüido, la provincia de Antioquia sí contaba con los recursos suficientes para sufragar sus gastos, sus habitantes anexaron una certificación expedida por el secretario de la gobernación, en donde se hacía un balance fiscal y se demostraba que la provincia contaba con algunos excedentes. Pero también anexaron declaración del administrador de correos encargado del cobro del empréstito, en donde se certificaba que los cuatro individuos mencionados eran grandes capitalistas de la región y contaban con los recursos suficientes para realizar el pago de la cuota asignada, que hasta el momento, no había sido cubierta.

La anterior disputa dejaba ver las múltiples maneras en que podía ser usado el poder de los caciques, gamonales u hombres principales. No sólo era a través de la cooptación de los empleos públicos, sino también a través de la presión que ejercían sobre la política nacional por medio de este tipo de documentos (representaciones, peticiones y solicitudes de las localidades) que tenían amplio eco en las Cámaras Legislativas. Pero sin lugar a dudas, la apropiación de los cargos públicos fue la estrategia de la que más comúnmente hicieron uso.

Para los vecinos del distrito parroquial de La Tagua, era necesario proceder a la supresión de la provincia de Valle-Dupar a la que pertenecían, a razón de la pobreza generalizada y de la dificultad consiguiente de generar rentas y cubrir los gastos necesarios. Pero también porque “unos pocos se han adueñado de la cosa pública (consecuencia de la misma falta de hombres inteligentes) que todo lo manejan a su querer; por manera que la provincia de Valle Dupar ha venido a ser el patrimonio de una sola familia”⁵²⁵. Y es que si bien la falta de rentas era un problema grave, lo era más el dominio personalista que se había establecido sobre la provincia:

La fatalidad, CC. SS y RR, ha hecho que la provincia del Valle-Dupar, casi desde su creación, sea el patrimonio de una familia: por lo que en la capital de ella se han cometido y cometen los mayores crímenes, quedándose impunes, pues sus ejecutores son inmunes al estar al abrigo del poder: asesinatos atroces y muy públicos ha habido y no por esto las autoridades de la capital han procurado llenar su

⁵²⁴ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación en la cual se pide hacer caso omiso de una representación anterior en la que se solicitaba la eliminación de la provincia de Antioquia y su agregación a Medellín, Antioquia 22 de agosto de 1854, f. 91

⁵²⁵ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856: Representación de algunos vecinos del distrito de La Tagua, Tagua, 10 de noviembre de 1855, f. 507v

deber. Actualmente se ha cometido en la capital de la provincia con escándalo de la moral pública, el delito de falsedad en los registros de elecciones nacionales: por lo que los habitantes de esta provincia seremos indignos e ilegalmente representados en las cámaras legislativas, así como gobernados por un hombre que la generalidad rehúsa⁵²⁶.

La falsedad en los registros eleccionarios fue una queja constante de las localidades y la mejor evidencia del dominio de tales gamonales. Así, algunos habitantes del distrito parroquial de Inzá señalaban que “los distritos conocidos hoy con el nombre de Paéz y Huila que formaban el antiguo territorio [de Guanacas] no servirán de instrumento de ruina a la provincia de Neiva, por cuanto el sufragio eleccionario tomará toda su libertad arrancando el abuso que se comete en ellos, suponiendo miles de votos sin que sus habitantes los rindan; atribuyéndose el voto general con un particular que lo forma el capricho y voluntad de un solo hombre que se caracteriza con el nombre de «cacique»”⁵²⁷, por lo cual solicitaban se les segregara de la provincia de Neiva en donde tales abusos se cometían, y se reconstituyera el antiguo territorio de Guanacas.

La alteración de las elecciones no sólo tenía un fin personal como lo era ubicar en un determinado cargo público a un individuo específico, sino también fines partidistas. Y es que en la Nueva Granada las dos colectividades, conservadora y liberal, se constituyeron desde muy temprano en importantes ejes de identificación⁵²⁸. Rápidamente las regiones y localidades se alinearon con uno y otro, lo que explica la agresiva lucha política y que el escenario de ésta fuera desde el espacio nacional, hasta las más pequeñas localidades y distritos parroquiales.

De hecho, una de las mayores críticas, además del gamonalismo, era que la fragmentación territorial se estaba llevando a cabo para favorecer los intereses de un determinado partido. El caso más claro fue el de la división de la provincia de Antioquia. Como se ha señalado, la antigua provincia de este nombre fue dividida en tres secciones en 1851, dando origen a las de Antioquia, Rionegro y Córdoba. El amplio debate que generó esta medida se reprodujo no sólo al interior del Congreso, sino también a través de la prensa y hojas sueltas. Algunos de

⁵²⁶ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856: Representación de los vecinos del distrito parroquial sobre que se suprima la provincia de Valle Dupar, f. 513

⁵²⁷ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Representación de algunos vecinos del distrito parroquial de Inzá, cantón de La Plata en la provincia de Neiva, para que se le segregue de esa provincia y se restituya el territorio de Guanacas suprimido en 1849, Inzá, 23 de enero de 1857, f. 380

⁵²⁸ MELO (selección y prólogo), *Orígenes de los partidos*; MOLINA, *Las ideas liberales*; RESTREPO JARAMILLO, *El pensamiento conservador*

quienes se oponían a ella, señalaban que ésta se había llevado a cabo con el fin de favorecer la presencia del liberalismo en una región claramente dominada por los conservadores. No es de extrañar, por ejemplo, que la provincia de Rionegro se hubiese convertido desde entonces en un centro liberal importante que quebró la hegemonía que habían tenido los conservadores y estableció un nuevo equilibrio regional⁵²⁹. Pero no fue el único caso de estas luchas partidistas.

En la provincia del Chocó se presentó una agria disputa entre sus dos cantones, San Juan (conservador) y Atrato (liberal). La cámara provincial había dirigido una petición al Congreso solicitando la división de la provincia en dos. Según los habitantes de Atrato, la cámara, dominada por los conservadores de San Juan, sólo discutía y aprobaba lo que beneficiaba a éste, de manera que al solicitar la división de la provincia buscaba extender el dominio político de su partido, aun cuando esta petición en nada favorecía a ninguna de las dos secciones. Señalaban que consentir en la división de la provincia “sería un triunfo que concederías al partido revolucionario [conservador]”, que buscaba anular las sanas medidas tomadas por la administración nacional de corte liberal⁵³⁰.

Más allá de la conveniencia nacional, de la necesidad de establecer una mejor repartición del poder, la fragmentación territorial, en asocio con la descentralización política, reforzó dinámicas de control político por parte de caciques y gamonales. Ese escenario y los peligros que implicaba, fue una de las razones que impulsarían los procesos de centralización a mediados de los años 50.

DE LA FRAGMENTACIÓN TERRITORIAL A LA FORMACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERALES, 1855-1863

El proceso de constitución de los estados federales se llevó a cabo de la misma manera que lo había sido el de las nuevas provincias, es decir, no medió un proyecto general que reorganizara políticamente el territorio, sino que fueron erigidos de manera individual a partir de la unión

⁵²⁹ Sobre la división de la provincia de Antioquia ver principalmente, JURADO, “La división de la provincia” y ORTIZ, *Aspectos políticos del federalismo*

⁵³⁰ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, IX, 1853: Representación del cantón de Atrato sobre división de la provincia, f. 347

de varias provincias. Este proceso inició en 1855 con el de Panamá y continuó en los dos años siguientes con los de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena y Santander. El de Tolima tendría que esperar hasta 1861. La constitución de Rionegro expedida en 1863, no creó ninguna entidad nueva, tan sólo sancionó la unión de los nueve cuerpos políticos previamente establecidos. Valga la pena señalar que a lo largo de los 23 años que se mantuvo vigente el régimen federal por ella creado, no se alteró esta división. Una estabilidad que contrasta con los años precedentes.

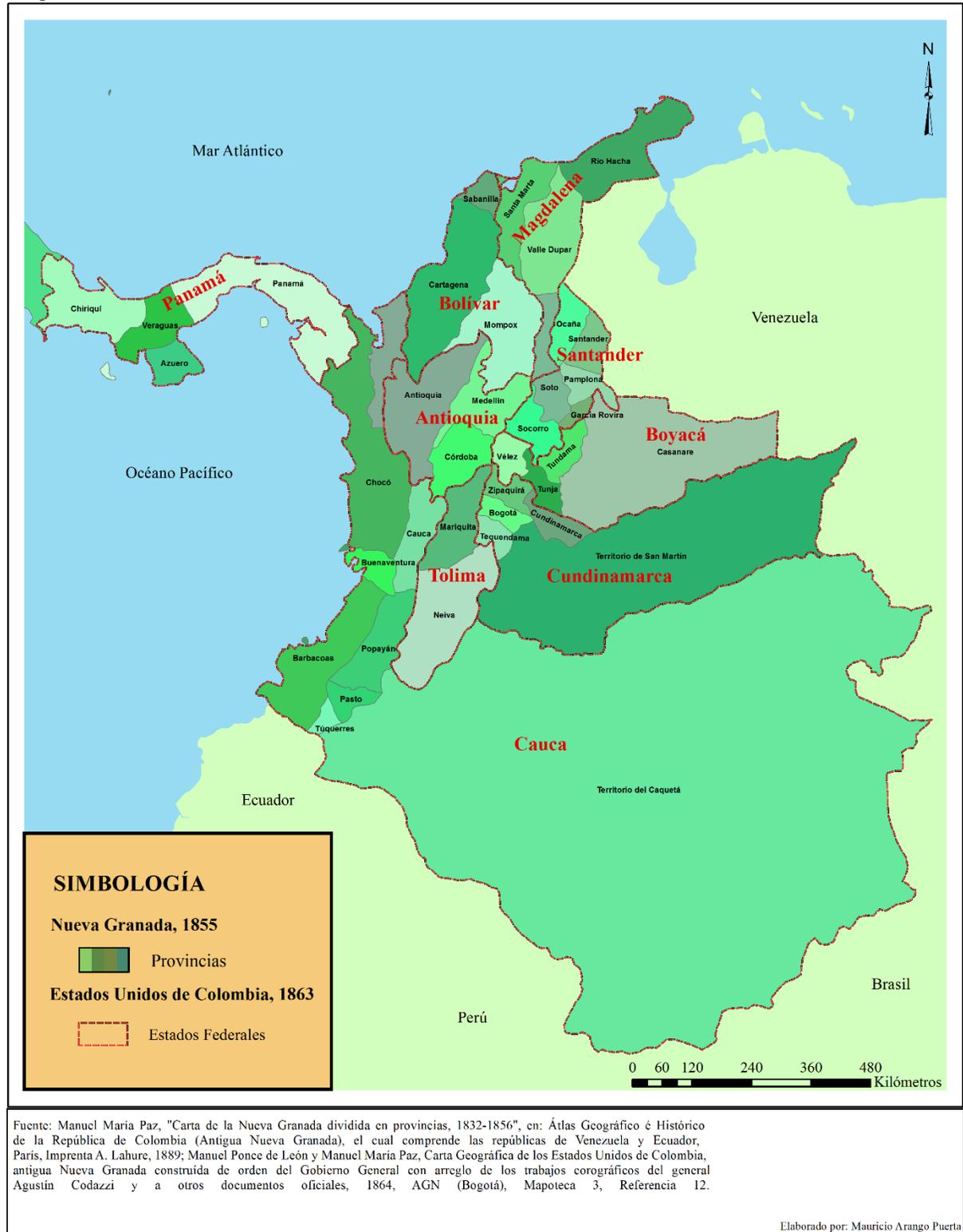
No obstante, esa estabilidad de la división territorial ha llevado a juzgar la creación de los estados federales como un proceso “natural” de concentración de territorios y poblaciones que compartían ciertos rasgos comunes. Como se vio en el apartado anterior, hubo localidades y miembros del Congreso que defendían la unidad de ciertas regiones a quienes les atribuían una identidad particular claramente reconocible. Esta supuesta unidad cultural o política, hábilmente explotada por las élites regionales para favorecer su dominio interno sobre las poblaciones bajo su mando, escondía serios conflictos al interior de cada uno de los estados⁵³¹. Y es que en poco tiempo se pasó de tener 36 provincias a nueve estados federales, lo que supuso que la mayoría de las capitales provinciales se tornaran centros secundarios puestos bajo la dependencia directa de las capitales estatales que concentraron mayor poder y autoridad. No es de extrañar que algunas poblaciones se opusieran a esos procesos de centralización y que el periodo federal se haya caracterizado por una alta conflictividad.

Mijangos ha señalado para el caso mexicano, que el problema básico de la organización territorial “fue resuelto a partir de la formalización de estructuras preexistentes, esto es, coloniales”⁵³². Esta afirmación remite a la continuidad que se puede observar entre provincias, diputaciones y estados federales. En el caso de la Nueva Granada se observa una continuidad similar, pero el problema radica en que querer ver esas unidades como “naturales” desconociendo los conflictos y disputas internas de las regiones agrupadas para formar estados federales.

⁵³¹ Un análisis general sobre la manera como se configuraron estas élites regionales es el de PALACIOS, “La fragmentación regional”

⁵³² MIJANGOS, “Legislación, administración y territorio”, p. 180

Mapa 4: CAMBIOS JURISDICCIONALES, 1855-1863



Un ejemplo claro de lo que se ha dicho, es el caso de Panamá. Para muchos, el Istmo poseía una clara unidad cultural, política y geográfica que hacía necesaria y deseable, la creación de una sola entidad política a partir de sus cuatro provincias (Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí). Así lo expresaba como se ha visto, Justo Arosemena que desde principios de la década de 1850 presionó, junto con otros miembros de las élites panameñas, la constitución de un estado federal. Pero no todos los sectores al interior del Istmo pensaban igual.

La provincia de Chiriquí se oponía a la creación de dicho estado y se cuestionaba “los derechos que asisten al Istmo para tal procedimiento y la conveniencia pública que de ello resultara”⁵³³. Señalaba no existir ninguna razón que provocase el resentimiento del Istmo hacia el gobierno de la Nueva Granada y que lo impulsara a buscar su autonomía. Por el contrario, éste había recibido de las diferentes Legislaturas Nacionales todo lo que pedía, hasta el punto de causar celos en otras provincias a las que se les negaba tales beneficios. La creación del estado federal se veía como inconveniente toda vez que favorecería la preeminencia de la provincia de Panamá que se sellaría con la elección de la ciudad de Panamá como la nueva capital del estado. Este predominio se basaba en la “necesidad de cortar el vuelo rápido y feliz a que están llamadas las otras provincias del interior; porque aquella no posee los elementos suficientes para su subsistencia en el rango del gobierno general, y tiene indudablemente que causar la ruina de las provincias interiores”⁵³⁴. Para ello Panamá apelaría a diferentes métodos o estrategias. La primera era presionar un trazado ventajoso al momento de platearse la construcción del canal interoceánico, de manera que se excluyera de sus beneficios a las otras provincias⁵³⁵. La segunda era establecer una hegemonía sobre el congreso estatal que derivaría en la práctica, en una desigual representación de las regiones que componían el Istmo. Para Chiriquí, era claro que las voces de los representantes de las restantes tres provincias tendrían poco eco en el congreso estatal toda vez que el interés de Panamá era “no menguar su existencia política, y antes bien ensancharla al mayor grado a que está llamada por la naturaleza, y aun cuando tuviere muy

⁵³³ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Informe emitido por la cámara de la provincia de Chiriquí al Senado sobre la emancipación del Istmo en estado soberano, David, 23 de octubre de 1852, f. 8

⁵³⁴ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Informe emitido por la cámara de la provincia de Chiriquí al Senado sobre la emancipación del Istmo en estado soberano, David, 23 de octubre de 1852, f. 8v

⁵³⁵ Desde por lo menos las primeras décadas del siglo XIX se empezó a plantear la posibilidad de construir un canal interoceánico, proyecto que encerraba las esperanzas de istmeños y neogranadinos.

buenas intenciones en favorecer el resto de las otras, tiene forzosamente su diputación que votar en contra de estas buenas disposiciones, porque serían sus votos opuestos a la existencia misma de aquella”⁵³⁶. Finalmente señalaba un elemento no menos importante, y era que al constituirse el estado, este sería acaparado por un par de familias que harían de él, un patrimonio particular.

Veraguas y Azuero por el contrario, respaldaron la constitución del estado federal dadas las dificultades de carácter administrativo y fiscal que como provincias, venían enfrentando. La de Veraguas cuestionaba la extrema fragmentación del territorio que había llevado a la creación de pequeñas entidades territoriales y los efectos que esto causaba: “como la opinión pública es bastante débil en todos estos países españoles, lo es infinitamente más en secciones diminutas y atrasadas como nuestras provincias del Istmo”⁵³⁷. Esto había llevado a que en la mayoría de las provincias el robo, el asesinato y los escándalos de toda índole se hubiesen constituido en moneda corriente. Este panorama requería el establecimiento urgente de un gobierno fuerte que los contuviera. La de su Azuero por su parte, se quejaba de la constante dificultad que enfrentaba para encontrar hombres que desempeñasen los destinos públicos. La situación había llegado a tal punto, que la administración local se encontraba casi paralizada. Había sido casi imposible encontrar hombre alguno que aceptase ocupar el recién vacante puesto de gobernador, ya que todo aquel nombrado en el cargo se excusaba alegando diferentes razones. El jefe político de la capital había tenido que asumirlo provisionalmente hasta que fue posible hacer el nombramiento en propiedad luego de varios meses. A ello era necesario agregar la falta de recursos y la resistencia de los habitantes para contribuir con cualquier cuota para los gastos públicos, así fuese ésta pequeña. De manera que:

Juntos sufrieron los pueblos de las provincias de Azuero y Panamá las consecuencias de la decadencia del Istmo, y juntos deben marchar en la prosperidad que hoy disfruta la última.

⁵³⁶ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Informe emitido por la cámara de la provincia de Chiriquí al Senado sobre la emancipación del Istmo en estado soberano, David, 23 de octubre de 1852, f. 9v

⁵³⁷ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación de la legislatura de la provincia de Veraguas sobre creación del estado de Panamá, Veraguas, 25 de septiembre de 1854, f. 28

Unidos por la identidad de sus costumbres e intereses, y por los vínculos formados por su unión inmemorial en lo político, ambos pueblos verán con satisfacción desaparecer el obstáculo que la subsistencia de la provincia de Azuero presenta para la prosperidad común⁵³⁸

No obstante, los hechos parecieron darle la razón a la provincia de Chiriquí y confirmar sus temores. Las cuatro provincias no marcharon juntas en la prosperidad: los beneficios del ferrocarril que se inauguraría el mismo año de constitución del estado federal, se concentraron en una zona muy delimitada y casi podría decirse que sólo favoreció a las ciudades de Colón y Panamá. Las provincias interiores por su parte, no sólo no gozaron de su apertura, sino que con economías basadas en la agricultura, se vieron poco favorecidas por una legislación particular tendiente a impulsar el comercio e intercambio de bienes y servicios. Aunque el estado no se convirtió en el patrimonio de una sola familia, sí permitió ensanchar el poder de familias como los Arosemena, Icaza, Fábrega y otras pocas parentelas.

La experiencia de Panamá deja ver que incluso en una región que estaba llamada “naturalmente” a conformar una sola unidad, la creación de un estado federal no estuvo exenta de conflictos internos. Por el contrario, ello supuso la lucha entre regiones, familias y partidos por el acceso al poder y los recursos. Estas disputas no se limitaron al momento mismo de creación de los estados, sino que se mantuvieron vigentes a lo largo de los años, renovándose a partir de nuevas coyunturas. Como dato curioso, uno de los estados que más padeció la inestabilidad política a lo largo del periodo federal, fue justamente el de Panamá, lo que contrasta con la imagen unitaria, homogénea y de cohesión interna que las élites proyectaron. El que tantas zonas y poblaciones fuesen excluidas de los beneficios políticos y económicos que supuso la construcción del ferrocarril, muestra que no necesariamente la creación de grandes entidades territoriales ayudó a superar los problemas y conflictos que padecían las antiguas provincias.

Pero por supuesto había excepciones. Al parecer, Antioquia o mejor, su clase dirigente, sí logró construir una unidad que fue más allá del discurso e integrar sus diferentes zonas dentro de un proyecto político regional. Esta experiencia refuerza el interrogante en torno a cómo respondió cada estado al desafío de su constitución: cómo se logró dirimir las disputas entre

⁵³⁸ CONGRESO, Senado, antecedentes de leyes, 110, 1855: Representación de la cámara provincial de Azuero para que se suprima dicha provincia y se reincorpore a la de Panamá, Los Santos, 29 de septiembre de 1852, f. 168

élites regionales enfrentadas por el control y dominio de éste, qué estrategias se usaron para contener el descontento de las poblaciones opuestas a la reintegración territorial y los nuevos equilibrios internos que se establecieron.

Más que la culminación de un proceso “natural”, la creación de los estados respondió a las necesidades de una nueva coyuntura política. Si la fragmentación territorial fue consecuencia del proceso de descentralización, la inminente sanción de la república federal que ya se vislumbraba a mediados de los años 50, impulsó un proceso de reintegración territorial. Este se vio favorecido por las dificultades que no pocas provincias expresaron con respecto a la administración municipal. Aunque es posible que la falta de recursos y hombres adecuados para desempeñar los cargos no se solucionasen del todo con la creación de los estados, muchos creían que al menos éstos se verían atenuados, toda vez que ubicaban su origen en la estrechez territorial de las provincias. Y es que entre más pequeña fuese la jurisdicción de la autoridad, menos posibilidades había de encontrar estos hombres capacitados y menos objetos sobre los cuales imponer contribuciones. Ello explica el proyecto de ley sobre división territorial que presentó el secretario de gobierno en 1855 y que proponía reducir las treinta y seis provincias existentes a sólo nueve, y que fue respaldado por varias localidades como lo demuestra el entusiasmo de varios vecinos de la provincia de Córdoba:

Ha llegado a nuestras manos el programa de la administración en donde se consigna la idea de reducir a un número de 7 a 12 las provincias de la república. Esta idea nos ha llenado de satisfacción y de esperanza porque ella consulta de una manera notable nuestros deseos y nuestros intereses.

La antigua provincia de Antioquia fue dividida en tres, contrariando la voluntad de los pueblos y el voto expreso de sus representantes. Esta división no ha producido ventaja ninguna para los moradores de este país, pero sí el gravísimo daño de multiplicar o triplicar las cargas. Las contribuciones a que esta inconsulta división ha dado origen nos agravan sin provecho ninguno para nadie⁵³⁹.

Los habitantes de la provincia de García Rovira expresaron un respaldo similar al proyecto a la vez que cuestionaron la actitud de su legislatura provincial. Ésta se había pronunciado a favor del mismo, siempre y cuando se conservase intacta la provincia y no se uniese a otras para reintegrar la antigua Pamplona. Criticaban el “cínico descaró” de la legislatura y cuestionaban qué sentido tenía

⁵³⁹ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación de algunos vecinos de la provincia de Córdoba sobre división territorial, s.f (pero se presume de 1855), f. 111

¿confesar tácitamente su utilidad en el resto de la república y no en García Rovira? ¿no es la pequeñez provincial una rémora, lo mismo que en otros puntos de la república? ¿en dónde está esa causa de excepción, que produce tan excepcionales efectos? ¿en dónde está esa causa extraña que nos hará progresar, a pesar de ser un inconveniente los gastos empleados en mantener la categoría de provincia? Ciudadanos Senadores y Representantes, esa causa la hallaréis en la delirante imaginación de los diputados provinciales de García Rovira; más jamás saldrá de allí para ser una realidad⁵⁴⁰

La actitud paradójica de la legislatura dejaba ver el celo de algunas corporaciones y localidades frente a la pérdida de sus privilegios. Si bien respaldaban la necesidad y utilidad de reducir el número de provincias para integrar unidades más grandes, no incluían la suya dentro de esa propuesta. Para los habitantes de García Rovira esa actitud se sustentaba en la empleomanía, en la negativa de quienes vivían de los empleos públicos provinciales a renunciar a su fuente de subsistencia. La actitud de la legislatura fue compartida por el gobernador de la provincia de Tundama. En carta dirigida al secretario de la Cámara de Representantes le expresaba su deseo que se llevara a cabo la reforma territorial, pero se mostraba en desacuerdo con que su provincia se uniera a la de Tunja para crear una sola entidad política, pues si sus habitantes

Han demostrado que son capaces y dignos de regirse por sí mismos no dando un solo escándalo eleccionario durante su existencia, ni adoptando ninguna medida que pueda tacharse de apasionada o imprudente; si esta provincia ha acreditado en la última crisis, que sus habitantes poseen las virtudes republicanas que sostiene por sí mismas las dignidades e importancia, no sólo de las localidades sino aun de las naciones, ¿cómo es que se trata de deprimirla, que se le quiere eliminar y se pretende, en fin, someterla a otra con la cual ya sabe que no puede menos de tener un fatal maridaje?⁵⁴¹

Creía que el Congreso debía proceder a eliminar aquellas provincias que habían demostrado una incapacidad para generar los recursos con las cuales subsistir y que se habían convertido en escenario de agrias disputas eleccionarias. Pero ese no era el caso de Tundama, que tantas pruebas había dado de su capacidad para gobernarse a sí misma. Si se llevaba a cabo la reforma prefería una unión con la provincia de Casanare, dejando claro que la creación de las grandes unidades territoriales sólo podía llevarse a efecto una vez se sancionara la federación, antes de lo cual no convenía hacer ninguna innovación.

Quizás las que mostraron más reservas frente a la reintegración territorial fueron las capitales provinciales, problema que había sido señalado ya por el secretario de Gobierno en 1853, Patrocinio Cuéllar. Éste aseguraba que la pérdida de categoría provocaría necesariamente el

⁵⁴⁰ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 109, 1855: Representación de algunos vecinos de la provincia de García Rovira sobre proyecto de división territorial, 1855, f. 160v

⁵⁴¹ CONGRESO, Cámara, asuntos varios, X, 1855: Representación del gobernador de la provincia de Tundama al secretario de la cámara de representantes, Santa Rosa, 23 de febrero de 1855, sin folio

descontento de las capitales, aunque éste sería mayor o menor dependiendo del estado al que fuesen agregadas. Una aparente solución sería la conservación de la entidad provincial dentro de los estados, pero la creía poco probable porque no solucionaba de fondo el problema de la escasez de hombres aptos para desempeñar los cargos públicos⁵⁴². Como se ha mencionado en el capítulo 2 y como se puede observar en el cuadro anexo 3, la mayoría de los estados procedieron a la creación de unidades territoriales intermedias que en algunos casos llamaron provincias y en otros departamentos y que eran muy similares a los antiguos cantones. Esta situación lleva a cuestionarse por el papel que jugaron esos espacios intermedios en la articulación del poder estatal, su grado de autonomía, y si, efectivamente, sirvieron para contener el descontento y oposición de las antiguas capitales provinciales.

Pero la reintegración territorial tuvo que enfrentarse también a no pocos desafíos de carácter práctico. A propósito de las incorporaciones de las provincias de Ocaña a la de Santamarta y la de Valledupar a la de Mompós, la comisión de división territorial del Congreso en cabeza de M.M Castro, planteaba en su informe del 20 de marzo de 1857 una pregunta esencial: “¿cómo hacer valer el espíritu del voto popular con el continuo cambio territorial que redefinía los límites provinciales y consecuentemente, la jurisdicción de las autoridades políticas y judiciales?”. Recordaba la comisión que la constitución vigente de 1853 aseguraba a todo ciudadano granadino el voto directo para la elección de los gobernadores, senadores y representantes por la provincia, y “mal pudieran llenarse estas exigencias constitucionales si las nuevas provincias de Santamarta y Mompós continuasen administrándose en lo político y en lo judicial por las mismas autoridades de las antiguas provincias, en cuya elección no tomaron parte los ciudadanos de Ocaña y de Valle Dupar”⁵⁴³. Castro planteaba la urgencia de resolver de inmediato dos cuestiones: si el periodo actual de los gobernadores en ejercicio debía mantenerse, y segundo, si el personal de los tribunales de las dos antiguas provincias de Santamarta y Mompós, nombrados por los ciudadanos de éstas “representa el voto popular de los electores de Ocaña y Valle Dupar que no contribuyeron a su elección”.

⁵⁴² *Informe del Secretario Gobierno en 1853*, p. 9

⁵⁴³ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: M.M Castro, Informe de comisión sobre algunas cuestiones derivadas de la incorporación de las provincias de Ocaña y Valledupar a las de Santamarta y Mompos, Bogotá, 20 de marzo de 1857, f. 206v. El subrayado es del original

El informe de la comisión dejaba en claro los múltiples problemas derivados de la reintegración territorial y la formación de los estados federales. Su llamado era a atenderlos de manera urgente toda vez que sus consecuencias podían ser catastróficas. Y es que ¿cómo dirimir las disputas por rentas, recursos y gastos compartidos entre las provincias? ¿Cómo asegurar la representación de todos los distritos parroquiales en las corporaciones municipales de las nuevas provincias y estados? ¿Cómo evitar los choques y disputas entre las diferentes localidades puestas bajo el dominio de otras, en la mayoría de los casos sin consultar sus intereses y deseos? En un informe adicional de Ricaredo Villa a propósito de la eliminación de la provincia de Valle Dupar del 18 de febrero de 1857, se sostenía que “no puede admitirse que al agregarse una provincia a otra, la eliminada se suscriba a la constitución y ordenanzas expedidas por aquella a quien se agrega, ni que se conozca como sus legítimos mandatarios a empleados que han sido elegidos sin su intervención. Sostener otra cosa sería conculcar el gran principio de nuestra constitución que sanciona el poder municipal en toda su amplitud”⁵⁴⁴. De esta manera la legitimidad de los empleados y corporaciones locales y de los actos públicos fue cuestionada y puesta bajo sospecha, lo que les restaba autoridad y disminuía su eficacia administrativa.

Hubo impactos si se quiere mucho más limitados pero no menos importantes. Agustín Codazzi, jefe de la Comisión Corográfica, se quejaba de los inconvenientes derivados del continuo cambio de límites y denominaciones de las localidades. Más allá de los problemas que suponía para su trabajo, resaltaba las implicaciones que traía para el país. Para Codazzi, “si se lleva adelante esta moda tan inútil como perniciosa [el cambio en el nombre de las localidades], la Nueva Granada no podrá tener Historia ni Geografía; hasta los actos públicos padecerán y se suscitarán dudas y pleitos sobre las propiedades, desde que un lugar se pueda llamar de distintos modos. Imposible se hace también la estadística y sus comparaciones, en una palabra, la República vendrá a ser un caos incomprensible”⁵⁴⁵. Pero los problemas y confusiones se daban no sólo con el cambio de nombre, también con el de las jurisdicciones

⁵⁴⁴ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857, f. 216

⁵⁴⁵ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856, f. 237v

que representaban. En 1850, por ejemplo, el nombre Antioquia aludía a una cuyo espacio era muy diferente al que bajo la misma denominación, tendría en 1853.

La manera como cada uno de los estados hizo frente a los problemas y desafíos derivados de la reintegración territorial que les daría vida, fue diferente como también los efectos de esos procesos. Aunque se requieren investigaciones particulares que ayuden a dar cuenta de ellos y explicarlos detalladamente, intentaremos a continuación ver la manera como se desarrollaron esos conflictos en un caso específico como lo fue el estado de Cundinamarca, antigua provincia de Bogotá.

LA CONSOLIDACIÓN DE LOS ESTADOS FEDERALES: EL CASO DE CUNDINAMARCA

Estados federales como los de Antioquia y Cauca han acaparado la atención de la historiografía en comparación de otros menos trabajados como los de Bolívar, Magdalena o Boyacá. Sólo hasta épocas recientes se ha intentado superar ese vacío que continúa siendo bastante desigual. Dentro de esas ausencias sobresale la de Cundinamarca⁵⁴⁶, estado hasta ahora poco trabajado como consecuencia, por un lado, del acceso a las fuentes. A diferencia de otras regiones del país, no se cuenta con un archivo regional, destruido a mediados del siglo XX. La documentación existente es parcial y se encuentra muy dispersa en diferentes acervos. Por otro lado, la aparente ausencia de una clase política regional parece haber persuadido a los investigadores de analizar la zona en vez de motivarlos a indagar las razones de ésta. Espacios como Antioquia o Cauca con clases regionales bien definidas, sustentadas en bases políticas y económicas claras, aparecen mucho más tentadoras como áreas de investigación.

No obstante, la experiencia de Cundinamarca es interesante porque permite observar el difícil camino que llevó a la creación de los estados federales, las fracturas no sólo territoriales que causó la división de las grandes provincias y los conflictos internos que se suscitaron a raíz de la unión de varias localidades para crear una sola entidad territorial. A ello habría que agregar que de manera similar a lo ocurrido en otras experiencias históricas, la creación del distrito

⁵⁴⁶ Para algunos estudios sobre el estado de Cundinamarca, ver RUEDA ENCISO, "La administración liberal"; GÓMEZ CONTRERAS, "La Regeneración en Cundinamarca", "El liberalismo en el estado federal", "Sociedad y partidos políticos". De ambos autores, *La república liberal decimonónica*

federal que supuso la sustracción de la parte más importante del estado (la ciudad de Bogotá) para erigirla en la residencia permanente de los poderes federales, supuso un conflicto adicional entre las autoridades nacionales y las del estado y promovió un debate en torno a la jurisdicción territorial de cada una de ellas. La formación del estado de Cundinamarca que abordaremos de manera muy general, ayuda, desde nuestro punto de vista, a dar luces sobre los múltiples conflictos que generó la reforma territorial, primero con la fragmentación de las grandes unidades territoriales, y luego con su re-concentración.

La división de la provincia de Bogotá

Como ya se señaló, el proceso de fragmentación territorial tomó como punto de partida la división de las grandes provincias. Si bien ello creó impactos diferenciados al interior de cada una de ellas de acuerdo a la manera como se llevó a cabo, la forma como quedaron distribuidos los recursos, la población y la riqueza pública y privada, fueron las provincias de Antioquia y Bogotá las que sintieron los mayores efectos. Aunque en los dos casos como en las demás que se fraccionaron mediaron en la decisión argumentos de conveniencia nacional, en el fondo se encontraban otros no menos importantes. En el caso de Bogotá se señalaba como principal razón la necesidad de promover una mejor administración. El problema en esta provincia era que la mayoría de las atenciones de la gobernación se concentraban en la ciudad de Bogotá, de manera que los demás distritos parroquiales se encontraban siempre en una posición secundaria, desatendidas por completo sus necesidades. De lo que se trataba era de llevar a cabo una descentralización con relación a la ciudad capital.

Desde finales de la década de 1840 se empezaron a escuchar voces que solicitaban dicha división. El gobernador de la provincia de Bogotá Vicente Lombana, en nota enviada al secretario de Relaciones Exteriores en 1849, expresaba su desacuerdo con una solicitud que había sido enviada por el distrito parroquial de Bojacá, en la cual pedía ser trasladado de cantón. El gobernador creía que este tipo de solicitudes particulares no debían tenerse en cuenta toda vez que “de lo que debe tratarse es de dividir la extensa provincia de Bogotá en las necesarias para su buena administración, consultando las circunstancias de los pueblos para mirarlos según su interés y analogías, y siendo esta una necesidad que se palpa debe remediarse

cuanto antes sin hacer cambios parciales que dejan subsistente el mal⁵⁴⁷. Esta discusión se trasladó a las sesiones de las Cámaras Legislativas de 1850 a propósito de la discusión de un proyecto de ley que buscaba la creación de la provincia de Zipaquirá a partir de varios distritos pertenecientes a Bogotá. Aunque la mayoría de los diputados rechazaron el proyecto por considerarlo mal diseñado, respaldaron la necesidad de dividir la provincia de Bogotá en varias unidades territoriales que para el diputado Romualdo Liévano, no podía ser inferior a seis⁵⁴⁸.

La tan anhelada división por fin se declaró por medio del decreto de 6 de mayo de 1852 que creó cuatro nuevas provincias: Cundinamarca, con capital Chocontá; Zipaquirá, con capital en la población del mismo nombre; Bogotá, con capital Bogotá y Tequendama con capital La Mesa. Durante los tres años en que se mantuvo vigente esta división, fueron mínimas las alteraciones a los límites administrativos fijados, y cuando se llevaron a cabo fue con el objetivo de mejorar el desequilibrio presente en la división. Como recordaba el secretario de Gobierno en 1853, Patrocinio Cuéllar, las nuevas provincias de Tequendama y Zipaquirá habían sido constituidas a partir de un solo cantón, extensión limitada que había generado enormes cargas fiscales para sus escasos habitantes⁵⁴⁹.

Pero lo que era visto como una medida de conveniencia administrativa por las autoridades nacionales, fue percibida de manera muy diferente por algunas localidades. El cabildo de Ubaté sostenía en 1850, que con la proyectada división se les privaba a sus habitantes de las ventajas que obtenían de su vinculación con la capital de la República y se agrietaban las numerosas y estrechas relaciones que se habían establecido con ella desde tiempos remotos y que cada día se multiplicaban. En comparación, eran nulas las relaciones con los pueblos con quienes se proyectaba unir ese distrito, con quienes nunca habían podido congeniar y jamás podrían procurarse relaciones dada la diferencia de carácter y costumbres. Mostraba su preocupación

⁵⁴⁷ AGN, República, Gobernaciones (Bogotá), tomo 26: Nota del gobernador de la provincia Vicente Lombana al secretario de estado en el despacho de relaciones exteriores, Bogotá, 3 de noviembre de 1849, f. 484

⁵⁴⁸ *Diario de debates*, 10 de abril de 1850, Bogotá, Imprenta del Neogranadino, 1850. La sesión en donde se discutió el proyecto se llevó a cabo el día 5 de abril

⁵⁴⁹ *Informe del Secretario de Gobierno en 1853*, p. 16

dado que la medida ninguna utilidad traería y tan sólo beneficiaría al lugar que buscaba erigirse en capital de la nueva provincia⁵⁵⁰.

Pero era necesario tomar en consideración otros aspectos como los señalados por el cabildo del distrito de Pasca en 1851. Con la creación de una nueva provincia de la que en adelante dependería, se cortarían los auxilios que la ciudad de Bogotá destinaba para los gastos parroquiales del distrito y que éste, por su pobreza no podía sufragar. Así, Pasca dejaría de recibir los estipendios que se enviaban para dotar al cura parroquial. La nueva capital provincial lejos de auxiliarlos, les exigiría nuevas contribuciones para subvenir a los inmensos gastos públicos de la nueva provincia⁵⁵¹. Por ello declaraba “que se opone explícitamente [y] desaprueba semejante proyecto [de creación de una nueva entidad territorial] como oneroso y perjudicial para este vecindario y como que no sería justo ni consecuente que cuando la Cámara provincial acaba de aliviarnos de las diversas cargas que pesa bien sobre nosotros, quiera ahora el Congreso abrumarnos con tan enorme fardo”⁵⁵².

Una de las quejas que con mayor regularidad expresaron las localidades, era que con la creación de nuevas provincias aumentaría la carga fiscal sobre sus habitantes. El personero y secretario del cabildo parroquial del distrito de Fusagasugá, Carlos Cadena, redactó en 1851 una extensa representación que resumía muy bien estas preocupaciones. Señalaba que para los cantones de Fusagasugá, La Mesa y Tocaima con los cuales se erigiría una nueva provincia, sería casi imposible sostener el pesado tren administrativo de la nueva entidad territorial. Sin embargo, sí podrían seguir contribuyendo y de manera gustosa, con los cargos administrativos de la provincia de Bogotá, mucho menores y más ajustados a la realidad de sus rentas. Y es que al amparo de la nueva provincia crecería la empleomanía, esa

Docena de parásitos a cubierto de empleo, que no teniendo aptitud ni siquiera para cultivar un terreno que les diera que comer (como hacemos por acá), promueven la creación de nuevas provincias y de un

⁵⁵⁰ CONGRESO, Senado, presupuesto nacional, 571, 1850: Representación de algunos vecinos del cantón de Ubaté sobre división de la provincia, f.260

⁵⁵¹ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, IV, 1852: Representación del cabildo parroquial del distrito de Pasca, Pasca, 12 de noviembre de 1851, f. 168

⁵⁵² CONGRESO, Senado, informes de comisiones, IV, 1852: Representación del cabildo parroquial del distrito de Pasca, Pasca, 12 de noviembre de 1851, f. 168v

enjambre de tribunales: todo tan ridículo como las caperuzas de Sancho. Su objeto no es otro que la multiplicación de empleos para acomodarse luego en ella y vivir de sueldos⁵⁵³.

Esos nuevos empleados provinciales serían los únicos interesados en mantener la existencia de las nuevas provincias mientras la exigua riqueza de sus habitantes se consumía en contribuciones destinadas casi exclusivamente al pago de sus sueldos. Estando la mayoría de esos empleos dominados por un círculo reducido de individuos que hacían de éstos su más preciada posesión, no estaban dispuestos a renunciar a ellos⁵⁵⁴.

Cadena calculaba que la totalidad de los gastos que demandaba la nueva provincia entre los que se contaban las dietas y viáticos para los diputados a la cámara provincial y el personal y material del obispado con su correspondiente coro e iglesia catedral, no bajarían de cien mil pesos, de los cuales le corresponderían al cantón de Facatativá una suma no menor a 30 o 40 mil pesos que no era posible obtener de una población pobre y sin industria como la residente en él. Declaraba no entender las razones que habían llevado a proponer la división, pues todos los habitantes del cantón se encontraban bien servidos por el obispado, el tribunal superior de justicia y la gobernación de Bogotá. Y concluía señalando que “miramos la creación de la nueva provincia a manera de una inundación en que tuvieran de sumirse nuestras pequeñas propiedades”⁵⁵⁵. El cabildo en pleno respaldó la representación del personero y sólo agregó un elemento adicional que no había sido señalado por Cadena y era que no existían vías de comunicación hacia los otros cantones con quienes se debía formar la nueva provincia, ni forma de abrirlos debido a la difícil topografía de la región.

Algunos vecinos del distrito de Anolaima exponían argumentos similares a los de Cadena. Pero en vez de hacer un cálculo de los gastos que pesaría sobre su población desde la creación de la nueva provincia, resaltaban las condiciones materiales de ésta y su incapacidad para generar los recursos necesarios:

Es cierto que nuestro distrito es rico en población, pero también es cierto que esa población está compuesta casi en su totalidad de proletarios. Nuestro territorio es sumamente pobre respecto de los de otros pueblos de la provincia. No tenemos en todo el distrito una sola hacienda de ganados de

⁵⁵³ CONGRESO, Cámara, Informes de Comisiones, V, 1852: Representación del personero parroquial del distrito de Fusagasugá, f. 72

⁵⁵⁴ CONGRESO, Cámara, documentos devueltos, IV, 1853: Representación de algunos vecinos del distrito de Guatavita, f. 231v

⁵⁵⁵ CONGRESO, Cámara, Informes de Comisiones, V, 1852: Representación del personero parroquial del distrito de Fusagasugá, f. 72

ninguna especie. Ni un solo potrero de seba. Nuestra tierra montañosa y de un clima apenas templado, solo puede aplicarse a un género de agricultura cuyos frutos son de poquísimos valor, y sin caminos transitables para llevarlos a los mercados, ¿cuál podrá ser nuestra riqueza?⁵⁵⁶

Decretada ya la división, hubo distritos que promovieron su traslado de jurisdicción de la provincia a la que habían sido asignados, a la de Bogotá. Sustentaban su solicitud en los múltiples problemas que la división había traído. Los vecinos del distrito de Chipaque se quejaban en 1852 de la creación de un nuevo circuito judicial del que ahora dependían, con lo cual se afectaba gravemente la provisión de justicia, pues éste, a diferencia del de Bogotá, era más lento en las averiguaciones y sus empleados menos eficientes. Pero la creación del circuito había supuesto también cortar las relaciones entre Chipaque y Bogotá, con graves consecuencias económicas y comerciales para la primera:

Nadie ignora que este distrito [...] es una despensa de Bogotá y que todos los productos de la agricultura, única industria nuestra, hasta el carbón y la leña, se consumen en aquella ciudad, y por eso es que desde el lunes hasta el sábado de cada semana se ve un cordón de gente y de bestias transitando esta vía. En Bogotá hallamos salida a cuanto producimos, retornos no solamente para la subsistencia de nuestras familias sino también medicamentos y demás objetos necesarios para nuestro consumo; encontramos también abogados de pobres para nuestra defensa; multitud de personas que protejan nuestros derechos, tanto en lo civil como en lo criminal; juzgados de primera y demás instancias, escribanos, gobernación, alto gobierno y hasta el triste recurso de cárcel buena y hospital magnífico; facilidad para nuestros contratos, medios de ilustración y todas aquellas ventajas que proporciona una ciudad populosa, pues hasta en razón de culto religioso hacemos una ganancia.

En cambio de todas estas ventajas fuimos agregados al circuito judicial establecido en Cáqueza y a donde tenemos que elevar nuestras quejas, en donde se nos juzga por faltas efectivas o supuestas, teniendo que atravesar un camino de peñascos, que no admite composición sino a fuerza de millones de pesos, y sufrir las penalidades de no hallar en Cáqueza principalmente para los pobres más posada que una cárcel [...] En Cáqueza no se encuentra una persona que nos defienda, ningún socorro para los infelices presos, que después de largos padecimientos vienen a ser juzgados por un juzgado cuya mayoría casi siempre se compone de hombres agrícolas que carecen hasta de sentido común!! Diariamente somos llamados por el jefe político o juez de circuito para la práctica de diligencias, y como nada tenemos que llevar a Cáqueza ni cosa alguna que traer de allá, porque nuestros productos y los de Cáqueza son los mismos, el tiempo se pierde y la miseria crece. Un jornalero por ejemplo, va a Cáqueza a dar una declaración, emplea tres días en ida y vuelta, nada lleva, nada trae y su pobreza y miseria crecen; pero si este mismo jornalero es llamado a Bogotá a practicar diligencias semejantes, él lleva a su espalda un fardo de yerbas, huevos, pollos, papas, etc., y regresa trayendo sal, dulce, cacao, arroz, pan, remedios de botica y un poco más de ilustración adquirida con el roce de las gentes de la capital⁵⁵⁷.

El cabildo parroquial del distrito de Sesquilé insistía sobre los perjuicios derivados de su separación de Bogotá. La creación de la provincia de Zipaquirá a la que ahora pertenecía, había

⁵⁵⁶ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, VII, 1854: Representación de algunos vecinos del distrito de Anolaima pidiendo su segregación de la provincia de Tequendama y su agregación a la de Bogotá, f. 246

⁵⁵⁷ AGN, Gobernaciones, Bogotá, tomo 29: Solicitud del distrito de Chipaque al Presidente de la República, Chipaque 11 de noviembre de 1852, f. 576v

generado rivalidades entre las familias que buscaban acceso al poder y aumentado la presión fiscal sobre sus habitantes, nada de lo cual se comparaba a la “pérdida de las relaciones adquiridas con la capital de la República y de la antigua provincia, que es el centro de los capitales, el mercado para nuestras industrias y el foco de la ciencia y la civilización que se derraman sobre las demás localidades, todo esto ha producido un trastorno tal en nuestro bienestar, en nuestros intereses, en el empleo del tiempo y de los escasos capitales que poseemos”. La mejor opción era implorar al Congreso la eliminación de la nueva provincia, o de lo contrario, seguir los pasos de aquellos que habían optado por migrar hacia otras localidades en donde creían, obtendrían mayores beneficios⁵⁵⁸.

Como bien lo había señalado el cabildo de Chipaque, una de las preocupaciones de las localidades con respecto a las nuevas capitales provinciales, era la falta de una comunicación directa con ellas. Recordemos que esta queja no era exclusiva de los distritos circundantes a Bogotá, sino que fue una preocupación sentida por varias localidades del país. Si bien Bogotá no siempre se encontraba a una distancia más corta en comparación con la nueva capital, los caminos que conducía a ella estaban en mejores condiciones, lo que los hacía más seguros y transitables. A ello habría que agregar la economía de tiempo y recursos invertidos para su traslado. Los habitantes de Fusagasugá expresaban bien esta situación. La distancia en tiempo desde su población hasta la nueva capital, La Mesa, era de siete horas, pero debido al mal estado de los caminos se requería de al menos dos días para ir y volver. Bogotá distaba a ocho horas pero siendo el camino que conducía a ella de muy buenas condiciones, se podía hacer el recorrido de ida y vuelta en un mismo día. Este trayecto se hacía sobre un terreno plano, mientras que el camino que conducía a La Mesa estaba cruzado por ríos, pendientes y otra serie de obstáculos que no sólo retrasaban el tránsito de individuos, animales y mercancías, sino que suponían un alto riesgo para el que osara cruzar por él⁵⁵⁹.

El rechazo a la división de la provincia no fue unánime y dependió de las condiciones internas de cada una de las nuevas provincias. Según se puede constatar a partir de las representaciones

⁵⁵⁸ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, VI, 1853: Representación del Cabildo parroquial de Sesquilé sobre división provincia, Sesquilé, marzo de 1853, f. 234

⁵⁵⁹ CONGRESO, Cámara, documentos devueltos, IV, 1853: Representación de unos vecinos del distrito de Fusagasugá al cabildo de esa misma Villa, Fuagasugá, 16 de febrero de 1853, f. 248v

enviadas al Congreso y que se recogen en el cuadro anexo n. 5, las poblaciones que pasaron a formar la provincia de Tequendama fueron las que más resintieron la división de la provincia de Bogotá. Ésta, a quien le correspondió el territorio más pequeño, padeció enormes dificultades para sostener las obligaciones provinciales, por lo que sus habitantes, agobiados de contribuciones, pidieron una y otra vez su eliminación. Un ejemplo es el caso de los habitantes del distrito de Fusagasugá que en un periodo de dos años enviaron tres representaciones solicitando la eliminación de la provincia y en cuya última señalaban que en esta ocasión “nuestra representación va apoyada por nuestra municipalidad, cuyos miembros firman asegurándonos como nosotros os lo aseguramos, contener ella el deseo de la mayoría de los habitantes de este distrito”⁵⁶⁰. Con ello esperaban que se decretase sin demora la eliminación de la provincia de Tequendama y la reunificación de la de Bogotá.

Por el contrario, las poblaciones de la provincia de Zipaquirá no parecieron experimentar ningún efecto adverso ni resentir la división. Aunque al igual que otras sufrió problemas para generar las rentas necesarias, no creyó que la solución fuese su eliminación como entidad política sino la ampliación de su territorio, de manera que se extendiera su jurisdicción sobre nuevas poblaciones que pudieran contribuir a los gastos provinciales. Esta modificación territorial no causaría a ojos de su legislatura, mal alguno a las provincias de Bogotá y Cundinamarca, porque al ser demasiado grandes no resentirían la segregación de una pequeña porción⁵⁶¹. No es de extrañar que Zipaquirá no lamentara esa división. Desde tiempos coloniales fue una población importante que compitió con Bogotá por el dominio de algunos poblados secundarios. Contando en su suelo con las principales minas de sal, era de esperarse que aun cuando sus rendimientos fueran de carácter nacional, disfrutara de algunos beneficios derivados de ellas y tuviese menos inconvenientes fiscales. La división aparecía así, como una medida deseada para librarse de la influencia de Bogotá.

Pero no sólo los pueblos circundantes se lamentaban de la fragmentación de la provincia. Bogotá, a través de su cámara provincial, pedía se reconstituyera la provincia original estando

⁵⁶⁰ CONGRESO, Senado, antecedentes de leyes, 110, 1855: Representación del cantón de Fusagasugá pidiendo se agregue de nuevo a la provincia de Bogotá, Fusagasugá, 16 de marzo de 1855, f. 109

⁵⁶¹ CONGRESO, Senado, informes de comisiones, VII, 1854: Representación de la legislatura provincial de Zipaquirá sobre que se le agreguen unos distritos parroquiales a la provincia, Zipaquirá, 7 de febrero de 1854, f. 224

demostrado que las pequeñas entidades territoriales no podían hacer frente a los grandes obstáculos impuestos por la naturaleza:

El sistema de fraccionar indefinidamente la República va a abrumar a los pueblos en las contribuciones necesarias para su tren administrativo, al mismo tiempo que a paralizar todos los esfuerzos del patriotismo para dar empuje a la prosperidad pública, pues no va a haber provincia que tenga recursos para construir un camino de diez leguas, ni para procurarse crédito y llevar a cabo pensamientos de alguna importancia; y lo único que sucede es que toda la actividad de los ciudadanos se emplea en las querellas locales que tiene por fin la posesión de los varios empleos de la provincia, destinos por otra parte mal dotados que no pueden estimular suficientemente a los que con ventajas pudieran desempeñarlos.

Meditad bien, ciudadanos Senadores, en los inconvenientes que apareja el sistema de las pequeñas y casi ridículas provincias, recientemente creadas y en la influencia perniciosa que este hecho va a tener en el desarrollo de nuestras instituciones y veréis con cuánta razón os pedimos el restablecimiento de la antigua Bogotá⁵⁶².

La petición estaba encabezada por el entonces presidente de la cámara provincial, Manuel Murillo Toro, el principal adalid de la descentralización. Aunque este respaldo podría parecer a primera vista contradictorio con sus ideas políticas, en realidad eran una reafirmación de ellas. Como liberal radical Murillo respaldaba la descentralización y la autonomía local, pero creía que el poder municipal efectivo admitía excepciones. De la misma manera que los derechos ciudadanos no cobijaban a todos los habitantes de la Nueva Granada, el poder municipal no podía ser ejercido por la totalidad de las localidades, sólo por aquellas que contaban con ciertas características como riqueza y hombres capacitados para ejercer los cargos públicos. Las pequeñas provincias en que se había dividido el país no contaban con estas características, por lo que en vez de afianzar la autonomía provincial, la estaban restringiendo.

La opinión de la cámara, recogía, como se ha visto, la tendencia hacia la reunificación que empezó a aflorar a mediados de los años 50 y fue respaldada por otras localidades como el distrito de Fusagasugá que en 1854 sostenía que “ya es muy conocido por todos que estas pequeñísimas provincias como la nuestra, no pueden continuar existiendo, porque de aquí vendría el total aniquilamiento de la fortuna de sus habitantes, los que para cumplir la obligación de sostenerla tendrían que agotar hasta los últimos recursos de su subsistencia y descendiendo a considerar lo que hoy sufre nuestra parroquia”⁵⁶³. Por esta razón instaba al

⁵⁶² CONGRESO, Senado, informes de comisiones, VI, 1853: Representación de la cámara provincia de Bogotá sobre división provincia, Bogotá 13 de octubre de 1852, f. 231v

⁵⁶³ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, V, 1854: Representación sobre la división de la provincia de Bogotá, Fusagasugá, 20 de febrero de 1854, f. 37

Congreso a “apresurar el momento feliz en que nuestra antigua provincia de Bogotá vuelva a su esplendor y grandeza, a fin de que en la federación granadina pueda representar un estado digno de ella”⁵⁶⁴.

Conflictos y disputas a propósito de la creación del estado federal

La anhelada reunificación de la provincia de Bogotá se verificó por medio de la ley de 24 de mayo de 1855. Ese mismo año se aprobó la reintegración de las provincias de Antioquia, Pamplona y Pasto, a la vez que la creación del estado federal de Panamá⁵⁶⁵, eventos que marcaban claramente una tendencia hacia la consolidación del modelo federal. Desde entonces, muy pocas localidades volvieron a pedir la creación de nuevas provincias y antes bien, se pronunciaron a favor de la creación de entidades territoriales más grandes. Como el cuadro anexo 4 muestra, después de ese año la tendencia en el número de representaciones enviadas al Congreso empezó a disminuir.

La reunificación de la provincia de Bogotá fue apoyada no sólo por varias localidades incluida la misma ciudad de Bogotá, sino también por el Poder Ejecutivo nacional. El secretario de Gobierno en 1855, Vicente Cárdenas, en nota enviada al secretario de la Cámara de Representantes el 11 de mayo, le comunicaba que “el vicepresidente de la República, encargado del Poder Ejecutivo, me ha ordenado recomendar a esa honorable Cámara el despacho del proyecto pendiente en ella sobre reintegración de la antigua provincia de Bogotá, pues sin esta medida cree imposible que se allanen los graves inconvenientes que se tocan en la administración de las cuatro provincias en que está ahora dividida”⁵⁶⁶. Aunque si bien esta tendencia se venía ya vislumbrando y fortaleciendo en los años previos, vale la pena preguntarse hasta dónde el apoyo del ejecutivo a la reintegración de la provincia de Bogotá estuvo motivado

⁵⁶⁴ CONGRESO, Cámara, informes de comisiones, V, 1854: Representación sobre la división de la provincia de Bogotá, Fusagasugá, 20 de febrero de 1854, f. 37v

⁵⁶⁵ Ver Ley de 14 de abril de 1855 restableciendo la antigua provincia de Antioquia; Ley de 18 de abril de 1855 restableciendo la antigua provincia de Pamplona; Decreto de 22 de mayo de 1855 suprimiendo las provincias de Túquerres y Barbacoas y Acto adicional a la constitución de 27 de febrero de 1855 creando el estado de Panamá

⁵⁶⁶ CONGRESO, Cámara, correspondencia oficial, VIII, 1855: Nota del Secretario de Gobierno Vicente Cárdenas al Secretario de la Cámara de Representantes, 11 de mayo de 1855, f. 9

por el motín del 17 de abril de 1854 y el temor a que la división de la provincia estuviese debilitando política y militarmente el centro de la administración nacional.

La reintegración de la provincia de Bogotá fue el primer paso para la creación del estado federal que se verificó mediante la ley de 15 de junio de 1857 que estableció los estados de Cundinamarca, Cauca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. Éstos fueron precedidos por los estados de Santander, Antioquia y Panamá. El estado de Cundinamarca como se denominó la nueva entidad, reagrupaba a las provincias de Bogotá (ya reintegrada) y las de Neiva y Mariquita. Pero desde el mismo momento que se planteó su creación, fue objeto de un fuerte debate toda vez que para algunos, el estado debía tan sólo integrar a la provincia de Bogotá, creándose otro para las de Neiva y Mariquita. Esta posición se sustentaba en las diversas disputas que habían enfrentado a las tres entidades.

El límite entre las provincias de Mariquita y Bogotá no siempre fue claro. Si bien para algunos el río Magdalena debía ser usado como una línea natural de división entre ambas provincias, esto no fue así. Durante las primeras décadas del siglo XIX, la provincia de Mariquita se extendió hacia el oriente del río Magdalena, zona que fue reasignada luego a la de Bogotá. Durante el proceso de reintegración de esta última, se decidió que fueran de nuevo, asignados a la provincia de Mariquita. Con el fin de solucionar de una vez por todas esa querrela y lograr una definición clara de las fronteras de cada entidad territorial, el entonces diputado José María Samper propuso a la Legislatura Nacional la realización de una consulta para averiguar la opinión de los distritos en disputa. Las poblaciones consultadas fueron Nilo, Nariño, Girardot, Tocaima, Guataquí, Pulí, Viani, San Francisco, Chaguaní, Beltrán, Méndez, Honda y Armero⁵⁶⁷.

Las poblaciones de Méndez, Nariño, Nilo, Girardot, Tocaima, Guataquí, Viani y Beltrán expresaron su deseo de mantener los límites actuales y su dependencia de la provincia de Mariquita. La principal razón era que la comunicación con la capital provincial, Ibagué, era mucho más fácil, rápida y económica que con Bogotá. A esto añadieron otros argumentos de no menor peso: en Mariquita se pagaban menos contribuciones y estaban mejor administradas ya que la sola ciudad de Bogotá consumía todas las atenciones de la gobernación. A ello había

⁵⁶⁷ CONGRESO, Cámara, proposiciones, 5, 1856, f. 55

que agregar que “la soberanía que tiene el individuo en Bogotá es mucho menos que la que disfruta en Mariquita”, además de la gran diferencia de usos y costumbres: según los habitantes de Viani, sus modales francos y vivos eran más cercanos a los “del cosechero y del boga que a las costumbres y modos reservados del indígena sabanero y del caballero bogotano. El vecino de Viani [con] su recua desyerba su sementera de modo de medio cuerpo y sin camisa [que no es] novedad del calentano, pero si con grande escándalo del sabanero que ejecuta estos oficios con camisa, chales y ruana”⁵⁶⁸. Las relaciones con la provincia de Mariquita eran mucho mejores debido a “la franqueza hospitalaria de los mariquiteños, que de ninguna manera es comparable con el carácter interesado y desconfiado de la mayoría de la gente bogotana”. Pero había diferencias más importantes:

la provincia de Mariquita marcha en progreso, y la de Bogotá en decadencia; la primera tiene productos que mandar al cambio de los mercados de Europa; el oro de sus muchas minas, el tabaco de sus vegas y el marfil vegetal de sus bosques, forman un cúmulo de positiva riqueza que no la tiene la segunda, pues esta nunca ha producido sino lo que consume, porque la sal de Zipaquirá, que es de las de peor calidad que se hallan en la República, tiene hoy consumo en otras provincias por el monopolio de este artículo, y el día que este cese, cesará indudablemente el arroyo de dinero que corre a Zipaquirá, y que cuasi todas las provincias poseen mineros de sal; y la provincia de Bogotá que diariamente se está viendo privada del dinero que venía de otras provincias por mercancías extranjeras y por producto de contribuciones públicas, marcha y marchará en decadencia y se [harán] los vianireños una idea muy [ilegible] que hallándose en situación de ser más, admitieran un convite a ser menos⁵⁶⁹

Las únicas localidades que manifestaron querer pertenecer a la provincia de Bogotá fueron las de Pulí y Chaguaní. La primera señalaba que agregada a Bogotá, sus habitantes sufrirían menos para atender los gastos necesarios del distrito, toda vez que creían menores las cargas fiscales que allí deberían soportar⁵⁷⁰. Por su parte el distrito de Chaguaní insistió en las relaciones comerciales y familiares que vinculaban a sus pobladores con la capital de la República. Para tal fin, anexó una serie de cuestionarios ejecutados por el personero parroquial a varios vecinos del distrito en los cuales se certificaban estas relaciones. Los siete vecinos declarantes, entre los que se encontraba el alcalde suplente y el tesorero parroquial, aseguraron no existir ninguna relación con Mariquita pero sí con Bogotá, en especial, con su cantón de Guaduas. Expresaban

⁵⁶⁸ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856: Nota de la municipalidad del distrito de Viani, Viani, 15 de abril de 1856, f. 217v

⁵⁶⁹ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856: Nota de la municipalidad del distrito de Viani, Viani, 15 de abril de 1856, f. 218

⁵⁷⁰ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856: Nota de la municipalidad del distrito de Pulí, 11 de abril de 1856, f. 206v

además ser “cierto que la desmembración de este distrito de la provincia de Bogotá y la agregación a la de Mariquita, en menos de cuatro meses ha sufrido muchos males: tales como la cuota de la contribución directa provincial que toca a este vecindario sin tener en cuenta el pequeño censo de población, la miseria de sus habitantes, y que los que tienen una mayor fortuna no alcanzan al número de seis”⁵⁷¹. Así mismo se quejaban de los graves problemas en la provisión de justicia ejercida por jueces parroquiales que por lo común no eran más que “imbéciles sencillos”. Como resultado de su ignorancia no hacían más que reformar constantemente algunas leyes civiles y criminales. A todo lo anterior había que agregar el desprecio con que su distrito era tratado por Mariquita pues “no se ha recibido ni la constitución provincial, ni gacetas, ni ordenanzas de la legislatura provincial con excepción de las del año pasado”. Al parecer, tampoco se habían llevado a cabo elecciones parroquiales, de donde resultaba una anulación del sufragio directo de que gozaban los ciudadanos, quedando el distrito sin representación”⁵⁷².

Llama la atención que el distrito de Honda no haya expresado su opinión al respecto. Honda era el principal puerto sobre el río Magdalena y la puerta de entrada y salida de Bogotá. Los habitantes de la capital tenían que bajar hasta el puerto para iniciar allí su travesía a lo largo del río que los comunicaría con Cartagena y el Caribe. Sin esta salida, no sólo no era posible la comunicación de Bogotá con varias provincias de la República, sino lo que es más importante, con el mundo exterior. De ahí que la disputa por esta zona de influencia, fuese central a los intereses de la capital.

Como lo expresaba la población de Guaduas, la indefinición de los límites entre las provincias de Bogotá y Mariquita era un problema central en vista de la pronta sanción de la república federal. Provincias bien definidas y delimitadas se constituirían en la base de la formación de los estados federales. De ahí su llamado a que la línea imaginaria que servía de límite entre ambas y que daba ventaja a Mariquita dejando a Bogotá sin un puerto sobre el río Magdalena, fuese sustituida por éste como límite natural entre ambas⁵⁷³. Tal posición fue respaldada por

⁵⁷¹ CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856, f. 181

⁵⁷² CONGRESO, Senado, proyectos de ley, II, 1856, f. 182

⁵⁷³ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Representación de algunos vecinos del distrito de Guaduas sobre límites entre las provincias de Bogotá y Mariquita, Guaduas, 12 de febrero de 1857, f. 376

la Comisión primera de legislación administrativa de la Cámara de Representantes, que en informe firmado por J.M Coronado el 4 de marzo de 1857, aseguraba que para evitar cualquier inconveniente futuro era necesario “señalar como límite invariable el río Magdalena porque en sentir de nuestra comisión, son infinitamente menores los inconvenientes de tal procedimiento, que los que ofrece hoy la imaginaria demarcación de las dos provincias”⁵⁷⁴. Y como recomendación general “opina [la comisión] que la demarcación de los estados o provincias debiera estar limitadas por las grandes cordilleras o los grandes ríos, cuando esto pudiera hacerse sin graves dificultades, consultando siempre los intereses de comunicación y localidad; y en el caso presente el río Magdalena ofrece esas ventajas con respecto a Bogotá y Mariquita”⁵⁷⁵.

Además de la disputa territorial se encontraba otra de orden político. Ambas provincias habían construido desde la época colonial una estrecha relación política y comercial. Pero desde finales del siglo XVIII algunas poblaciones de la provincia de Mariquita habían experimentado un rápido crecimiento debido al auge del cultivo de tabaco. Su consolidación como uno de los principales productos de exportación a partir de la década de 1830, había estrechado los lazos entre ambas provincias, lo que explica por ejemplo, que compañías comerciales como la de los hermanos Samper, tuviesen asiento tanto en Bogotá como en poblaciones de Mariquita del estilo de Ambalema. Ese progresivo auge económico había hecho de las provincias de Neiva y Mariquita focos de desarrollo industrial y centro de intercambio de capitales. Estas condiciones la hacían rechazar cualquier nueva dependencia política así fuera con respecto a Bogotá, que no se consideraba de superior sino de igual estatus. De ahí que la constitución del estado de Cundinamarca como una sólo entidad, fuese ampliamente protestada tanto por Mariquita como Neiva.

En 1858, a un año de creado el estado, varios habitantes de esas dos provincias elevaron una solicitud al Congreso en donde pedían que fuesen segregadas del estado de Cundinamarca para formar el estado federal del Alto Magdalena. Respaldaban su solicitud en varios

⁵⁷⁴ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Informe de la comisión primera de legislación administrativa sobre límites entre las provincias de Bogotá y Mariquita, Bogotá 4 de marzo de 1857, f. 372

⁵⁷⁵ CONGRESO, Cámara, antecedentes de leyes, 113, 1857: Informe de la comisión primera de legislación administrativa sobre límites entre las provincias de Bogotá y Mariquita, Bogotá 4 de marzo de 1857, f. 374

argumentos. En primer lugar, cuestionaban el procedimiento mismo de creación del estado de Cundinamarca. El proyecto inicial que contemplaba la unión de las provincias de Bogotá, Neiva y Mariquita había sido rechazado por mayoría en el Senado y pasado a la Cámara con varias modificaciones. En un giro inexplicable según la representación, la Cámara lo había aprobado en sus últimas sesiones y con ausencia de los representantes neivanos y mariquiteños. Esta inconsulta y precipitada formación del estado había privado a dos de las provincias más florecientes de la República de un gobierno propio.

Haciendo uso de argumentos ya tradicionales, señalaban la diferencia topográfica entre estas provincias y Bogotá y la incompatibilidad resultante de temperamento, carácter y costumbres entre sus habitantes. Pero quizás el elemento más importante que se esgrimía en favor de esta separación, era que el régimen político que se había adoptado en la Nueva Granada no se correspondía con la dependencia a que estaban sometidas estas provincias con respecto a Bogotá. Así, si bien el Congreso había reconocido el gobierno propio a cada una de las secciones territoriales y avanzado hacia el federalismo, paradójicamente “las provincias de Mariquita y Neiva han sido sometidas al centralismo más absoluto que hasta ahora se haya conocido en la República”⁵⁷⁶. Hacían un recuento histórico de la trayectoria del país desde 1810 y recordaban “que en la provincia de Bogotá siempre ha dominado el principio de la centralización administrativa”⁵⁷⁷, presente en diferentes coyunturas como la de 1840 en donde la mayoría de las provincias se pronunciaron a favor de la federación excepto la capital. No dejaban de insistir que “cuando en 1857, a pesar de la opinión de los ciudadanos senadores y representantes de aquella provincia, fue imposible suspender por más tiempo la adopción del gobierno federal, Bogotá sostiene aun el centralismo ahogando con su mayoría numérica y su influencia el espíritu de independencia municipal de las secciones territoriales que se le han

⁵⁷⁶ CONGRESO, Senado, asuntos varios, XII, 1858: Representación sobre que se segreguen las provincias de Mariquita y Neiva de la provincia de Bogotá y se forme con ellas el estado del Alto Magdalena, 5 de abril de 1858, f. 11v

⁵⁷⁷ CONGRESO, Senado, asuntos varios, XII, 1858: Representación sobre que se segreguen las provincias de Mariquita y Neiva de la provincia de Bogotá y se forme con ellas el estado del Alto Magdalena, 5 de abril de 1858, f. 12

anexado”⁵⁷⁸. Y es que esta adhesión al centralismo configuraba un carácter social contrario al de los habitantes de esas dos provincias:

Si la raza que está allí en mayoría, las costumbres, la influencia del numeroso clero secular y regular, la de ser la capital de la República, y mil otras circunstancias más, hacen que a despecho de muchos y fortísimos elementos contrarios, dominen en aquella parte de la República determinadas ideas sobre gobierno, a nosotros solo nos toca hacer ver al Congreso que uniendo a aquellas dos provincias también muy importantes se las ha sacrificado en sus ideas administrativas, pues que antes el contrapeso de las demás provincias establecía un equilibrio benéfico para el poder municipal de todas las secciones de la República. Así, cuando hoy gozan todas ellas de los beneficios de la federación, las de Mariquita y Neiva se hallan sometidas al más tiránico centralismo⁵⁷⁹

El Congreso al decretar la creación del nuevo estado, no sólo reconocería su derecho a existir como cuerpo político, sino también promovería una mejora significativa en la administración municipal, permitiendo el establecimiento de un sistema rentístico más apropiado a sus intereses industriales toda vez que en la actualidad ya no se encontraba objeto que gravar ni rentas disponibles que invertir en sus localidades.

La solución a los problemas de esas provincias no descansaba, como muchos pensaban, en un cambio de las autoridades, siendo que aquellos no se originaban en la calidad de los individuos que desempeñaban los cargos públicos sino en el desacierto que había supuesto reunir pueblos de raza, costumbres, ocupaciones, carácter y principios diferentes, “que la naturaleza separó por una elevada cadena de montañas, y que siempre, desde los primeros habitantes de esta tierra de que la historia haya conservado noticia, han vivido independientes uno del otro”. Y sentenciaban:

Si pueblos como los de Mariquita y Neiva, situados en la ardiente y espaciosa hoya del Magdalena y en medio de las altísimas y casi intransitables cordilleras, pueden formar un solo estado federal con la provincia de Bogotá, que está sobre la rama oriental de los Andes, con temperamento generalmente frío, sin vías de comunicación regulares, y cuando la generalidad de los habitantes de esta y aquellas provincias se diferencian entre sí más que las del norte de la República con los del interior, y de la costa con los del alto Magdalena: si estos pueden vivir unidos por unas mismas instituciones y bajo el mando

⁵⁷⁸ CONGRESO, Senado, asuntos varios, XII, 1858: Representación sobre que se segreguen las provincias de Mariquita y Neiva de la provincia de Bogotá y se forme con ellas el estado del Alto Magdalena, 5 de abril de 1858, f. 12

⁵⁷⁹ CONGRESO, Senado, asuntos varios, XII, 1858: Representación sobre que se segreguen las provincias de Mariquita y Neiva de la provincia de Bogotá y se forme con ellas el estado del Alto Magdalena, 5 de abril de 1858, f. 12v

de los mismos gobernantes, no comprendemos nosotros cuáles son los males administrativos que se han pretendido remediar con la federación⁵⁸⁰.

Como se puede observar, primaba aquí una idea de la constitución natural de los estados federales, es decir, que los criterios que debían guiar su formación habrían de ser la correspondencia de intereses sociales entre las poblaciones que los conformarían. De no ser así, la idea federal no tenía ningún sustento. Rechazaban que se mantuviera esa unión forzada, la cual se justificaba por “intereses secretos” de conocimiento del Congreso, pero completamente desconocidos y rechazados por las localidades.

La representación enlistaba los elementos que respaldaba la constitución de Neiva y Mariquita en un estado federal: rentas suficientes para sufragar los gastos, un gran número de población, extensión territorial suficiente e industrias de diverso tipo que irían floreciendo con la autonomía que se exigía. Si para algunos el estado de Cundinamarca debía mantenerse tal y como había sido creado atendiendo a razones de conveniencia “nacional”, para Neiva y Mariquita la realidad era que el establecimiento de una nueva entidad política en nada afectaría a otras localidades y mucho menos a Bogotá, que contaba con una extensión y población suficientes para resistir tal pérdida. Previendo que no se decretase la formación de ese nuevo estado, solicitaron al menos que se emprendiera una reforma que las vinculara a los estados de Cauca o Bolívar con quienes consideraban, tener mayores elementos en común.

La disputa finalmente se solucionó en 1861 con la creación del estado del Tolima a partir de las antiguas provincias de Neiva y Mariquita. Su creación fue promovida y respaldada por Tomás Cipriano de Mosquera, entonces presidente provisional, comandante de las fuerzas rebeldes y autoproclamado defensor de los derechos de los estados. Es sintomático que el estado haya sido creado en plena guerra civil, la que se inició y desarrolló como una disputa en torno a los principios que debían guiar al pacto federal. No menos importante, habría que ver su creación como un intento de disminuir territorialmente el poderío de Bogotá, que fue duramente atacado por Mosquera quien creía que el gobierno nacional encabezado por Mariano Ospina atrincherado en la capital, estaba usurpando el poder y la autonomía

⁵⁸⁰ CONGRESO, Senado, asuntos varios, XII, 1858: Representación sobre que se segreguen las provincias de Mariquita y Neiva de la provincia de Bogotá y se forme con ellas el estado del Alto Magdalena, 5 de abril de 1858, f. 17v

concedida a los estados. Esto deja ver que el asunto territorial era central en la definición del poder y régimen político.

La creación del Distrito Federal

Desde 1858, momento en que se constituyó la Confederación Granadina, surgió la necesidad de designar una residencia oficial para los poderes federales. Así, el artículo 68 de la constitución que le dio vida señalaba que “en el caso de que el Congreso juzgue conveniente designar un Distrito para asiento del Gobierno de la Confederación, se determinarán por una ley los límites de ese Distrito. En él estará la capital de la Confederación, y los habitantes de dicha capital y de todo el territorio comprendido en los límites del Distrito, serán gobernados exclusivamente según las leyes de la Confederación”. A pesar de haberse tramitado en el Congreso proyectos para su constitución, aún en 1861 no se había decretado. El Pacto de Unión firmado ese año por los estados federales que daba por concluida la guerra iniciada dos años antes y que se constituiría en la base de un nuevo acuerdo político entre ellos, fijó, de nuevo, la necesidad de establecer el asiento permanente de los poderes federales, señalando en su artículo 42 que “el gobierno de la Unión residirá en un territorio que se denominará «distrito federal» y el cual será designado por el Congreso. Dicho distrito se organizará y regirá de la manera que lo determine la Convención Nacional, y no hará parte de ningún Estado”⁵⁸¹. Sólo al final de ese año el distrito cobraría vida.

El primer proyecto de creación del distrito federal fue presentado al Congreso por el senador del estado del Cauca, Tomás Cipriano de Mosquera el 26 de mayo de 1858. En él se establecía que la ciudad de Bogotá con los límites que tenía en ese momento, sería erigida como tal. Establecía que el Presidente de la Confederación tenía la autoridad suprema sobre el distrito federal que ejercía a través del secretario de gobierno, encargado de dictar las providencias que creyera conveniente para mantener la legitimidad, conservar el orden público y el libre ejercicio de los poderes nacionales. Habría también un gobernador elegido por el presidente y una municipalidad elegida por sus vecinos. La discusión de cualquier proyecto referente al distrito

⁵⁸¹ *Pacto de Unión de los Estados Unidos de Colombia, celebrado por el Congreso de Plenipotenciarios en sus sesiones del 20 de noviembre, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1861*

que se llevara a cabo en la Cámara de Representantes, contaría con la presencia de dos comisionados de la municipalidad que tendrían voz pero no voto. El gobernador podía acudir a las discusiones en el Senado en las mismas condiciones. El proyecto también establecía que el estado Cundinamarca no podría gravar ningún producto que transitase por su territorio con destino a la ciudad de Bogotá para su consumo.

Mosquera defendía la creación de un distrito federal argumentando que en nada se menguaba la soberanía de un estado al ceder una pequeña porción de su territorio para su establecimiento. Al contrario, de ello resultaba un beneficio inmediato porque el estado que hacía la cesión y sus habitantes recibiría una protección más eficaz por la proximidad del poder de la Confederación. Señalaba que la ciudad de Bogotá, que fuera asiento del Virreinato y capital de la nueva república, era el sitio más indicado para establecer la residencia permanente de los poderes de la Confederación. Creía que no era prudente ni económico por ahora, fijar un lugar distinto como distrito federal, toda vez que ésta contaba con los edificios necesarios, la casa de moneda y caminos en buen estado que facilitaban su comunicación con otras regiones del país. Otras ciudades mencionadas como posibles candidatas no reunían todos los requisitos necesarios. Estaba el caso de Panamá, que aunque mejor conectada con el mundo exterior, no contaba con una comunicación eficiente con el interior del país. La posibilidad de designar otra ciudad diferente a Bogotá sería una realidad sólo cuando se desarrollara plenamente la navegación por el Magdalena, facilitando la comunicación de ese centro con las demás regiones de la geografía nacional⁵⁸².

Un año después aún no se había llegado a ningún acuerdo sobre la creación del distrito, y el representante por el estado de Panamá Demetrio Porras, presentó un nuevo proyecto el 2 de abril de 1859. Éste no difería mucho del presentado un año antes por Mosquera, pero introducía algunos cambios importantes como la disminución de la autoridad ejercida por el poder ejecutivo sobre él, dejando a su municipalidad funciones más amplias y libertad en la provisión de ordenanzas tendientes a definir la manera como debía ser gobernado. Establecía que sus vecinos varones mayores de 21 años adquirirían la condición de ciudadanos de la

⁵⁸² CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Informe del senador por el estado de Bolívar, Tomás Cipriano de Mosquera sobre proyecto de ley creando el distrito federal, Bogotá 29 de mayo de 1858, f. 41-44

Confederación y las contribuciones a las que estarían sujetos sus habitantes y propiedades serían las que se impusieren por leyes generales o nacionales.

M. Buitrago de la comisión encargada de estudiar el proyecto, aseguraba el 9 de abril que

desde que se convino en la adopción del sistema federativo, necesariamente se convino también en la creación del distrito federal, y no podría ser de otro modo, porque no se concibe cómo podría adoptarse la federación con la creación de estados, confiriéndoles las facultades indispensables para su gobierno propio, y que no se hubiere convenido en lo más crucial de la misma federación, en lo que vendría a asegurar la vida misma del gobierno general cuyo primer deber, y el más imperioso es el de conservar la unión⁵⁸³.

La creación del distrito era el paso final en la consagración plena y definitiva del sistema federal, siendo el fundamento que aseguraría la autoridad de la Confederación cuyo poder se desligaba de la influencia política de cualquier estado. A pesar de que reconocía, como casi todos los sectores políticos y legisladores, la necesidad y urgencia de crear el distrito, Buitrago apuntaba que el problema estaba en determinar el lugar exacto en donde se establecería. No podía ser a la manera de los Estados Unidos, en un lugar despoblado que debía levantarse desde cero, pues al no contar con los recursos para ello debía elegirse una ciudad con una posición ventajosa que ofreciera los recursos y condiciones indispensables para servir de asiento al gobierno general. Y esta no podía ser otra que la ciudad de Bogotá.

Pero una opinión diferente expresaron los representantes del estado de Cundinamarca. El procurador del mismo, Liborio Escallón, dirigió una protesta al secretario del Senado el 6 de abril de 1858. Su objetivo como representante y voz del estado, era poner de presente los graves perjuicios que se cometían en contra éste, pues:

La ley que se discute en perjuicio del estado, es inconstitucional, porque estando hoy constituido el estado de Cundinamarca y deslindado y demarcado su territorio por un acto constitucional, sus límites no pueden ser variados ni el estado desmembrado de su territorio ni de su población, sino, a lo más, en los términos y formalidades que se establezcan en la constitución federal, y como el principio que da al congreso la facultad de crear un distrito federal apenas es hoy parte de un proyecto, que puede ser negado o reformado, total o parcialmente por el senado, se sigue que al presente el congreso carece de facultades para crear un distrito federal no establecido por la ley de 15 de junio que tiene fuerza constitucional⁵⁸⁴.

⁵⁸³ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: M. Buitrago, Informe de comisión, Bogotá 9 de abril de 1859, f. 33v

⁵⁸⁴ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del Estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 47. El acto de 15 de junio al que se refiere el procurador, es la ley de 15 de junio de 1857 que creó los estados federales de Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena.

El procurador cuestionaba los fundamentos en los que se basaba el Congreso para determinar el lugar que debía constituirse en distrito federal y se negaba a aceptar la desmembración territorial de cualquier estado y en especial el suyo. No obstante, reconocía la necesidad e importancia de erigir un distrito para la residencia de los poderes de la Confederación, pero no entendía cómo era posible que se pretendiera tomar “una población que es la capital de un estado ya constituido, la parte más valiosa de sus recursos de todo género, su único centro de acción administrativa” pues ello implicaba que “el acto constitucional de 15 de junio [que creó el estado] no habría sido entonces para el estado de Cundinamarca sino una burla”⁵⁸⁵. La posición de Escallón presentaba no obstante una contradicción: aunque aceptaba la necesidad de crear un distrito federal rechazaba la desmembración de cualquier estado ya constituido; pero estando cada porción del territorio nacional adscrito a un estado federal, ¿en dónde se podría erigir ese distrito?

Escallón recordaba que el estado de Cundinamarca aun cuando se había opuesto a la adopción del sistema federal fundado en el temor de sus habitantes a “que la división, creando diversidad de intereses destruyera la fuerza y paralizara el movimiento progresivo de la república”⁵⁸⁶, convino en la creación de los estados federales y la suscripción de la constitución de la Confederación Granadina, dejando de lado sus opiniones y entrando en el sistema con evidente patriotismo, llegando éste a sobrepasar el de aquellos que se habían mostrado siempre defensores del sistema. En pago a esa lealtad, se le quería despojar de su ciudad más importante, afectando la prosperidad de un estado floreciente y amenazando la integridad territorial del mismo.

Por otro lado, comparaba esta segregación con los efectos que podría traer “cortar la cabeza a un ser viviente”, pues dejando al estado acéfalo, se corría el riesgo de que éste se fraccionara “infaliblemente por falta de un centro administrativo que reuniera los recursos y demás condiciones indispensables para mantener en él la unidad de interés y de acción gubernativa”, de manera que reduciría “el fuerte estado de Cundinamarca a pequeñas y raquílicas entidades”

⁵⁸⁵ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 53v

⁵⁸⁶ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 47v

que no significaba otra cosa que destruirlo⁵⁸⁷. Consideraba que no era justo ni patriótico arruinar un estado ya constituido, que tenía vida y recursos propios para sostenerse, y que por el acto que lo creó, fue declarado independiente. Cuestionaba si era prudente en los actuales momentos por los que atravesaba la República, privarla “del apoyo que le ofrece la unidad de un estado fuerte, leal, pacífico, de costumbres laboriosas y eminentemente sociales”.

Escallón consideraba que “si parece indispensable que haya distrito federal porque lo hay en los Estados Unidos⁵⁸⁸, o por otras razones más propias y convincentes, que el infrascrito no conoce, no por esto quedaría justificado el proyecto, mientras no se probase que la expropiación que de su capital se trata de hacer al estado de Cundinamarca, era el único medio de realizar la idea, o lo que es lo mismo, que sólo la ciudad de Bogotá podía erigirse en distrito federal”⁵⁸⁹. El procurador no sólo cuestionaba la elección de Bogotá sino la manera como sería gobernado el distrito federal. Creía que el proyecto original presentado por Mosquera contenía varias inconsistencias que no se habían resuelto. Por un lado, el distrito tendría un gobernador que sería un empleado de carácter municipal aunque de origen nacional, el cual no ejercería la autoridad máxima en él, sino el Presidente de la República a través de su secretario de Gobierno. Por otro lado, los decretos del poder ejecutivo deberían ser aprobados o reformados por el Senado, de manera que éste ejercería también funciones administrativas o municipales. Esto suponía que “la verdadera municipalidad del distrito será un Congreso supremo de los altos funcionarios nacionales, puesto que este consejo deroga o reforma los acuerdos del cabildo”. No era claro cuál sería el papel de la Municipalidad ni cuáles serían los empleados que gobernarían el distrito federal, ni bajo cuál régimen se gobernaría. Todo lo anterior planteaba otra cuestión no menos importante: “si esta ley [de creación del distrito federal] es una constitución, o si la constitución definitiva del Distrito deberá ser expedida por la municipalidad o por el congreso supremo, o por el Senado, o por el Congreso de la república,

⁵⁸⁷ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 48v

⁵⁸⁸ La constante argumentación a la experiencia de Estados Unidos radicaba en la exposición de motivos presentada por Mosquera en su proyecto de creación del distrito federal. En ella, Mosquera señalaba como una de las principales razones para emprenderla, la experiencia de dicho país, aunque contrario a ella, como se ha señalado, creía que se debía formar a partir de una población ya existente y no desde cero

⁵⁸⁹ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 49v

puesto que todos esos cuerpos son legisladores del distrito”⁵⁹⁰. Además de los problemas legales que esta situación generaba, para Escallón era un verdadero peligro hacer depender el gobierno económico y el régimen municipal del distrito de la voluntad de tantas corporaciones y empleados, muchos de ellos extraños si no adversos a los verdaderos intereses de Bogotá, con lo cual ésta en vez de ganar en su régimen municipal, quedaría a la deriva.

Finalmente recordaba que en Bogotá siempre habían convivido sin problemas ni conflictos las instituciones y autoridades nacionales y municipales por lo cual carecía de sentido crear una nueva entidad territorial para mejorar sus relaciones. La buena convivencia entre ambos poderes demostraba que Bogotá nunca había negado la primacía, preeminencia y precedencia del gobierno general.

El 23 de julio de 1861, aun en plena guerra civil y con la capital tomada por los rebeldes, Mosquera como presidente provisional de la República decretó la creación del distrito federal. Ésta junto con el establecimiento del estado del Tolima, claramente demostraba el deseo de Mosquera de debilitar la ciudad capital y su clase gobernante. Si bien el distrito tendría una corta existencia, se convirtió en un campo de batalla entre la municipalidad y el poder ejecutivo nacional. Como bien lo había anotado Escallón, la poca claridad que había en torno a las esferas que correspondía a cada una de las autoridades presentes en él, generó serias disputas entre los poderes federales y los locales. Ese mismo año la municipalidad se quejaba de un decreto expedido por el gobierno federal que buscaba organizar el régimen interior del distrito federal. Para la municipalidad, el que Bogotá fuese la residencia oficial de los poderes federales no le otorgaba el derecho al poder ejecutivo federal de organizar el régimen político de la ciudad, lo que demostraba que éste se había usurpado una facultad que sólo correspondía a la municipalidad. Ésta se negaba a que a través de actos legislativos como el mencionado, Bogotá fuese gobernada por un régimen especial que la equiparaba al status de los territorios nacionales⁵⁹¹. La disputa había llegado hasta el punto que la municipalidad se había negado a

⁵⁹⁰ CONGRESO, Cámara, proyectos pendientes, III, 1859: Protesta que el Procurador del estado de Cundinamarca hace al secretario del Senado sobre proyecto de creación del distrito federal, Bogotá 6 de abril de 1858, f. 50v

⁵⁹¹ AGN, Sección república, fondo asambleas legislativas y gobernaciones, tomo 2, f. 749. Los territorios nacionales era una figura que se venía usando desde por lo menos la década de los treinta, y hacía referencia a espacios poco poblados, en su mayoría habitados por poblaciones indígenas, que estaban gobernados por un régimen especial que dependía directamente del gobierno nacional.

reconocer la autoridad del prefecto⁵⁹², rechazando prestarle cualquier tipo de ayuda o colaboración. En respuesta, éste había dictado algunas disposiciones como el nombramiento de agentes especiales y la prohibición de reuniones tumultuarias, señalando la existencia de graves alteraciones del orden que había derivado en la creación algunas guerrillas en los alrededores de la ciudad⁵⁹³.

De su parte, el gobernador del estado de Cundinamarca se quejaba de los graves perjuicios causados con la creación del distrito federal. Por nota del 5 de agosto de 1861 dirigida al Presidente de la Confederación, denunciaba los males que había sufrido el estado, primero con la pérdida de Neiva y Mariquita y luego con la creación del distrito federal, por la cual “pierde [...] materia valiosísima para la contribución sobre fincas rústicas y para el servicio personal”⁵⁹⁴. Así, si bien sus rentas habían disminuido, no así sus gastos, por lo que solicitaba en compensación la agregación de algunos distritos rurales que habían sido incorporados al distrito federal como lo eran Fontibón, Engativá y parte de los de Suba y Bosa.

Pero dos años más tarde la recién expedida constitución de Rionegro declaró que los poderes federales residirían en el lugar o lugares que designase la ley. Ésta, sancionada el 16 de mayo de 1863, estableció como capital de la federación a Bogotá, pero no en calidad de distrito federal. La ciudad sería reintegrada de inmediato al estado de Cundinamarca como parte integrante de él. Pero ésta se produciría sólo en 1864, de manera que Bogotá estuvo en un limbo jurídico poco más de un año. Según Cely, la demora de la asamblea de Cundinamarca en decretar esa reincorporación fue promovida por el “sapismo”, un grupo político encabezado por Ramón Gómez que poseía un amplio poder en la mayoría de los municipios del estado, pero con escasa presencia en Bogotá, y por tanto, interesado en mantener su mayoría política excluyendo a la ciudad capital⁵⁹⁵. Así, la ciudad de Bogotá continuó gozando de una doble capitalidad, de la Federación y del estado de Cundinamarca.

⁵⁹² Al crearse el distrito, se le asignó el nombre de prefecto y no de gobernador al jefe municipal del mismo.

⁵⁹³ AGN, Sección república, fondo asambleas legislativas y gobernaciones, tomo 2, f. 767. Sobre esta disputa, ver también GÓMEZ CONTRERAS, “El liberalismo en el estado federal de Cundinamarca: sapos y bogotanos”

⁵⁹⁴ AGN, Sección república, fondo gobernaciones varias, tomo 22, f. 170v

⁵⁹⁵ CELY, *Historia de Bogotá*, p. 272

La ausencia de un distrito federal, o lo que es lo mismo, un territorio controlado por la federación sin injerencia alguna de la autoridad de los estados federales, revela, a nuestro juicio, la debilidad del poder federal frente a los estados. Ésta fue quizás una de las mayores críticas que surgieron a raíz de la expedición de la constitución de Rionegro en 1863 y del régimen que creó. El gobierno federal no logró imponerse sobre la autoridad ejercida por las élites regionales atrincheradas en sus propios estados. Al negar el establecimiento de un distrito federal, le negaban a la federación una base territorial de poder.

Esta situación contrasta de manera clara, con la de otras experiencias federales. En México, la federalización de la Ciudad de México se logró en 1826, tan sólo dos años después de la expedición de la primera constitución federal. Aun cuando el estado de México sufrió grandes pérdidas como el control sobre la principal aduana del país, el distrito federal, como espacio de asiento particular y exclusivo de los poderes federales se ha mantenido hasta el día de hoy⁵⁹⁶. Lo mismo podría decirse con respecto al caso argentino. Si bien allí la disputa por federalizar la ciudad de Buenos Aires fue mucho más larga, para la década de 1860 se había logrado ya su integración a la confederación en calidad de distrito especial. Estas experiencias parecen mostrar que pese al poder que alcanzaron los estados federales, la federación logró constituirse como un actor en capacidad de imponer ciertas condiciones sobre éstos, que no fue el caso de la Nueva Granada.



El ordenamiento territorial en la Nueva Granada reflejó a la par que acompañó, los cambios políticos que se sucedieron a lo largo de la década de 1850. La fragmentación territorial fue una consecuencia de la descentralización de la misma manera que la reunificación de provincias, regiones y espacios atendió a las necesidades de un modelo federal en construcción. La rápida transformación territorial que en menos de una década llevó de veinte provincias a treinta y seis, y de éstas a nueve estados federales, revela a la vez, la dinámica política cambiante en estos años en los que se transitó de un modelo centralizado a una descentralización efectiva que desembocó en la creación de una república federal.

⁵⁹⁶ Sobre el caso mexicano ver LIRA, *La ciudad federal*; MCGOWAN, *El distrito federal*

Los diferentes actores que participaron de ese proceso de reforma territorial parecieron dejar en claro como sostiene Marcello Carmagnani,

que el territorio no es un simple agregado de comunidades ni una construcción artificial a partir de la geografía, sino más bien la resultante de la tensión entre comunidad y autoridad. A partir de esta tensión se construye un espacio que es al mismo tiempo geográfico, en cuanto localizable y mensurable; político, en cuanto regulado por instituciones locales, intermedias y generales; social, en cuanto articula comunidades territoriales; económico, en cuanto articula la circulación de los bienes, y finalmente, cultural, en cuanto se fundamenta en usos y costumbres comunes⁵⁹⁷

Para las localidades, el espacio era un conjunto de elementos objetivos y subjetivos que daban forma a unas comunidades específicas y diferenciadas. Entendidas como una totalidad, no es extraño que las localidades señalaran una y otra vez, la necesidad de que las provincias se construyeran a partir de estas diferentes dimensiones y no se privilegiara exclusivamente una. Esto quizás ayudaría a explicar el arraigado regionalismo que caracterizaba a las comunidades en la Nueva Granada y que se expresó en los argumentos esgrimidos por las localidades en torno a la reforma territorial. Éste no era exclusivo a un solo sector social, y fue compartido tanto por las élites regionales como por los vecinos y habitantes de las poblaciones. Mientras las primeras buscaban afianzar a través de él su autoridad sobre un área específica, los pobladores expresaban su deseo de defender la comunidad particular en donde se desarrollaba su existencia.

Pero como bien lo ha mostrado Richard Stoller, los conflictos subregionales fueron de vital importancia en la formación de identidades colectivas⁵⁹⁸. La mayoría de éstos revela una gran longevidad; gestados desde finales del siglo XVIII o en el marco del proceso de independencia, se renovaron a partir de la coyuntura de mediados de siglo en el que la autonomía de las localidades adquirió un nuevo impulso y significado. Estos fueron trascendentales en la manera como las localidades entendieron y reaccionaron a la reforma territorial. La discusión, por ejemplo, sobre la población que debería constituirse en capital provincial y el rechazo que muchas mostraron a depender de ésta, es revelador de estos conflictos y la manera como a partir de ellos, se fueron gestando identidades sociales y políticas.

⁵⁹⁷ CARMAGNANI, "Del territorio a la región", p. 231

⁵⁹⁸ STOLLER, "Liberalism and Conflict", p. 9

Pero estos conflictos también muestran las múltiples escalas de la soberanía. Como las políticas de descentralización lo habían mostrado, no sólo las provincias debían ser reconocidas como cuerpos políticos, también los distritos parroquiales. La soberanía se dividió así no sólo entre la nación y la provincia, sino que se dispersó a lo largo de un amplio abanico de poblaciones. Pero con la constitución de los estados federales se buscó eliminar esa dispersión de soberanías, concentrando el poder en las nuevas capitales de que muchos se negaban a depender. Este rechazo puede explicar el por qué se reprodujeron tal número de conflictos y por qué estos se concentraron en espacios muy locales y reducidos sin derivar necesariamente en guerras civiles nacionales.

El caso de Cundinamarca resulta en este aspecto interesante porque muestra, por un lado, la manera como estos conflictos se solucionaron en parte, con la creación del estado de Tolima, que permitió dar salida a los reclamos de las provincias de Neiva y Mariquita. Pero este fue un caso excepcional. La mayoría de los estados mantuvo sus límites sin importar las disputas y reclamos internos que éstos generaron. ¿Cómo se solucionaron entonces? ¿A qué fórmulas apelaron las autoridades estatales? Es un tema que, por ahora, sigue estando a nuestro modo de ver, pendiente. Por otro lado, las dos desmembraciones sufridas por Cundinamarca, primero la de Neiva y Mariquita y luego la de Bogotá, muestra el interés de un sector representado por Tomás Cipriano de Mosquera, por restar poder a Bogotá, o lo que es lo mismo, una forma de restringir territorialmente, el poder central. Pero paradójicamente, ese poder nacional no parecía ser tan eficaz como Mosquera sostenía. La corta existencia del distrito federal y la ausencia del mismo a lo largo de todo el periodo federal, muestra que el poder de los estados podía sobreponerse al de la federación, que aparecía fuertemente debilitada y territorialmente restringida.

Aunque en el presente capítulo hemos intentado una aproximación al tema territorial, quedan muchos temas pendientes. Por ejemplo, hemos abordado poco el tema de los cambios territoriales en relación a los cantones. Hasta por lo menos 1853, éstos fueron estructuras políticas y administrativas centrales y como tales, objeto de una amplia disputa. Si bien la mayoría de las peticiones de las localidades se referían a las provincias, no pocas abordaron la

necesidad de hacer reformas en el plano cantonal. Y es que el cantón aparecía como la entidad más inmediata a las necesidades de los vecinos de las localidades.

De manera similar es necesario abordar el papel que jugaron los departamentos y provincias en la estructuración de los estados federales. Éstos fueron los nombres que asumieron las unidades intermedias que establecieron la mayoría de los estados federales a partir de su constitución, y las cuales asumieron procesos de concentración e intermediación política entre los distritos parroquiales y las autoridades estatales. Pero también, parecieran ser válvulas de escape de los conflictos territoriales que generó la creación de los estados.

Tampoco se ha hecho y es urgente que se haga, un estudio en torno a las aldeas o vecindarios. Según datos de Codazzi en algunas de las provincias que eventualmente formaría el estado de Santander, existían 111 distritos parroquiales frente a 343 aldeas y vecindarios, es decir, sólo una tercera parte de los asentamientos tenían el estatus de distrito⁵⁹⁹. No sabemos que proporción total de la población vivía en ellos, pero si es claro que había muchos núcleos de asentamiento dispersos a lo largo del territorio. A partir de éstos se irían consolidando nuevos patrones de poblamiento y es posible que se constituyeran en pilares de procesos de colonización.

Finalmente, creemos que el camino que llevó a las provincias a su constitución en estados federales muestra el desafío al que se enfrentaron las ideas federales y la manera como se construyeron éstas a partir de una concepción social y territorial del poder.

⁵⁹⁹ CODAZZI, *Geografía física y política de la Confederación Granadina: Estado de Santander*, p. 25. Los datos son de las provincias de Socorro, Soto, Pamplona, Santander, Ocaña y Vélez. Sería interesante saber por ejemplo, de los 405.787 habitantes que tenía el estado, cuántos de estos vivían en distritos y cuáles en otros tipos de asentamiento.

CONCLUSIONES

En la presente tesis hemos intentado un acercamiento al federalismo y la federación en la Nueva Granada a partir de su relación con el proceso de descentralización que se llevó a cabo desde finales de la década de 1840 y a todo lo largo de los años cincuenta. En esta relación entre federalismo y descentralización radica, a nuestro modo de ver, una de las características esenciales de la experiencia federal en la Nueva Granada, toda vez que el primero sirvió de base, ensayo y aprendizaje que sirvieron para darle forma a la república federal a partir de 1858.

Ese proceso de descentralización se llevó a cabo desde diferentes frentes y de manera progresiva. El primer paso fue la descentralización política y administrativa a través de la cual se otorgó mayores facultades a las provincias. Entre ellas se encontraba la eliminación de la vigilancia y autorización previa que recaía sobre sus acuerdos y ordenanzas y la elección popular de las autoridades locales. Gracias a ellas, las entidades territoriales adquirieron una mayor autonomía que se consolidó con la expedición de la constitución de 1853. A través de ésta, las provincias se erigieron en cuerpos políticos claramente diferenciados en su esfera de acción con respecto a la autoridad nacional. Este proceso se basó en el fortalecimiento de las autoridades y especialmente, de las corporaciones municipales. Éstas se erigieron en cuerpo político y administrativo de las provincias y distritos parroquiales. Como principal espacio de representación, consolidaron su autoridad no sólo hacia el interior, sino también en el escenario nacional.

El segundo paso se dio con la ley de descentralización de rentas y gastos públicos, aprobada el 20 de abril de 1850 que cedió a las provincias una serie de obligaciones que ya no dependerían del tesoro nacional. Así, todas las erogaciones relativas al gobierno, justicia y culto local, dependerían en adelante, de los recursos municipales. En contraprestación, le fueron cedidas no sólo algunas rentas hasta ese momento de carácter nacional como los aguardientes, los derechos de quinto y fundición y los diezmos, sino también la posibilidad de decretar todo lo conveniente a sus ingresos y gastos sin ningún tipo de autorización previa. Esta disposición sancionó de manera definitiva la autonomía provincial a la vez que generó enormes desafíos para las autoridades municipales. La reorganización de las haciendas locales se hizo absolutamente necesaria, lo que llevó en primera instancia, a ensayar modelos mixtos que

combinaron las contribuciones directas con las indirectas y promovió una mayor simplificación fiscal. En segundo lugar, hizo posible que se estableciera y asentara como una importante fuente de recursos fiscales, el impuesto directo, que desde 1851 fue decretado por la mayoría de las provincias.

Pero tanto la descentralización política como la de rentas, pusieron en evidencia las restricciones del poder municipal. Éste se basaba en un principio claro: eran las autoridades y corporaciones municipales quienes mejor podían ejercer el gobierno y administración de las localidades toda vez que sólo ellas conocían las necesidades de sus habitantes y la forma de enfrentarlas. Pero ese cúmulo de facultades políticas, administrativas y fiscales, recayeron sobre corporaciones compuestas por individuos de escasa formación, sin capacidad de ejercer el gobierno local y poco dispuestos a desplegar una autoridad que la mayoría de las veces no habían elegido, sino que les había sido delegada. De esta manera, las cámaras de provincia y en especial los cabildos, se convirtieron en espacios de confrontación política y personalista; en un botín que era necesario capturar y no en la vía para ejercer una buena administración local.

Las localidades no necesariamente obtuvieron una mejor administración. No fueron pocas las provincias que enfrentaron serios problemas para generar las rentas suficientes con las cuales hacer frente a sus gastos. Éstos se hacían con retardo y afectaban la provisión de justicia y el culto, cuyos funcionarios no recibían las dotaciones que les correspondía. Fueron pocos los recursos que se pudieron invertir en beneficencia, educación pública o la construcción de caminos, todo lo cual llevó a cuestionar y poner en duda la capacidad de las localidades para ejercer el gobierno local. La centralización política apareció entonces como la mejor vía para contener los excesos y detener el deterioro local. La formación de los estados federales y más específicamente, la sanción por parte de éstos de leyes sobre régimen político que restringieron el número y las facultades de los cabildos y corporaciones locales, fue la evidencia de un acuerdo entre ciertos sectores sobre la necesidad de contener y echar para atrás, el proceso de descentralización.

Pero esta situación también dejaba en evidencia los límites del discurso liberal. La mayoría de quienes defendieron el proceso de descentralización aseguraban que éste era el mejor medio

para asegurar la república democrática. Consolidando los distritos parroquiales y las provincias se lograría construir una base lo suficientemente fuerte para erigir esa nueva república liberal. Pero al ponerse en la práctica el gobierno local muchos adoptaron una posición crítica que desde una perspectiva ilustrada, señalaron la incompatibilidad de las instituciones políticas con la naturaleza y grado de ilustración de la población neogranadina sobre quienes recaía. Siendo ésta en su mayoría ignorante y carente de todo tipo de educación política, no podía esperarse buenos resultados de un gobierno ejercido por ignorantes.

Pero pese a todos los obstáculos, la descentralización tuvo efectos positivos. En primer lugar y pese a todo, fortaleció políticamente a las localidades. Si bien la administración enfrentó serias complicaciones, en términos políticos queda fuera de toda duda que las localidades adquirieron un poder y una presencia que no habían tenido antes. Lograron manejar sus recursos, definir el régimen político interior y darle forma a su organización política a través de constituciones municipales que establecieron algunos principios de administración. A su vez, la presión por la descentralización promovió la elección directa de las autoridades y corporaciones municipales.

El segundo enfoque que hemos abordado en la presente tesis es una aproximación al federalismo que va más allá de la perspectiva institucional. Tradicionalmente se ha asumido que el tránsito del centralismo al federalismo y viceversa se gestó y llevó a cabo cuando no como consecuencia de la guerra civil, al menos sí como el producto de una negociación entre las élites políticas que se definió en Bogotá. Así mismo, se suele ver el federalismo como producto del interés o la presión que ejercieron para su promulgación algunos personajes centrales de la política neogranadina, como por ejemplo Tomás Cipriano de Mosquera. Lo que hemos mostrado es que estos argumentos sólo podrían ser parcialmente ciertos. Por supuesto que toda transformación del Estado requirió de la negociación entre diferentes élites regionales. Pero a lo que apuntamos es que éstas no fueron los únicos actores. Las localidades, que no eran otra cosa que sus vecinos o corporaciones municipales, se reclamaron partícipes en el debate en torno al federalismo y la federación. Aunque es sumamente difícil ponderar cuál fue el grado de representatividad de las peticiones enviadas por las localidades al Congreso,

son una vía importante para acceder a la manera como las localidades concebían el federalismo y lo que esperaban obtener de él.

Casos como los de Antioquia y Panamá dejan ver hasta qué punto las localidades reflexionaron sobre el federalismo y lo exigieron desde su posición particular. Si bien había un consenso en torno a la necesidad de establecerlo, no todas las regiones lo apoyaban en los mismos términos ni esperaban de él los mismos beneficios. Así, es necesario rescatar los sentidos con que desde las regiones se le dotó al federalismo y la manera como éstos se constituyeron en un elemento central en la adopción de la república federal.

Pero así como en la discusión por la federación intervinieron diferentes actores, hubo un elemento central en su definición como lo fue el territorial. La relación entre régimen político y división territorial, se deja ver en la manera como a la descentralización le siguió un amplio proceso de fragmentación territorial. Con ella se buscaba definir y concentrar más claramente la acción del poder municipal. Pero a medida que éste fue dando muestras de serias limitaciones y se fue consolidando la idea de la república federal, inició un nuevo proceso de reorganización territorial que derivó en la creación de los estados federales. Concebidos como cuerpos políticos soberanos, su definición no estuvo exenta de conflictos. Imaginados como formaciones “naturales”, la discusión se centró en definir a qué aludía esto: ¿lo natural remitía a la geografía? ¿O más bien a los lazos políticos y sociales cimentados varios años atrás? ¿Quién y cómo se definía lo “natural”? Esto último enfrentó la visión que sobre el territorio tenían las localidades, con la necesidad administrativa y política del diseño de las entidades territoriales por parte del Estado.

Una última contribución que queremos destacar de la tesis, se refiere al asunto de las fuentes. Gran parte de la investigación está sustentada en la documentación depositada en el Archivo del Congreso. De muy escasa consulta por parte de los historiadores, éste ofrece una ventana privilegiada a la política nacional no sólo desde la perspectiva de Bogotá, sino también del resto del país. Siendo el representante de la nación, las localidades no dudaron en acudir a él para solicitar o reclamar beneficios, denunciar lo que consideraban faltas o excesos de sus autoridades, o simplemente para dejar asentada su opinión sobre un asunto en particular. Aunque es necesario hacer una crítica de fuentes y dudar de los intereses que se esconden

detrás de ellas, dejan ver una cara de la vida política nacional que a nuestro modo de ver, es muy poco conocida y que se refiere a la manera como desde las localidades se “leía” la política nacional. Pero estas representaciones también proveen una serie de datos y descripciones que bien podrían ser usados tanto por el historiador económico como por el social. Esperamos que la presente tesis haya servido para hacerse una idea de la manera como puede ser aprovechada esta documentación para una infinidad de temas a investigar.

Ahora bien, la presente investigaciones tiene algunas limitaciones importantes. La primera se refiere a la perspectiva general que se ha adoptado. De manera consciente, se ha evitado trabajar una zona geográfica específica concentrándose en políticas o problemas generales que afectaron a todo el país. Con ello hemos querido superar las visiones particulares que aunque necesarias, suelen perder de vista el panorama general en el que se inscriben. Pero al adoptar esta perspectiva se ha dejado por fuera el análisis particular de problemas que sólo pueden ser bien estudiados a partir de lo local. Es el caso de la manera como la descentralización política y administrativa afectó en concreto, el gobierno de las localidades. Aquí hemos tan sólo dado algunas pinceladas a partir de la documentación disponible. Creemos que desde esta visión más general se desprenderán y esperamos que así sea, investigaciones que muestren de manera más clara, el desenvolvimiento local de la descentralización.

La segunda limitación se refiere al uso exclusivo de las fuentes depositadas en los archivos de Bogotá. Aunque a través de los documentos depositados en el AGN y en el acervo especialmente hemerográfico de la Biblioteca Nacional ha sido posible abordar los temas aquí enunciados, es claro que sólo la documentación presente en los archivos regionales podrá matizar algunos problemas aquí señalados. Es el caso del aparente consenso en torno al federalismo. A través del estudio de esta documentación regional será posible entender en qué se basaba ese respaldo, cuáles élites regionales lo apoyaron más decididamente y a partir de qué argumentos, cómo recibieron las localidades su adopción y qué beneficios esperaban de él. También la manera como intervinieron en la negociación del pacto federal.

Pero a la vez, la tesis abre la puerta creemos, a investigaciones futuras a partir de algunas temáticas abordadas aquí de manera muy general. La lista podía ser muy grande, de manera que sólo señalaremos algunas que creemos, pueden ser las más importantes. Hay que señalar

que dada la complejidad de cada uno de los problemas abordados en cada uno de los cuatro capítulos, éstos en sí mismo, son objeto de ampliación, contraste y cuestionamiento.

El primer tema que sería importante abarcar mejor y que ya hemos señalado, sería el del aparente consenso en torno al federalismo y la federación. De acuerdo a lo que las fuentes nos has sugerido, no fueron pocos individuos y sectores políticos los que comulgaron con su adopción. La república federal se fue abriendo paso de manera que para principios de la década de 1850 ya aparece como una realidad cada vez más cercana que se concreta definitivamente en 1855. A partir de aquí la discusión ya no pasa por decidir si se establecerá o no, sino por el tipo de forma que adoptará. A pesar de algunas críticas, éstas no parecen ser lo suficientemente fuertes para detener su implementación. Tampoco encontramos una figura representativa que lograra agrupar y enunciar un discurso coherente que cuestione su implementación. El que, como algunos señalaron, el federalismo se hubiese adoptado por vías legales y sin ningún tipo de confrontación armada, parece ser una evidencia del consenso político frente a él. Esta sería a nuestro modo de ver, una de las particularidades más importantes de la década de 1850. Pero de nuevo, habría que indagar mejor y matizar estas afirmaciones a partir de la consulta de documentación regional más detallada.

Por otro lado, a pesar de la existencia de una constitución general y de leyes reglamentarias que fueron definiendo progresivamente las áreas local y nacional (o estatal y federal), hubo un actor central en esa definición como lo fue la Corte Suprema. Encargada de dirimir las disputas entre las autoridades locales y generales y de evaluar la constitucionalidad del proceder de las localidades, fue dando forma con sus decisiones al pacto federal. Al decretar la suspensión de las constituciones municipales de las provincias, por ejemplo, fijaba de manera más clara y precisa, hasta dónde llegaba el poder de las localidades a la vez que defendía el área de actuación del gobierno nacional. Un papel en cierta medida similar, fue el que desempeñó el Procurador General, encargado de llevar los procesos que por sus actuaciones, se siguieran contra los gobernadores de los estados federales, a los cuales podía suspender. De esta manera, creemos que un estudio de ciertas instituciones como el Congreso y la Corte Suprema y de cargos como el de Procurador General, puede ayudar a entender mejor la manera como se fue definiendo más allá de la constitución nacional, el pacto político de asociación bajo la forma federal.

Ahora bien. Si bien creemos necesario ampliar la gama de actores que participaron en la discusión y adopción de las ideas federales, es importante no descuidar la perspectiva personal. Sin el ánimo de hacer un llamado a que se emprendan estudios biográficos, sí sería importante indagar la posición personal de ciertos individuos frente al federalismo. A través de sus trayectorias individuales es posible rastrear diferentes coyunturas políticas y la manera como éstas le fue dando forma a las ideas federales. También ayudaría a entender por ejemplo, la razón de que muchos conservadores fueran a la vez ávidos federalistas, lo que implicaría un desafío a la lectura historiográfica tradicional sobre el federalismo en Colombia. Esto implicaría no sólo centrarse en las grandes figuras de la política nacional; lo ideal sería abordar otras con una menor trayectoria “nacional” pero con un amplio poder regional.

Creemos (o al menos esperamos que así sea), que la presente tesis constituye un paso necesario para el estudio del periodo federal. De manera consiente esta investigación concluye en 1863 y no aborda las complicadas coyunturas políticas a las que se enfrentó la federación en las décadas de 1860 y 1870. Pero al poner énfasis en los procesos de descentralización /centralización previos, creemos haber aportado algunas pistas que podrían permitir una aproximación renovada a aquella época. Si bien es necesario hacer esfuerzos por entender la dinámica de cada estado federal como lo ha venido haciendo la historiografía regional, es necesario intentar responder cómo se desarrolló el pacto federal a partir de 1863. De una visión particular o regionalista, deberíamos dar el salto hacia un intento de comprensión general sobre la manera como funcionó y se estructuró la federación creada por la constitución de Rionegro. Habría que preguntarse, por ejemplo, como se solucionaron algunos problemas graves que se gestaron desde la década de 1850 y que a su término, no habían logrado una solución. Nos referimos por ejemplo al titular de la soberanía, ¿lo eran los estados o la federación? ¿Podía ser ésta divisible? ¿Cómo logró financiarse la federación y extender su presencia en la educación y las obras públicas? De no menor importancia, habría que cuestionarse por los grados y formas de centralización política que se establecieron en cada uno de los estados federales y la manera como esto influyó en la articulación interna de cada uno de ellos. Pero también el modo como todos estos factores promovieron una alta conflictividad a lo largo del periodo federal, que no puede seguir siendo asumida como la evidencia del error en que cayeron los liberales radicales al proclamar la federación.

Finalmente, y aunque creemos que es una tarea de enorme envergadura, creemos que se hace necesario poner la experiencia federal neogranadina en contacto con las experiencias de otros países del continente. Esto ayudaría a ponderar mejor la manera como los políticos neogranadinos se enfrentaron y solucionaron ciertos problemas del esquema federal como la división de poderes, la soberanía y la ciudadanía. Pero también porque al ser vista a través del prisma de las otras experiencias federales, sería posible entender, por ejemplo, la imposibilidad de establecer un distrito federal y el arraigo de las identidades regionales, que aunque existentes en otros países como México o Argentina, jugaron un papel diferente en la Nueva Granada. Sólo a través de las similitudes y diferencias es posible un mejor entendimiento de un fenómeno histórico como el federalismo en Colombia.

Ya para concluir, esperamos que la presente tesis haya servido para matizar los legados del federalismo que no siempre han sido reconocidos por la historiografía, toda vez que en palabras de José Antonio Ocampo,

es posible que el federalismo haya cumplido funciones básicas en la formación de la nacionalidad, a través, por ejemplo, de la consolidación de oligarquías regionales, de resolución de conflictos locales, y del desarrollo económico, que fueron absolutamente necesarios para concebir la posibilidad misma de una república unitaria [...] no se trata, por supuesto, de afirmar que en el periodo federal se consolidó el estado nacional en Colombia, pero sí de resaltar la contribución de dicho periodo a la formación de la nacionalidad colombiana, hecho que generalmente se minimiza⁶⁰⁰

⁶⁰⁰ OCAMPO, “Centralismo, descentralización y federalismo”, p. 57

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES

SIGLAS

AGN	ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, SECCIÓN REPÚBLICA Fondo Asamblea legislativas y gobernaciones Fondo Congreso Fondo Correspondencia varios departamentos Fondo Gobernaciones Fondo Gobernaciones Varias Fondo Ministerio de Hacienda Fondo Ministerio de Gobierno Fondo Ministerio del Interior y Relaciones Exteriores Fondo Municipalidades Archivo Histórico José Manuel Restrepo
CONGRESO	Archivo Histórico Legislativo, Archivo General de la Nación.
ARCHIVO ANCIZAR	Fondo Académico Manuel Ancizar Basterra, Archivo Central e Histórico, Universidad Nacional de Colombia
AHSRE	Archivo Histórico de la Secretaria de Relaciones Exteriores (México), Legación Colombia

PRENSA

- Antioquia* (Medellín), 1857-1858
Diario de Debates (Bogotá), 1850
El Antioqueño. Periódico conservador (Medellín), 1850-1851
El Bogotano Libre. Órgano industrial, político y moral de la provincia de Bogotá (Bogotá), 1855
El clamor de la federación. Periódico político, religioso, literario y noticioso (Bogotá), 1847
El Constitucional. Periódico provincial que se publica los sábados de todas las semanas (Bogotá), 1852-1853
El Constitucional de Antioquia, (Medellín), 1856-1858
El Cundinamarqués (Bogotá), 1859
El Federal. Periódico popular (Medellín), 1851
El Neo-granadino (Bogotá), 1850-1860
El Pueblo. Periódico comercial, industrial literario y político del Estado de Antioquia (Medellín), 1855-1859
El Regidor, publicación oficial del distrito (Bogotá), 1857-1858
El Repertorio. Periódico oficial de la provincia de Bogotá (Bogotá), 1853-1857
El Tiempo (Bogotá), 1855-1860
La Bandera Nacional (Bogotá), 1838
La Época. Periódico conservador (Medellín), 1851

La Gaceta de Cundinamarca (Bogotá), 1857-1859
La Gaceta Oficial, 1849-1860

INFORMES Y MEMORIAS

Mensaje del Presidente de la República al Congreso de 1849, Bogotá, Imprenta de Ancizar i Pardo, 1849

Mensaje del Presidente de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1850, Bogotá, Imprenta de El Neogranadino, 1850

Mensaje del Presidente de la República al Congreso Constitucional de la Nueva Granada, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1853

Mensaje que el Presidente de la Nueva Granada dirige al Congreso de 1854, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1854

Mensaje que el Vicepresidente de la República José de Obaldía, encargado del Poder Ejecutivo dirige al Congreso en sus sesiones ordinarias de 1855, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855

Mensaje del Presidente de la Nueva Granada al Congreso Nacional en sus sesiones de 1858, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858

Informe del Presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1859

Informe del Presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1860, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1860

Informe del Presidente de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1861, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1861

Exposición que el Secretario de Estado en el despacho de lo Interior del gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1844, Bogotá, Imprenta de J. A. Cualla, 1844

Informe del Secretario de Gobierno al Congreso Constitucional de 1849, Bogotá, Imprenta de Ancizar i Pardo, 1849

Informe del Secretario de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1850, Bogotá, Imprenta de El Neogranadino, 1850

Informe del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1851, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1851

Informe del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1852, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1852

Informe del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1853, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1853

Informe del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1854, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1854

Exposición del Secretario de Estado en el despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1855, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855

Exposición del Secretario de Estado del despacho de Gobierno de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1856, Bogotá, Imprenta del Estado, 1856

Informe que el Secretario de Estado en el despacho de Gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso en 1857, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857

Informe que el Secretario de Estado en el despacho de Gobierno de la Nueva Granada dirige al Congreso Nacional de 1858, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858

Informe que el Secretario de Estado en el despacho de Gobierno y Guerra de la Confederación Granadina dirige al Congreso Nacional de 1859, Bogotá, Imprenta de Francisco Torres Amaya, 1859

Informe del Secretario de Relaciones Exteriores al Congreso Constitucional de 1849, Bogotá Imprenta de Ancizar i Pardo, 1849

Apéndice al informe que el Secretario de Relaciones Exteriores presenta al Congreso de 1850, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850

Informe del Secretario de Estado del despacho de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1851, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1851

Informe del Secretario de Estado del despacho de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada a las Cámaras Legislativas de 1852, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1852

Informe del Secretario de Estado del despacho de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1853, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1853

Informe que el Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada presenta al Congreso de 1854, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1854

Informe que el Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada presenta al Congreso de 1855, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855

Exposición del Secretario de Relaciones Exteriores dirige al Congreso de la Nueva Granada en sus sesiones ordinarias de 1856, Bogotá, Imprenta del Estado, 1856

Exposición del Secretario de Relaciones Exteriores de la Nueva Granada al Congreso de 1858, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858

Informe del Secretario de Relaciones Exteriores de la Confederación Granadina al Congreso Nacional de 1859, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1859

Informe del Secretario de Hacienda al Congreso Constitucional de 1849, Bogotá, Imprenta de Ancizar i Pardo, 1849

Informe del Secretario de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1850, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850

Informe del Secretario de Estado del despacho de Hacienda de la Nueva Granada al Congreso Constitucional de 1851, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1851

Informe del Secretario de Estado del despacho de Hacienda de la Nueva Granada a las Cámaras Legislativas de 1852, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1852

Informe del Secretario de Hacienda al Congreso Constitucional de la Nueva Granada en sus sesiones de 1853, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1853

Exposición que el Secretario de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso de 1854 sobre los negocios adscritos a su despacho, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1854

Exposición del Secretario de Estado del despacho de Hacienda al Congreso Constitucional de 1855, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855

Exposición que el Secretario de Estado en el despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1856, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1856

Exposición que el Secretario de Estado del despacho de Hacienda dirige al Congreso Constitucional de 1857, Bogotá, Imprenta del Estado, 1857

Informe del Tesorero General y de los jefes de sección de la Secretaria de Hacienda, sobre la situación fiscal de la República, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858

Exposición que el Secretario de Estado del despacho de Hacienda de la Nueva Granada dirige al Congreso Constitucional de 1858, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1858

Exposición sobre la hacienda nacional de la Confederación Granadina que el Secretario de este despacho dirige al Congreso Constitucional de 1859, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1859

Informe del Gobernador de Bogotá a la Cámara de Provincia en su reunión ordinaria de 1849, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1849

Informe que el Gobernador de la Provincia de Bogotá, dirige a la Cámara de ella, en sus sesiones ordinarias de 1850, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1850

Informe que el Gobernador de Bogotá dirige a la Cámara de Provincia en sus sesiones ordinarias de 1851, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1851

Informe que el Gobernador de la Provincia de Bogotá dirige a la Cámara de la Provincia en sus sesiones de 1852, Bogotá, Imprenta de El Neogranadino, 1852

Informe que el Gobernador de la Provincia de Bogotá dirige a la Legislatura Provincial en sus sesiones de 1853, Bogotá, Imprenta de El Neogranadino, 1853

Informe del Gobernador de la Provincia de Bogotá a la Legislatura Provincial en sus sesiones de 1855, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1855

Esposiciones de los gobernadores de Bogotá, Cundinamarca y Zipaquirá, dirigidas por el de la Provincia de Bogotá, reintegrada, a la Asamblea Constituyente de 1855, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

Exposición del Gobernador de Bogotá a la Legislatura Provincial en sus sesiones de 1856. Bogotá, Imprenta de Echavarría Hermanos, 1856

Exposición del Gobernador de Bogotá a la Asamblea Constituyente del Estado de Cundinamarca, Bogotá, Imprenta de Francisco Torres Amaya, 1857

Informe del Gobernador de Cundinamarca a la Legislatura Constitucional del Estado, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1859

Mensaje del Gobernador del Estado Soberano de Cundinamarca a la Asamblea Constituyente, Funza, 1 de diciembre de 1861, Imprenta del Estado de Cundinamarca

Exposición del Tesorero parroquial de Bogotá presentada al Cabildo en sus sesiones de 1854, Bogotá, Imprenta de Francisco Torres Amaya, 1854

Informe del Secretario de Hacienda al Gobernador del Estado de Cundinamarca, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1858

Informe del Secretario de Gobierno al Gobernador del Estado de Cundinamarca, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1858

Exposición del gobernador de Tundama a la Cámara Provincial en sus sesiones ordinarias del año de 1851, Santa Rosa de Viterbo, Impreso por M. Morales, 1851

Informe del gobernador de Azuero y ordenanzas de la Cámara Provincial en 1852, Panamá, Imprenta de Bartolomé Calvo, 1852

Informe del gobernador de la provincia de Casanare a la Asamblea Constituyente del Estado de Boyacá, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1857

Informe del gobernador de la provincia del Cauca a la Legislatura Provincial; constitución i ordenanzas expedidas por ella en el año de 1853, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1854

Informe del Jefe Superior del Estado de Santander a la Asamblea Legislativa, Bucaramanga, Imprenta de Zapata Hermanos, 1858

Informe del gobernador de Medellín a la Cámara de Provincia en 1852, Medellín, Imprenta de Jacobo F. Lince, 1852

“Informe de la legislatura provincia del Cauca a sus comitentes”, en *Constitución municipal y ordenanzas expedidas por la legislatura provincial del Cauca en sus reuniones ordinarias y extraordinarias de 1855,* Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1856

Informe que el gobernador de Riohacha presenta a la Cámara Provincial en sus sesiones de 1852, Imprenta de la Unión, 1852

Informe presentado por el gobernador de Veraguas a la Cámara Provincial en la reunión ordinaria de 1852 y ordenanzas expedidas por la Cámara el mismo año, Panamá, Imprenta de José Anjel Santos, 1853

Informe presentado por el gobernador de Mariquita a la Legislatura Provincial en sus sesiones ordinarias de 1853, Ibagué, Imprenta Provincial, 1853

“Memoria del gobernador de la provincia de Ocaña en 1850” inserto en *Ordenanzas expedidas por la Cámara Provincial de Ocaña en 1850*, Ocaña, Impreso por M. González, 1850

Memoria del gobernador de Riohacha a la Legislatura Provincial en sus sesiones de 1853, Imprenta de la “Unión” por Juan Freile, 1853

Memoria que J.J Pabón ha puesto en manos del señor coronel Juan Antonio Gómez, al entregarle el mando de la Provincia de Antioquia, Medellín, Imprenta de Jacobo F. Lince, 1853

Mensaje del Gobernador de Cartagena a la Cámara Provincial de 1850, Cartagena, Imprenta de Francisco de B. Ruiz, 1850

Ordenanzas expedidas por la Cámara Provincial de Ocaña en 1850, Ocaña, Impreso por M. González, 1850

LIBROS, FOLLETOS Y HOJAS SUELTAS

A la provincia de Cundinamarca, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

ACEVEDO, Juan Miguel

A los hombres de probidad y patriotismo que realmente desean el bienestar y adelanto de la provincia de Bogotá, Bogotá, 22 de junio de 1857

ANCÍZAR, Manuel

Peregrinación de Alpha, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1984 (1853), 2 vol.

ANCÍZAR Manuel y José María SAMPER

Proyecto de constitución para la Federación Neo-granadina, Bogotá, Imprenta del Estado, 1856

AROSEMENA, Justo

El Convenio de Colón o sea los intereses políticos del estado de Panamá como miembro de la Unión Granadina, Cartagena, Imprenta de Federico Núñez, 1863

El estado federal de Panamá, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

Proyecto de acto reformativo de la constitución, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1852

ARRESE, Julián

Descentralización universal o fuero vascongado aplicado a todas las provincias, con un examen comparativo de las instituciones vascongadas, suizas y americanas, Madrid, Librería de Victoriano Suárez, 1873

AZUERO, Vicente

¿Nos conviene variar nuestra forma de gobierno?, La propuesta federal, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2010 (1822)

BARILLI, Lorenzo

“Correspondencia del señor Lorenzo Barilli, delegado apostólico de la Santa Sede ante el Gobierno de Colombia, 1854-1857, en *Boletín de Historia y Antigüedades*, Año X, N. 111, octubre 1915, Año X, N. 112, noviembre 1915, Año X, N. 114, abril 1916

CAMACHO ROLDÁN, Salvador

Memorias, Bogotá, Editorial Bedout, sf

CODAZZI, Agustín

Geografía física y política de la Confederación Granadina, volumen 5: Estado de Santander, antiguas provincias de Vélez, Socorro, Soto, Ocaña, Santander y Pamplona, Edición, análisis y comentarios por DOMÍNGUEZ Camilo, Augusto GÓMEZ y Guido BARONA, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004

Codificación nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925

Cuadros de costumbres y descripciones locales de Colombia. Artículos escogidos y publicados por José Joaquín Borda, Bogotá, Librería y Papelería de Francisco García Rico, 1878

CUERVO, Antonio B.

Resumen de la geografía histórica, política estadística y descriptiva de la Nueva Granada para el uso de las escuelas primarias superiores, Bogotá, Imprenta de Torres Amaya, 1852

DEL REAL, Antonio

Reforma de la constitución, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1852

El voto de un colombiano, Bogotá, Imprenta de N. Lora, 1828

ESPINA R.

La subvención de los rojos, Bogotá, 12 de enero de 1852

ESTRADA, Marco

Historia documentada de los primeros cuatro años de vida del estado de Santander (años de 1857 y 1858), Maracaibo, Tipografía de Los Ecos del Zulia, 1896

FABIO (seudónimo)

La federación en la Nueva Granada, 1852

FERRO, Antonio

Los estados y el gobierno general, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1860

GALINDO, Anibal

Recuerdos históricos, Bogotá, Imprenta La Luz, 1900

Historia económica y estadística de la hacienda nacional desde la colonia hasta nuestros días, Bogotá, Tipografía de Nicolás Pontón y Compañía, 1874

GAMBA, Macedonio

La federación y el centralismo, Bogotá, mayo 23 de 1868

GARCÍA DE PIÑERES, Juan Antonio

Proclama del Jefe Superior del Estado de Cartagena a las tropas, en el cerro de San Antonio, Cartagena, Imprenta de Eduardo Hernández, 20 de mayo de 1841

GONZÁLEZ, Florentino

Elementos de ciencia administrativa por Florentino González, ciudadano de la Nueva Granada. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano, Bogotá, Imprenta de J.A Cualla, 1840, 2 tomos

Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana, formada de las provincias que actualmente componen la Nueva Granada, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1853

Lecciones de derecho constitucional, París, Librería de Rosa y Bouret, 1871

HERRERA, Ignacio

Escrito contra la pretensión federalista lanzada por un vecino del Socorro, Santafé, 1810

HINESTROSA, León

Reformas constitucionales, Bogotá, Imprenta del Neogranadino, 1850

JAMAR, Joaquín

Lo que es el fuero y lo que se deriva del fuero. Estudio político sobre el fuero de Guipuzcoa, San Sebastián, Establecimiento tipográfico del Aubrebá, 1868

La federación en la Nueva Granada, Bogotá, Imprenta de Ortiz IC, 1856

MARRERO, Julián

La federación colombiana, Bogotá, Imprenta El Neo-granadino, 1853

Ojeada a la federación colombiana, parte II, Bogotá, Imprenta El Neo-granadino, 1853

MOSQUERA, Tomás Cipriano de

Compendio de geografía general política, física y especial de los Estados Unidos de Colombia, dedicado al congreso general de la Unión, Londres, Imprenta Inglesa y Extranjera de H.C Panzer, 1866

Manifestación del senador Tomás Cipriano de Mosquera a la nación, Bogotá, Imprenta de Torres Anaya, 1858

La federación en la Nueva Granada, Bogotá, Imprenta de Ortiz, 1857

MURILLO TORO, Manuel

Informe y proyecto de constitución federal presentados a la Cámara de Representantes por un miembro de la comisión nombrada con tal objeto, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos

MURILLO TORO, Manuel, Salvador CAMACHO ROLDÁN, Antonio OLANO, Tomás Cipriano de MOSQUERA y Rafael NÚÑEZ

Proyecto de constitución para la Confederación Colombiana, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

Museo de cuadros de costumbres, Bogotá, Banco Popular, 1973 (1866), 4 vol.

Nueva Granada i los Estados Unidos de América: final controversia diplomática con relación a los sucesos de Panamá el día 15 de abril de 1856, Imprenta del Estado, 1857

NÚÑEZ, Rafael

La federación, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

OBALDÍA José de y Mariano AROSEMENA

Manifiesto que hacen a la nación Mariano Arosemena y José de Obaldía sobre su conducta cívica, Panamá, por José Ángel Santos, 1831

Opinión de Manuel José González y Scipión García Herreros, representantes del pueblo, sobre la federación, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 20 de marzo de 1855

Opinión de un sufragante electoral, Bogotá, Impreso por J.A. Cualla, 1830

Ojeada sobre los primeros catorce meses de la administración del 7 de marzo, dedicada a los hombres imparciales y justos, Bogotá, Imprenta de José Ayarza, 1850

Opúsculo. Los partidos y la constitución de 1853, Bogotá, 7 de noviembre de 1853

Pacto de Unión de los Estados Unidos de Colombia, celebrado por el Congreso de Plenipotenciarios en sus sesiones del 20 de noviembre, Bogotá, Imprenta de la Nación, 1861

PANSEY, M. Henrion de

Del poder municipal, por M. Henrion De Pansey, antiguo miembro y presidente que fue de la corte de casación en Francia. Obra traducida al castellano de la cuarta edición en francés por el doctor Elías Acosta y que contiene solo los títulos generales y más importantes de esta. Para conformarla con las instituciones y leyes de régimen municipal de la República, Caracas, Imprenta de F. Antonio Álvarez, 1850, primera edición.

PÉREZ, Felipe

Anales de la revolución, escritos según sus propios documentos: primera época que comprende desde el 1° de abril de 1857 hasta el 18 de julio de 1861, Bogotá, Imprenta del Estado de Cundinamarca, 1862

Petición que la Cámara provincial de Buenaventura dirige al Congreso para que cambie la forma central de gobierno que hoy tiene la República, en la forma federal más conforme a las circunstancias, Impreso por Vicente Aragón, Cali, 16 de octubre de 1847

PINZÓN, Cerbeleón

Proyecto de reforma a la constitución política de la Nueva Granada, Bogotá, sin pie de imprenta, 1849

Catecismo republicano para instrucción popular, redactado a excitación del ciudadano presidente de los Estados Unidos de Colombia, Manuel Murillo, destinándolo con especialidad a las escuelas de los cuerpos de la “guardia colombiana”, creadas por el decreto presidencial de 1 de septiembre de 1864, Bogotá, Imprenta El Mosaico, 1864

POMBO, Miguel de

Discurso sobre los principios y ventajas del sistema federativo, La propuesta federal, Bogotá, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 2010 (1811)

Proyecto de reforma a la constitución política de la Nueva Granada, Bogotá, 1849

Proclama del Jefe Superior del Estado de Cartagena a las tropas, en el cerro de San Antonio, Cartagena, Imprenta de Eduardo Hernández, 20 de mayo de 1841

Pronunciamento del Socorro, Bogotá, Impreso por Nicolás Gómez, 1840

Proyecto de ley de régimen político y municipal, propuesto por los miembros de la comisión de régimen político y municipal a la Asamblea Constituyente, Bogotá, 20 de octubre de 1857

Representación que hicieron los alcaldes parroquiales de Yumbo y Palmira, solicitando la modificación de la ley orgánica de provincias de 1834, en la parte que establece un crecido número de empleados concejiles onerosos. Se publican adicionadas, con el importante objeto de llamar la atención de los hombres ilustrados, para que manifiesten su opinión sobre la utilidad y ventajas de la reforma, y de los medios y arbitrios que podrán adoptarse en caso de estar por ella, Cali, Impreso por Benito Zizero, 2 de marzo de 1841

Representación que eleva al próximo congreso de 1844, la Cámara de la Buenaventura a solicitud de algunos vecinos de Cali, insistiendo en la representación del 20 de marzo del presente año de 1843, en la que se proponen arbitrios para disminuir y dotar a los empleos parroquiales, Cali, imprenta de Vicente Aragón, 1844

RICAURTE, José

Independencia de la provincia de Bogotá, Bogotá, Imprenta de Ortiz y Comp. 1856

SAMPER, José María

Derecho público interno de Colombia, Bogotá, Banco Popular, 1974 (1886), 2vol.

Ensayo aproximado sobre la geografía política y estadística de los ocho estados que compondrán el 15 de septiembre de 1857 la Federación Neogranadina, Bogotá, Imprenta de El Neo-granadino, 1857
Reflexiones sobre la federación colombiana. Folleto dedicado especialmente a los Congresos y la juventud de Nueva Granada, Venezuela y Ecuador, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855

Sistema municipal de la Nueva Granada, Cali, Imprenta de M. Sanchez C. I G Morales, febrero de 1850

VERGARA Y VELASCO, Francisco Javier
Nueva Geografía de Colombia, Bogotá, Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, 1892

VERGARA Y VERGARA, José María
Olivos y aceitunos todos son uno: novela de costumbres, edición digital de la Biblioteca Luis ángel Arango, sin paginación, disponible en el link:
<http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/literatura/oatos/oatos2.htm>

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTÍCULOS

Archivo Santander, Bogotá Editorial Águila Negra, 1925

ALMARIO, Oscar
“Anotaciones sobre las provincias del pacífico sur durante la construcción temprana de la república de la Nueva Granada, 1823-1857”, en *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 6, (2001): pp. 9-63

APPELBAUM, Nancy
Mapping the Country of Regions. The Chorographic Commission of Nineteenth-century Colombia, The University of North Carolina Press, 2016
“Envisioning the Nation. The Mid-Nineteenth-Century Colombian Chorographic Commission”, en Centeno Miguel Angel y Agustin Ferraro (eds), *State and Nation Making in Latin America and Spain. Republics of the Possible*, Cambridge University Press, 2013, pp. 375-395

ARAUZ, Celestino y Patricia PIZZURNO
Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. (Historia del canal interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903), Panamá, Autoridad del canal de Panamá, 1999

ARBOLEDA, Gustavo
Historia contemporánea de Colombia, Bogotá, Banco Central Hipotecario, 1990, 12 vol.

ARROCHA GRAELL, Catalino
Historia de la independencia de Panamá. Sus antecedentes y sus causas, 1821-1903, Panamá, Impresora Panamá S.A, 1972

ARROYO, Israel

“México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857”, en JAUREGUI Luis (coord), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006. pp. 149-181

BARRETO ZAMUDIO, Carlos

“Un espacio para la disputa. División territorial y organización política-administrativa en Morelos, 1854-1867”, en CRESPO Horacio (director), *Historia de Morelos, Tierra, gente, tiempos del sur*, Congreso del Estado de Morelos, 2010, t. 5, pp. 401-435

BASILIEN-GAINCHEN, Marie-Laure

“La constitucionalidad de contienda: la promoción jurídica de la guerra civil en la Colombia del siglo XIX”, en *Historia Crítica*, Bogotá, 35, (enero-junio 2008): pp. 130-149

BEJARANO Jesús Antonio y Orlando PULIDO

El tabaco en una economía regional: Ambalema siglos XVIII y XIX, Bogotá, Centro de Investigaciones para el Desarrollo-Universidad Nacional de Colombia, 1986

BETANCOURT, Alexander

Historia y nación. Tentativas de la escritura de la historia en Colombia, Medellín, La Carreta Editores, 2007

BONILLA Heraclio y Gustavo MONTAÑEZ (eds.),

Colombia y Panamá: la metamorfosis de la nación en el siglo XX, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2004

BORJA, Miguel

Espacio y guerra. Colombia federal 1858-1885, Bogotá, IEPRI- Universidad Nacional de Colombia, 2010

BREW, Roger

Aspectos de la política en Antioquia, 1850-1865, Medellín, Fundación Antioqueña para los Estudios Sociales, 1984

CAMARGO, Pedro Pablo

“La federación en Colombia”, en *Los sistemas federales del continente americano*, México, FCE, UNAM, 1972, pp. 336- 380

CASTAÑEDA, Jorge

“El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861”, en MARICHAL Carlos y Daniela MARINO (comp), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001. pp. 135- 188

CASTILLO, Adriana y Edwin LÓPEZ

“Federalismo y reformas institucionales en Cundinamarca, 1848-1890”, Documento de trabajo, 2012. [en línea: <http://www.utadeo.edu.co/es/link/economia/63/layout-1/documentos-de-trabajo>]

CARMAGNANI, Marcello

Las formas del federalismo mexicano, Zacatecas, CONACYT, Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005

“Del territorio a la región. Líneas de un proceso en la primera mitad del siglo XIX”, en HERNÁNDEZ Alicia y Manuel MIÑO GRIJALVA (coordinadores), *Cincuenta años de historia en México*, México, El Colegio de México, 1991, vol. 2, pp. 221-242

CARMAGNANI, Marcello (coordinador)

Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina, México, El Colegio de México, FCE, 1993

CASTRO, Concepción de

La revolución liberal y los municipios españoles, Alianza editorial, Madrid, 1979

Centenario de Murillo Toro. Homenaje de la Junta Nacional, Bogotá, Águila Negra Editorial, 1916

CHAPMAN QUEVEDO, Willian Alfredo

“Empleos estatales y redes socio-familiares de poder en Popayán, 1823-1853”, en *Diálogos. Revista electrónica de Historia*, Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica, 16: 1, (enero-junio 2015): pp. 87-122

CHIARAMONTI, Gabriella

“Entre autonomías y centralismo: apuntes sobre juntas departamentales en Perú desde mediados del siglo XIX a 1920. El caso de Trujillo”, en *Europa e Iberoamérica: cinco siglos de intercambios*, Sevilla, AHILA, Consejería de Cultura y Medio Ambiente (Junta de Andalucía), 1992, vol. 3, pp. 489-509

Congreso de las Provincias Unidas, Bogotá, Fundación para la Conmemoración del Bicentenario del Natalicio y el Sesquicentenario de la muerte del General Francisco de Paula Santander, Biblioteca Presidencia de la República, 1988, 2 vol.

COSER, Ivo

Visconde du Uruguai. Centralización e federalismo no Brasil 1823-1866, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008

CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin

“El federalismo en la historiografía política colombiana (1853-1886)”, en *Historia Crítica*, 44, (mayo-agosto, 2011): pp. 104-127

CRUZ SANTOS, Abel

Federalismo y centralismo, Bogotá, Banco de la República, 1979

CUETO, José Luis

El federalismo y el centralismo en Colombia. Periodo centro federal (1849-1857), Trabajo presentado al seminario de derecho constitucional colombiano, Bogotá, octubre de 1941

CUNNIFF, Roger L.

“Reforma electoral en el municipio (1810-1812)”, en *México y las Cortes españolas (1810-1822). Ocho ensayos*, México, Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014 (1966), pp. 159-190

DEAS, Malcolm

Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literaturas colombianas, Bogotá, Taurus, 2006

“Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX”, en DEAS Malcolm, *Del poder y la gramática y otros ensayos sobre historia, política y literaturas colombianas*, Bogotá, Taurus, 2006

“The Fiscal Problems of Nineteenth-Century Colombia”, en *Journal of Latin American Studies*, 14: 2, (noviembre, 1982): pp. 287-328

DELER, Jean-Paul

“Transformaciones regionales y organización el espacio nacional ecuatoriano entre 1830 y 1930”, en MAIGUASHCA Juan (editor), *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930* Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO, 1994, pp. 295-353

DELGADO AGUILAR, Francisco Javier

“Evolución y desaparición de las jefaturas políticas. Legitimidad política y relaciones de poder en Aguascalientes durante la segunda mitad del siglo XIX” en MIJANGOS Eduardo y Marisa PÉREZ DOMÍNGUEZ (coordinadores) *Voces del antiguo régimen. Representaciones, sociedad y gobierno en México contemporáneo*, México, Instituto Mora, Instituto de Investigaciones Históricas-Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, 2009, pp. 127-164

DELPAR, Helen

Rojos contra azules. El partido liberal en la política colombiana, 1863-1899, Bogotá, Procultura, 1994

“Aspectos del faccionalismo liberal en Colombia”, en BEJARANO Jesús Antonio (compilación, prólogo y notas), *El siglo XIX en Colombia visto por historiadores norteamericanos*, Bogotá, Editorial La Carreta, 1977, pp. 345-389

DIAZ, Zamira

“La política dirige la economía: libertad, progreso y educación (1850-1880)”, en OCAMPO José Fernando (editor), *Historia de las ideas políticas en Colombia. De la independencia hasta nuestros días*, Bogotá, Taurus, 2008, pp. 107-145

DOLHNIKOFF, Miriam

O pacto imperial. Orígenes do federalismo no Brasil, Sao Paulo, Editora Globo S.A, 2005

DOMÍNGUEZ CAMPAÑY, Francisco

Estudios sobre las instituciones locales hispanoamericanas, Caracas, Biblioteca de la Academia Nacional de Historia, 1981

DUARTE FRENCH, Jaime

Florentino González: razón y sinrazón de una lucha política, Bogotá, Banco de la República, Departamento de Talleres Gráficos, 1971

DUQUE MUÑOZ, Lucía

“Las cartografías provinciales de la década de 1820: expresión de un proceso de cambio en la concepción del espacio geográfico en la Nueva Granada” Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/16-L-Duque.pdf>

“Geografía y cartografía en la Nueva Granada (1845-1865): producción calificación, temática e intereses”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Bogotá, 33, (2006): pp. 11-30

EASTMAN, Jorge Mario (comp.)

Manuel Murillo Toro: obras selectas, Bogotá, Imprenta Nacional, 1979

El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997

ESCOBAR Juan Camilo y Adolfo León MAYA

“La formación intelectual de los constituyentes colombianos en la primera mitad del siglo XIX”, en *Origen del constitucionalismo colombiano*, Colección memorias jurídicas, n. 1, Medellín, Universidad de Medellín, 2006, pp. 53-77

ESCOBAR RODRÍGUEZ, Carmen

La revolución liberal y la protesta del artesanado, Bogotá, Fondo Editorial Suramericana, 1990

ESPAÑA, Gonzalo (selección y prólogo)

Los radicales del siglo XIX: escritos políticos, Bogotá, El Áncora Editores, 1984

FALCÓN, Romana

El jefe político. Un dominio negociado en el mundo rural del estado de México, 1857-1911, México, El Colegio de México, El Colegio de Michoacán, CIESAS, 2015

“Los jefes políticos: eslabones del poder”, en MIÑO GRIJALBA Manuel (coordinador), *Historia General del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, Tribunal Superior de Justicia, LIII Legislatura del Estado de México, 1998, Vol. 5, pp. 96-121

FLÓREZ Roicer y Sergio SOLANO

“Autonomía económica y descentralización fiscal en el estado soberano de Bolívar, 1857-1886”, en *Revista Historia y Espacio*, Universidad del Valle, 37, (2011): pp. 70-92

GABALDON, Eleonora

La ideología federal en la Convención de Valencia (1858) Tiempo y debate, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1987

GARAVAGLIA, Carlos

“Algunos aspectos preliminares acerca de la «transformación fiscal» en América Latina, 1800-1850”, en *Illes i Imperis*, Barcelona, 13, (2010): pp. 159-192

GARGARELLA, Roberto

“Typology of Latin American Constitutionalism, 1810-60”, en *Latin American Research Review*, 39: 2, (2004): pp. 141-153

GARRIDO, Margarita

Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815, Bogotá, Banco de la República, 1993

“La política local en la Nueva Granada, 1750-1810”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 16-17, (1988-1989): pp. 37-56

GILMORE, Robert Louis

El federalismo en Colombia, 1810-1858, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Sociedad Santanderista de Colombia, 1995, 2 vol.

GÓMEZ CONTRERAS, Elías

“Sociedad y partidos políticos en Cundinamarca en la segunda mitad del siglo XIX”, en *Historia y Sociedad en Cundinamarca. Aportes historiográficos y documentales. De la vida política y de lo público*, Bogotá, ESAP, 2006, pp. 291 - 316

“La Regeneración en Cundinamarca: clientelismo y redes políticas”, en *Anuario Colombiano de Historia Regional y de las Fronteras*, Bucaramanga, 8: 1, (2003): pp. 59-73

“El liberalismo en el estado federal de Cundinamarca: sapos y bogotanos”, en *Historia y Sociedad*, Bogotá, 6: 9, (1999): pp. 93-104

GÓMEZ MARTÍNEZ, Alberto

“Formación de los partidos políticos en Colombia” en Ocampo José Fernando (editor), *Historia de las ideas políticas en Colombia. De la independencia hasta nuestros días*, Bogotá, Taurus, 2008, pp. 67-106

GÓMEZ ORTÍZ, Armando

“El régimen municipal en el estado soberano de Santander”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Bucaramanga, 6: 1, (2001), pp. 64-69

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco

Curso y discurso del movimiento plebeyo, 1849-1854, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Colombia, El Áncora Editores, 1995

HENAO, Jesús María y Gerardo ARRUBLA

Historia de Colombia para la enseñanza secundaria, Bogotá, Escuela Tipográfica Salesiana, 1912
Historia de Colombia para la enseñanza secundaria, Talleres editoriales de la Librería Voluntad, 1967. Octava edición corregida y aumentada

HERNÁNDEZ DE ALBA Guillermo y Fabio LOZANO Y LOZANO (recopilación)

Documentos sobre el doctor Vicente Azuero, Bogotá, Biblioteca de Historia Nacional, Imprenta Nacional, 1944

HERRERA, Marta

Ordenar para controlar. Ordenamiento espacial y control político en las llanuras del Caribe y de los Andes centrales neogranadinos, siglo XVIII, Bogotá, Universidad de los Andes, 2014 (tercera edición)

HINDS, Harold E

José María Samper: the Thought of a Nineteenth-century New Granadan during his radical-liberal years (1845-1865), Nashville : School of Vanderbilt University, 1976

“Las teorías federalistas de José María Samper, 1849-1865”, en *Revista de Divulgación Cultural de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, 4, (1969): 163-195

JACOBSEN, Nils

“Liberalismo tropical”: cómo explicar el auge de una doctrina económica europea en América Latina, 1780-1885”, en *Historia Crítica*, Bogotá, 34, (julio-diciembre 2007): pp. 118-147

JARAMILLO URIBE, Jaime

El pensamiento colombiano en el siglo XIX, Bogotá, Editorial Planeta, 1997

“Las sociedades democráticas de artesanos y la coyuntura política y social colombiana de 1848”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Bogotá, 8, (1976): pp. 5-18

JARAMILLO URIBE, Jaime, Adolfo MEISEL y Miguel URRUTIA

Continuities and Discontinuities in the Fiscal and Monetary Institutions of New Granada, 1783-1850, Borradores Semanales de Economía, Subgerencia de Estudios Económicos del Bando de la República, n. 74, 1997

JOHNSON, David

Santander siglo XIX. Cambios socioeconómicos, Bogotá, Carlos Valencia Editores, 1984

JUNGUITO, Roberto

“Ensayos frustrados por establecer el impuesto a la renta en Colombia en el siglo XIX”, en ÁLVAREZ Andrés y Juan Sebastián CORREA (compiladores), *Ideas y políticas económicas durante el*

primer siglo republicano, Bogotá, Universidad de los Andes-Facultad de Economía, Colegio de Estudios Superiores de Administración, 2016, pp. 95-122

“Las finanzas públicas en el siglo XIX”, en MEISEL Adolfo y María Teresa RODRÍGUEZ (editores), *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá, FCE, Banco de la República, 2010, pp. 41-136

JURADO, Juan Carlos

“La división de la provincia de Antioquia en medio de la guerra civil de 1851”, en *Historia y sociedad*, Medellín, 17, (2009): pp. 121-158

KALMANOVITZ, Salomón

Economía y nación. Una breve historia de Colombia, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2003

“La idea federal en Colombia durante el siglo XIX”, en *Economía colombiana. Revista de la Contraloría General de la República*, 306, (enero-febrero 2005), pp. 115-137

KALMANOVITZ, Salomón y Edwin LÓPEZ

“Las finanzas públicas de la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, 1850-1886”, en *Revista de Economía Institucional*, 12: 23, (segundo semestre de 2010): pp. 199-228

Las cuentas nacionales de Colombia en el siglo XIX, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2009

LANDAVAZZO, Marco Antonio

“El problema de las divisiones territoriales en México durante el siglo XIX”, en LANDAVAZZO Marco Antonio (coord.) *Territorio, frontera y región en la historia de América. Siglos XVI al XX*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Históricas - Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, 2003 pp. 147-177

LEGRAND, Catherine

Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1988

LIRA, Andrés

La ciudad federal. México, 1824-1827; 1874-1884. (Dos estudios de historia institucional), México, El Colegio de México, 2012

LOAIZA CANO, Gilberto

Manuel Ancízar y su época (1811-1882): biografía de un político hispanoamericano del siglo XIX, Medellín, Fondo Editorial Universidad EAFIT, 2004

LÓPEZ BEJARANO, Pilar

“La hacienda pública neogranadina a la luz de sus deudas. Primera mitad del siglo XIX”, en *Revista de historia*, Costa Rica, 69, (enero-junio, 2014): pp. 99-112

LOWENTHAL, David

El pasado es un país extraño, Madrid, Ediciones Akal, 1998

MACGOWAN, Gerald L.

El distrito federal de dos leguas o cómo el Estado de México perdió su capital, México, El Colegio Mexiquense, 1991

MAIGUASHCA, Juan

“El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”, en MAIGUASHCA Juan (editor), *Historia y región en el Ecuador, 1830-1930* Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO, 1994, pp. 355-420

MANTILLA, Jesús Claudio

“El impuesto único y directo en el estado soberano de Santander, 1857-1886”, en *Anuario de historia regional y de las fronteras*, Bucaramanga, 5: 1, (2000): pp. 245-259

MARTÍNEZ GARNICA, Armando

“La acción de los liberales panameños en la determinación de las políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855”, en BONILLA Heraclio y Gustavo MONTAÑEZ (eds.), *Colombia y Panamá. La metamorfosis de la nación en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Convenio Andrés Bello, 2004, pp. 37-91

MEJÍA ARANGO, Lázaro

Los radicales: historia política del radicalismo en el siglo XIX, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007

MEJÍA CUBILLOS, Javier

Diccionario biográfico y genealógico de la élite antioqueña y viejocaldense. Segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, Pereira, Sello Editorial Red Alma Máter, 2012 Disponible en <http://repositorio.utp.edu.co/dspace/bitstream/handle/11059/3190/Diccionario%20biografico%20y%20genealogico%202012.pdf?sequence=1> (consultado mayo de 2017)

MEJÍA NAVARRETE, Julio Víctor

Estado y municipio en el Perú, Lima, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1990

MEJÍA, Germán

Los años del cambio: historia urbana de Bogotá, 1820-1910, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2000

“El nacimiento de un orden territorial. Poblamiento y territorio en Colombia (1810-1910)”, en BONNETT, Diana Michael LAROSA y Mauricio NIETO (comp.), *Colombia, preguntas y respuestas sobre su pasado y su presente*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2010, pp. 171-190

MELO, Jorge Orlando

“Caciques y gamonales. Perfil político”, en *Revista Credencial Historia*, Bogotá, 104, (agosto, 1998). Disponible en <http://www.jorgeorlandomelo.com/caciquesyg.htm> (consultado en febrero 2017)

“Vicisitudes del modelo liberal (1850-1899)”, en OCAMPO José Antonio (comp.), *Historia económica de Colombia*, Bogotá, FCE, Fedesarrollo, 2015 (4 edición revisada y actualizada), pp. 111-164

MELO, Jorge Orlando (selección y prólogo)

Orígenes de los partidos políticos en Colombia. Textos de Manuel María Madiedo, José María Samper y Tomás Cipriano de Mosquera, Bogotá, Colcultura, 1978

MENDOZA GARCÍA, Edgar

“La conformación de municipalidades en Oaxaca: ¿un pacto republicano entre 1825 y 1857?”, en SÁNCHEZ SILVA Carlos (coord.), *Historia, sociedad y literatura en Oaxaca*, Oaxaca, IEEPO, UABJO, 2004, pp. 91-122

MIJANGOS DÍAS, Eduardo

“Legislación, administración y territorio en Michoacán en el siglo XIX”, en LANDAVAZO, Marco Antonio (coord.), *Territorio, frontera y región en la historia de América. Siglos XVI al XX*, México, Editorial Porrúa, Instituto de Investigaciones Históricas - Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, 2003, pp. 179-213

MIRANDA PACHECO, Sergio

Historia de la desaparición del municipio en el distrito federal, México, Sociedad Nacional de Estudios Regionales, 1998

MIRANDA PACHECO, Sergio (coordinador)

Nación y municipio en México, siglos XIX y XX, México, UNAM, 2012

MOLINA, Gerardo

Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1970

MOUCHET, Carlos

“Florentino González, un jurista de América: sus ideas sobre el régimen municipal”, en *Journal of Inter-American Studies*, 2: 1, (January, 1960): pp. 83-101

NIETO, Mauricio Paola CASTAÑO y Diana OJEDA

“«El influjo del clima sobre los seres organizados» y la retórica ilustrada en el *Semanario del Nuevo Reino de Granada*” en *Historia Crítica*, Bogotá, 30, (julio-diciembre, 2005): pp. 91-114

NORDMAN, Daniel

“Territorios y administraciones en Francia (siglos XVII a XIX)”, en GORTARI RABIELA de Hira (coord.), *Formas y experiencias de organización del territorio, siglos XVIII y XIX*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2011, pp. 55-84

OCAMPO, José Antonio

“Historia de las ideas federalistas en los orígenes de Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 98-110

“Centralismo, descentralización y federalismo en la historia colombiana”, en *Revista Antioqueña de Economía*, Medellín, 5, (primer trimestre 1982): pp. 52-63

ORTEGA, Francisco y Yobenj Aucardo CHICANGANA (eds.)

Conceptos fundamentales de la cultura política de la independencia, Bogotá, CES, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas-Universidad Nacional de Colombia, The University of Helsinki, 2012

ORTIZ, Luis Javier

Aspectos políticos del federalismo en Antioquia, 1850-1880, Medellín, Universidad Nacional de Colombia, 1985

“Procesos de descentralización en Colombia durante el periodo federal, 1850-1886”, en *Revista Planeación y Desarrollo*, Bogotá, XXIV: 1, (enero-abril 1993): pp. 199-232 “Antioquia bajo el federalismo”, en MELO Jorge Orlando (director general), *Historia de Antioquia*, Medellín, Suramericana de Seguros, 1991, pp. 117-126

PALACIOS, Marco

La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2002

El café en Colombia (1850-1970): una historia económica, social y política, Bogotá, Ediciones Uniandes - Facultad de Administración, Planeta, El Colegio de México, 2002

Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995

PALACIOS, Marco (coord.)

Las independencias hispanoamericanas. Interpretaciones 200 años después, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2009

PALACIOS, Marco y Frank SAFFORD

Colombia, país fragmentado, sociedad dividida, Bogotá, Editorial Norma, 2002

PÉREZ AGUIRRE, Antonio

25 años de historia colombiana, 1853 a 1878. Del centralismo a la federación, Bogotá, Editorial Sucre, 1959

PÉREZ HERRERO, Pedro

“Centralización *versus* regionalización. México (1786-1857)”, en Fernández-Sotelo Rafael Diego (ed.), *Herencia española en la cultura material de las regiones de México. Casa, vestido y sustento*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 1993, pp. 99-140

PINTO, José Joaquín

“Los orígenes del impuesto directo y progresivo en América Latina”, en *Historia y Sociedad*, Medellín, 23, (enero-junio de 2012): pp. 53-77

POMBO, Manuel Antonio y José Joaquín GUERRA

Constituciones de Colombia, Bogotá, Banco Popular, 1986, 5 tomos (cuarta edición)

PRADO ARELLANO, Luis Ervin

Rebeliones en la provincia. La guerra de los supremos en las provincias suroccidentales y nororientales granadinas, 1839-1842, Cali, Universidad del Valle, 2007

“El jefe natural: poder y autoridad en el valle del Patía, 1810-1850”, en *Historia y sociedad*, Medellín, 23, (julio-diciembre, 2012): pp. 243-265

RESTREPO JARAMILLO, Gonzalo

El pensamiento conservador: ensayos políticos, Medellín, Tipografía Bedout, 1936

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos

Constituciones de la primera república liberal, 1853-1856, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1979

RODRÍGUEZ, Jaime

“«Ningún pueblo es superior es otro»: Oaxaca and Mexican Federalism” en Jaime Rodríguez (ed.), *The divine charter. Constitutionalism and liberalism in nineteenth century México*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2005

RODRÍGUEZ ARBELÁEZ, Jorge

“Pasado del federalismo en Antioquia. Futuro del federalismo en Colombia”, en *El federalismo en Colombia. Pasado y perspectivas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 50-65

ROJAS, Beatriz

El “municipio libre”, una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835, México, Instituto Mora, Instituto Cultural de Aguascalientes, Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas, 2010

“Gobiernos provincial y local. Delimitación de jurisdicciones”, en Fernández Sotelo Rafael Diego y Víctor GAYOL (coords.), *El gobierno de la justicia. Conflictos jurisdiccionales en Nueva España, siglo XVI-XIX*, México, El Colegio de Michoacán, Archivo histórico del municipio de Colima, Archivo de Letras, artes, ciencia y tecnología, AC, 2012, pp. 263-287

“Del gobierno de los pueblos, 1812-1857”, en GAYOL Víctor (coord.), *Formas de gobierno en México. Poder político y actores sociales a través del tiempo*, Zamora, El Colegio de Michoacán, 2012, pp. 381-415

ROSENTHAL, Joshua

Salt and the Colombian State. Local Society and Regional Monopoly in Boyacá, 1821-1900, University of Pittsburg Press, 2012

RUEDA, Juan Alberto

“El presupuesto público del estado para gasto militar y para la educación durante la República de Nueva Granada, 1831-1857”, en *Anuario de historia regional y de las fronteras*, Bucaramanga, 14, (2009): pp. 105-133

RUEDA ENCISO, José Eduardo

“La administración liberal en la provincia de Bogotá, 1849-1857”, en *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Bucaramanga, 5, (octubre, 2010): pp. 153-165

RUEDA ENCISO, José Eduardo y ELÍAS GÓMEZ CONTRERAS

La república liberal decimonónica en Cundinamarca, 1849-1886. Aspectos políticos y administrativos, Bogotá, ESAP, 2005

SAFFORD Frank

“Empresarios nacionales y extranjeros en Colombia durante el siglo XIX”, en SAFFORD Frank, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín, Ediciones Hombre Nuevo, 1977, pp. 27-74

“Reflexiones sobre Historia económica de Colombia, 1845-1930 de William Paul McGreevey”, en SAFFORD Frank, *Aspectos del siglo XIX en Colombia*, Medellín, Ediciones Hombre Nuevo, 1977, pp. 201-284

SALINAS SANDOVAL, María del Carmen

Los municipios en la formación del Estado de México, 1824-1846, México, El Colegio Mexiquense, 2001

Política y sociedad en los municipios del estado de México, 1825-1880, México, El Colegio Mexiquense, 1996

“El gobierno municipal”, en MIÑO GRIJALBA Manuel (coord.), *Historia General del Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México, El Colegio Mexiquense, Tribunal Superior de Justicia, LIII Legislatura del Estado de México, 1998, Vol. 5, pp. 123-146

SERRANO, José Antonio

Jerarquía territorial y transición política, Zamora, El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 2001

SIERRA MEJÍA Rubén (editor)

El radicalismo colombiano en el siglo XIX, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2012

SILVA OLIVARES, Héctor

Rebelión, autonomía y federalismo en Mérida en el siglo XIX, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2010

SOLANO, Sergio Paolo, Roicer FLÓREZ y William MALKUN

“Ordenamiento territorial y conflictos jurisdiccionales en el Bolívar grande, 1800-1886”, en *Historia Caribe*, Barranquilla, 13, (2008): pp. 67-121

STOLLER, Richard

“Ironías del federalismo en la provincia del Socorro, 1810-1878”, en *Revista Fronteras de la historia*, Bogotá, 2: 2, (1998): pp. 11-32

TASCÓN, Tulio Enrique

Historia del derecho constitucional colombiano, Bogotá, Impreso en Cátedra Ltda., 1951

Derecho constitucional colombiano: comentarios a la Constitución Nacional, Bogotá, Editorial La Gran Colombia, 1944

TIRADO MEJÍA, Álvaro

Descentralización y centralismo en Colombia, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1983

“El Estado y la política en el siglo XIX”, en *Manual de Historia de Colombia, Vol. 2: Era republicana*, Bogotá, Planeta, Procultura, Instituto Colombiano de Cultura, 1989, pp. 155-183

TORRES ALMEIDA, Jesús

Manuel Murillo Toro, caudillo radical y reformador social, Bogotá, Ediciones El Tiempo, 1984

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa,

La guerra por las soberanías: memorias y relatos en la guerra civil de 1859-1862 en Colombia, Medellín, La Carreta Editores, 2008

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa y Liliana María LÓPEZ LOPERA

Las palabras de la guerra: metáforas, narraciones y lenguajes políticos. Un estudio sobre las memorias de las guerras civiles en Colombia, Medellín, La Carreta Editores, Universidad de Antioquia, 2010

URIBE DE HINCAPIÉ, María Teresa y Jesús María ÁLVAREZ

Raíces del poder regional: el caso antioqueño, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1998

Poderes y regiones: problemas en la construcción de la nación colombiana, 1810-1850, Medellín, Universidad de Antioquia, 1987

VALENCIA LLANO, Alonso

Estado soberano del Cauca. Federalismo y regeneración, Bogotá, Banco de la República, 1988

“La experiencia federal en el estado soberano del Cauca”, en *Historia y Espacio*, Cali, 30, (enero-junio 2008): pp. 43-60

VEGA, José de la
La federación en Colombia, 1810-1912, Madrid, Editorial América, 1940

VELANDIA, Roberto
Un siglo de historiografía colombiana. Cien años de la Academia Colombiana de Historia, Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2001

VÉLEZ, Juan Carlos
“«Desconductadas costumbres» y «semillas de la discordia». Prácticas de oposición y resistencia a los jefes políticos en el Nordeste de Antioquia (1821-1843)”, en *Historia Crítica*, Bogotá, 47, (mayo-agosto, 2012): pp. 45-70

VILLEGAS, Luis Javier
Las vías de legitimación de un poder: la administración presidida por Pedro Justo Berrío en el estado soberano de Antioquia, 1864-1873, Bogotá, Colcultura, 1996

ZAPATA, Juan Gonzalo
Reforma radical en el estado de Santander, 1850-1885, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015

TESIS

BRUBAKER, George Allen
“Santafé de Bogotá: a study of Municipal Development in Eighteenth-Century Latin America”, Dissertation presented to the Faculty of the Graduate School of the University of Texas in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor in Philosophy, Austin, January, 1960

PEÑA DÍAZ, Anuar Hernán
“El monopolio de la sal en Colombia a mediados del siglo XIX: Salinas de Chámeza, Recetor y Pajarito, 1845-1872”, Tesis para optar el título de Historiador, Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander, 2005

PICO, Claudia Milena
“Fiscalidad bajo el dominio liberal en el estado de Santander 1865-187: un análisis de economía política”, Tesis presentada como requisito para optar al título de Magister en Historia, Universidad Nacional de Colombia, 2011

RESTREPO, Olga
“La Comisión Corográfica: avatares en la configuración del saber”, Tesis para Optar el título de Socióloga, Universidad Nacional de Colombia, 1983

ROSENTHAL, Joshua

“La salina de Chita, 1821-1900. Fiscal policy and local power in provincial Colombia”, Submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University, 2001

SALINAS, María del Carmen

“Transformación o permanencia del gobierno municipal. Estado de México, 1876-1880”, Tesis presentada en conformidad con los requisitos establecidos para optar el grado de Doctor en Historia, El Colegio de México, 1993

STOLLER, Richard

“Liberalism and conflict in Socorro, Colombia, 1830-1870”, Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of History in the Graduate School of Duke University, 1991

VÉLEZ, Juan Carlos

“El establecimiento local del sistema republicano en Colombia. Gobierno, representación política y administración de justicia en la provincia de Antioquia, 1821-1853”, Tesis para optar por el grado de Doctor en Historia, El Colegio de México, México, 2011

Cuadro n. 1

PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN SENTIDO FEDERAL, 1849-1858

División territorial	Facultades gobierno nacional	Facultades gobiernos locales/estatales	Derechos individuales	Representación	Ciudadanía	Elecciones
Cerbeleón Pinzón, 1849. República de la Nueva Granada						
Provincias. Distrito independiente para capital de la república		Reconoce a las secciones el derecho de disponer de los negocios, intereses y objetos que exclusivamente les pertenezcan, sin otra limitación que no contrariar constitución.	Libertad de imprenta/ libertad de culto/ libertad de reunirse/ libertad de enseñanza/ libertad de industria/ libertad de tránsito	Un diputado por cada 24.000 pero en toda provincia se nombrará al menor un diputado así no alcance esa cifra: representantes de la nación y no de la provincia que los nombra	Varones mayores de 21 años que sepan leer y escribir. Si no saben leer y escribir, deben ser mayores de 25 años y tener bienes raíces por un valor superior a los \$300 o renta anual de \$150	Voto directo
Antonio del Real, 1852. República de la Nueva Granada						
Forma federal no como alianza de estados soberanos e independientes sino como la unión de provincias o secciones territoriales	Conservación orden general/organización y administración hacienda nacional/legislación civil y penal/ demarcación territorial de primer orden/ relaciones exteriores/ aclaración y reforma de la constitución	Se reservan el poder municipal en toda su amplitud	Libertad de culto/ inviolabilidad de la propiedad/ libertad de pensamiento/ libertad de prensa/ libertad de reunión o asociación sin armas/ libertad de enseñanza/	1 senador por cada provincia si el número de éstas fuere igual o mayor a 21 o dos si el número fuere menor. 1 representante por cada 40.000, teniendo cada provincia el derecho de nombrar al menos 1 si no tuviere esa población	Varones casados o mayores de 21 años que sepan leer y escribir	Voto directo

Florentino González, 1853. Confederación colombiana						
Confederación de estados soberanos, libres e independientes 10 estados. 3 territorios. Un distrito federal	Relaciones exteriores/ Paz y guerra exterior Comercio exterior/tierras baldías/moneda/deuda/contingente de fondos/comunicación interoceánica/ fuerza pública/legislación civil, penal y mercantil	Los no delegados al gobierno de la confederación	libertad de pensamiento/ libertad de imprenta/ garantía a la propiedad/ libertad de industria/ libertad de culto/ juicio por jurados/ instrucción primaria gratuita proveída por los estados/reunirse públicamente sin armas	Dos senadores por estado. Un diputado por cada circuito que no podrá ser menor de 25.000 ni mayor de 30.000 habitantes. Cada estado formará los circuitos	Colombianos mayores de 21 años, que conforme a la constitución de la Nueva Granada tenían la calidad de ciudadanos granadinos. Todo ciudadano de la confederación lo es de cada uno de los estados	Voto directo y secreto
Salvador Camacho Roldán, Manuel Murillo Toro, Rafael Núñez, Antonio Olano, Tomás Cipriano de Mosquera, 1855. Confederación Colombiana						
8 estados soberanos e independientes 3 territorios y un distrito federal en la ciudad de Bogotá	Conservación orden general/organización y administración hacienda pública/comercio exterior/ legislación civil y penal/ demarcación territorial/ relaciones exteriores/ censo/ tierras baldías/Moneda/ pesos y medidas inmigración y naturalización/	Los no reservados a gobierno nacional	Libertad corporal (no esclavitud) / libertad de pensamiento/ libertad de imprenta/ libertad de culto/ derecho de petición a funcionarios públicos/ derecho de asociación/ derecho de propiedad/ libertad de industria/ libertad de tránsito/ libertad de enseñanza/ derecho de tener armas/ derecho de ser juzgado por jurados	3 senadores por cada estado. 1 representante por cada 25.000 habitantes	Varones mayores de 21 años que sepan leer y escribir, o que deban pagar y hayan pagado las contribuciones en el semestre que les toca ejercer sus derechos políticos para elegir y ser elegidos	Voto directo
Manuel Murillo Toro, 1855. Confederación Colombiana						
10 estados libres e independientes	Creación de nuevos estados/ conservación	Todo lo relacionado a su administración y	Libertad de pensamiento/ libertad	8 diputados por cada estado		

para su régimen interior pero unidos o federados para su régimen exterior	del orden general/ dirimir las disputas que se susciten entre estados/ relaciones exteriores/ comercio exterior/ deuda pública/ tierras baldías/ legislación criminal/	régimen interior, sin otra restricción que la de no invadir los objetos que están atribuidos al gobierno federal	de enseñanza/ derecho de asociación/ libertad de tránsito/ libertad de culto/ libertad de industria/			
José María Samper y Manuel Ancizar, 1856. Federación Neo-granadina						
11 estados libres e independientes	La creación y admisión de nuevos estados/ la conservación del orden general/ las relaciones exteriores/ la decisión en las disputas que se susciten entre los estados	Los no reservados al gobierno nacional	Libertad de palabra/ de enseñanza/ de asociación y reunión/ de culto/ de industria/ de tránsito/ y el derecho de variar de domicilio	Un diputado por cada 30.000 almas		Voto popular directo o indirecto
Florentino González, 1858. Confederación Granadina						
8 estados y distrito federal si senado lo considera pertinente	Conservación de paz entre los estados/ relaciones exteriores/ comercio exterior/ tierras baldías/ deuda nacional/ naturalización/ legislación civil y penal/ fuerza militar/ vías interoceánicas/ carta geográfica/ moneda/ pesas y medidas	Los no reservados al gobierno nacional	Libertad de cultos/ libertad de pensamiento/ libertad de reunirse sin armas/ libertad de tránsito/ libertad de industria/ libertad de enseñanza/	4 senadores por estado	Varones mayores de 21 años o que sean casados o emancipados	Voto directo

Cuadro n. 2
RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL DE LAS PROVINCIAS, 1853

Provincia	Unidades territoriales	Corporaciones municipales	Nombramiento	Funcionarios municipales	Nombramiento
Antioquia	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Cantón			Jefe municipal del cantón	Nombrado por el cabildo de la cabecera del cantón
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por jefe municipal del cantón
	Aldea			Regidor	Nombrado por jefe municipal de cantón
Azüero	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Barbacoas	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Jefe municipal	Nombrado por gobernador
	Aldea				
Bogotá	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Buenaventura	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por cabildo y amovible por el gobernador
	Aldea				
Cartagena	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Concejo municipal	Elección popular	Alcalde	Elección popular

Casanare	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Cauca	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador
	Aldea			Regidor	Nombrado por gobernador
Cordova	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Municipalidad			Jefe municipal	Nombrado por legislatura provincial
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Cundinamarca	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Chocó	Provincia	Legislatura provincial		Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
	Aldeas			Regidor	
	Secciones o partidos				
García Rovira	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Medellin	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Elección popular
	Aldea			Regidor	Nombrado por gobernador
Mompos	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular		
Neiva	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular

	Distrito	Cabildos		Alcalde	Nombrado por gobernador
Ocaña	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador
	Aldea			Regidor	Nombrado por gobernador
Pamplona	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Circuito municipal	Cabildo		Alcalde	
	Distrito			Regidor	
Panamá	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	
Pasto	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por cabildo
Popayán	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Cantón			Jefe municipal	
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	
Riohacha	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Concejo municipal	Elección popular	Alcalde	Elección popular
Sabanilla	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Cantón			Jefe político	Nombrado por gobernador
	Distrito	Asamblea municipal	Elección popular	Jefe municipal	Nombrado por jefe político
	Asamblea			Regidor	Nombrado por jefe municipal
Santamarta	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular

	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador
Santander	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por cabildo
	Aldea			Regidor	Nombrado por cabildo
Socorro	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por cabildo
Soto	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Jefe de distrito	Elección popular
Tequendama	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Prefecto	Elección popular
Tundama	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Municipalidad	Elección popular	Jefe municipal	Elección popular
Tuquerres	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por cabildo
Valle-dupar	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Jefe municipal	Elección popular
	Aldea			Alcalde	Nombrado por jefe municipal
Vélez	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildos	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador
Veraguas	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador

Zipaquirá	Provincia	Legislatura provincial	Elección popular	Gobernador	Elección popular
	Municipalidad	Asamblea municipal	Formada con integrantes de cabildos parroquiales		
	Distrito	Cabildo	Elección popular	Alcalde	Nombrado por gobernador

Cuadro n. 3
RÉGIMEN POLÍTICO Y MUNICIPAL DE LOS ESTADOS FEDERALES 1855-1863^a

1855-1861 ^b		1863	
Unidades territoriales	Autoridades	Unidades territoriales	Autoridades
Antioquia			
Estado	Gobernador: elección popular	Estado	Presidente: elección popular
	Legislatura: elección popular		Asamblea: elección popular
Departamento	Prefecto: nombrado por gobernador	Distrito	Municipalidad: elección popular
Distrito	Ciudades y villas: alcalde y cabildo		
	Parroquias: alcalde y ayuntamiento		
	Corregimiento: corregidor		
Bolívar			
Estado	Gobernador: elección popular	Estado	Presidente: elección popular
	Asamblea legislativa: elección popular		Asamblea Legislativa: elección popular
Departamento	Prefecto: nombrado por gobernador	Provincia	
	Municipalidad: elección popular	Distrito	Alcalde
Distrito	Alcalde: nombrado por prefecto		Concejos municipales: elección popular
Boyacá			
Estado	Presidente: elección popular	Estado	Presidente
	Asamblea: elección popular		Legislatura
Departamento	Prefecto: nombrado por presidente del estado	Distrito	Cabildo: elección popular
Distrito	Alcalde: nombrado por cabildo		
	Cabildo: elección popular		
Cauca			
Estado	Gobernador: elección popular	Estado	Presidente: elección popular
	Legislatura: elección popular		Legislatura: elección popular
Provincia	Gobernador: nombrado por gobernador del estado	Municipio	Jefe municipal: nombrado por poder ejecutivo del estado

Distrito	Alcalde: nombrado por gobernador de la provincia Cabildo: elección popular		Corporación municipal: elección popular
Cundinamarca			
Estado	Gobernador: elección popular Legislatura: elección popular	Estado	Presidente: elección popular Asamblea: elección popular
Departamento	Prefecto: nombrado por gobernador	Distrito	Corporación municipal: elegida según reglas que ella misma dicte
Distrito	Ciudades y villas: alcalde (prefecto) y cabildo (elección popular) Parroquia: alcalde (prefecto) y junta administrativa Aldeas: alcalde (prefecto)		
Magdalena			
Estado	Jefe Superior Asamblea	Estado	Presidente: elección popular Asamblea: elección popular
Distritos	Jefe municipal Cabildo	Provincia Distrito	Gobernador Alcalde Corporación municipal: elección popular
Panamá			
Estado	Gobernador: elección popular Asamblea: elección popular	Estado	Presidente Asamblea
Departamento	Prefecto: nombrado por el gobernador	Departamento	Prefecto: elección popular
Distrito	Alcalde: nombrado por prefecto Cabildo: elección popular	Distrito	Alcalde Corporación municipal
Santander			
Estado	Presidente: nombrado por la asamblea Asamblea: elección popular	Estado	Presidente Asamblea: elección popular
Municipio	Alcalde: nombrado por presidente del estado Ayuntamientos: elegidos conforme a reglas establecidas por cada distrito	Departamento Distrito	Jefe departamental: nombrado por presidente del estado Alcalde: nombrado por ayuntamiento

		Ayuntamiento: elección popular
Tolima		
	Estado	Presidente: elección popular
		Asamblea: elección popular
	Distrito	Alcalde
		Cabildo: elección popular
	Aldea	Alcalde
		Junta administrativa

^a La mayoría de las constituciones de los estados establecieron de manera general la organización interna de cada uno de ellos. Fue a través de leyes especiales sobre régimen municipal, que se reguló la elección y funciones de las autoridades y corporaciones municipales. Algunas de estas leyes han sido difíciles de ubicar, por lo que los cuadros del estado de Magdalena de la primera época y de los estados de Bolívar, Boyacá y Panamá en 1863 aparecen incompletos.

^b Hace relación al año en que fue creado cada uno de los estados. El de Panamá en 1855; el de Antioquia en 1856; los de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena y Santander en 1857. Como la creación del estado del Tolima se verificó en 1861, hemos decidido sólo tomar en cuenta la organización interior establecida en 1863, la cual aparece también incompleta por la dificultad de ubicar la ley específica sobre régimen interior del estado

Cuadro n. 4
PETICIONES DE REFORMA TERRITORIAL 1850-1857*

	Año	Quién dirige la petición	Provincia	Petición	Razones alegadas
1	1849	Vecinos del distrito parroquial de Salamina		Que se erija ese distrito parroquial y no el de Abejorral en la capital de la nueva provincia de Salamina que se proyecta	Ese distrito está mejor ubicado con respecto a todos los demás que harán parte de la nueva provincia y ofrece mejores vías de comunicación con las capitales de las provincias vecinas
2	1850	Vecinos y empleados del distrito parroquial de ¿Azatoca?	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	
3	1850	Cabildo parroquial del distrito de Curití	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	Esa medida elevará a la cumbre de la prosperidad a los pueblos que podrán gozar de la libertad que nunca han conocido y sacudirse el yugo de quienes los quieren mantener en la opresión ~ Hará a los pueblos dueños de sus intereses
4	1850	Habitantes del distrito parroquial de Charalá	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	Aunque no está en total acuerdo con la medida, la respalda por no poder oponerse a la corriente en ese sentido, buscando el mejor arreglo posible de la cuestión
5	1850	Cabildo parroquial de la villa de Barichara	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	Se gobiernan mejor pocos hombres que muchos bajo la autoridad de los mismos funcionarios ~ Con división se facilita la marcha de la administración política y municipal
6	1850	Vecinos del distrito parroquial de la Cabrera	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	Medida consulta la conveniencia y situación geográfica
7	1850	Cabildo parroquial del distrito de la Robada	Socorro	División de la provincia de Socorro en dos	Actual provincia del Socorro es muy extensa en territorio y población lo que dificulta su administración por un solo individuo ~ No existe

					homogeneidad de intereses y negocios entre los habitantes de la vasta provincia
8	1850	Vecinos del distrito parroquial de San Gil	Socorro	Que se erija en provincia el cantón de San Gil	Con creación de provincia se reconocerá los méritos del pueblo de San Gil, de su constante adhesión a la causa de la democracia y de la libertad, de sus principios acordes con la civilización y con las ideas de progreso ~ El cantón cuenta con todos los recursos para erigirse en provincia: población, rentas y establecimientos públicos
9	1851	Algunos vecinos de la ciudad de Antioquia	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	La suerte de los pueblos se mejora mientras más puede contraerse la atención de la autoridad públicas ~ Desde 1844 la Secretaría de lo Interior reconoció la necesidad de una nueva división territorial de la república ~ Gran extensión de la provincia y distancia entre los pueblos
10	1851	Cabildo parroquial del distrito de Rionegro	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Gran población y distancia entre los pueblos dificulta la comunicación e impide que puedan ser dirigidas con eficacia y regularidad por un solo jefe político ~ Se necesita un agente más inmediato de gobierno que conozca los intereses y necesidades de las comunidades y pueda darles satisfacción
11	1851	Cabildo parroquial del distrito del Retiro	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Se necesita de un agente inmediato de gobierno que pueda sentir y apreciar las necesidades de los pueblos para remediar los males
12	1851	Algunos vecinos de la ciudad de Antioquia	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Se requiere administración más inmediata que pueda proveer a los adelantos locales tanto materiales como intelectuales ~ Diferencia de caracteres e industria entre los habitantes que componen la actual provincia: asociación es chocante y perjudicial a los intereses de la comunidad ~ Si se hubiera hecho la división de la

					provincia cuando se solicitó en 1837, se hubieran evitado los desastres causados por la revolución de 1840 que encontró apoyo en los intereses locales y dividió aún más los ánimos
13	1851	Vecinos del distrito parroquial de Santo Domingo	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Acción gubernativa es lenta, ineficaz y débil por gran extensión del territorio antioqueño, difícil comunicación entre la capital y los pueblos y la contrariedad de intereses entre algunas de sus localidades ~ Como lo ha demostrado la experiencia de los EU, el progreso y la prosperidad estriba como allá, en una buena división administrativa
14	1851	Vecinos de la ciudad de Rionegro	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Distancia, dificultad en las comunicaciones y obstáculos que naturaleza opone hace que acción administrativa se amortigüe con la lentitud con que llega a las poblaciones, que ningún bien les representa
15	1851	Cabildo parroquial del distrito de Buriticá	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Mientras no se realice la división, no podrá prosperar ni aumentar su riqueza ~ No es posible una buena administración en una provincia tan extensa
16	1851	Cabildo parroquial del distrito de Santa Bárbara	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Gran distancia entre los cantones que componen la provincia ~ Diversidad de usos y costumbre y variedad de climas y temperaturas ~ No se puede negar lo que se ha concedido a otros pueblos, es decir, la creación de una nueva provincia que vele más de cerca por sus intereses
17	1851	Cabildo parroquial del distrito de Rionegro	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	La política se ha sobrepuesto a los intereses de las localidades, rechazando muchas de ellas la división más no la conveniencia de ella ~ Pueblos estarían mejor administrados
18	1851	Vecinos del distrito parroquial de San Vicente	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Antioquia no ha podido sacar las ventajas que resultarían de su posición geográfica por su extensión y dificultades de comunicaciones ~

					Acción del gobernador es débil, insuficiente e incapaz ~ En territorio pequeño acción administrativa es pronta, vigorosa y produce felices resultados
19	1851	Cabildo parroquial del distrito de Urrao	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Acción inmediata de los poderes públicos se debilita a medida que aumenta la distancia del centro donde se encuentran ~ Cantones de la provincia tienen aspiraciones diversas y a veces contrapuestas
20	1851	Vecinos del distrito parroquial de Guarne	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Por su numerosa población y gran extensión, acción gubernativa es débil, insuficiente e ineficaz ~ En pequeño territorio la acción es vigorosa, pronta y de felices resultados
21	1851	Vecinos del distrito parroquial de Yolombó	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Extensión del territorio hace acción administrativa débil e ineficaz ~ Provincia no progresa proporcionalmente lo que debiera porque su división territorial es sumamente imperfecta
22	1851	Vecinos del distrito parroquial de Ceja	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Extensión del territorio hace acción administrativa débil e ineficaz ~ Acción de una autoridad cercana descubrirá mejor sus necesidades
23	1851	Vecinos del distrito parroquial de Remedios	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Extensión del territorio hace acción administrativa débil e ineficaz ~ Acción de una autoridad cercana descubrirá mejor sus necesidades
24	1851	Vecinos del distrito parroquial de Amalfi	Antioquia	División de la actual provincia de Antioquia en dos o más	Extensión del territorio hace acción administrativa débil e ineficaz ~ Acción de una autoridad cercana descubrirá mejor sus necesidades
25	1851	Cabildo y vecinos del distrito parroquial de Medellín	Antioquia	Que no se divida la provincia de Antioquia, manteniéndola íntegra como hasta el momento	El objetivo de la descentralización de rentas de procurar una mejor administración de las provincias se vería alterado dividiendo la de Antioquia y creando unidades pequeñas sin los recursos suficientes para sostenerse por sí mismas

26	1851	Cabildo parroquial y algunos vecinos del distrito de Amalfi	Antioquia	Que no se divida la provincia de Antioquia, manteniéndola íntegra como hasta el momento	La provincia está bien administrada tal como ella existe ~ Con división de una provincia aumentaría el número de agentes del poder y con ellos su influencia de fuerza y mando ~ El aumento de provincias ataca la riqueza pública al crear nuevos empleados y exigir para su sostenimiento, mayores contribuciones al pueblo
27	1851	Varios vecinos de la provincia de Antioquia	Antioquia	Que no se divida la provincia de Antioquia, manteniéndola íntegra como hasta el momento	Ya desde el año de 1850 se señaló en la legislatura nacional los resultados nefastos que traería la división de la provincia
28	1851	Cámara provincial del Chocó	Chocó	División de la provincia de Chocó en dos	Diversidad de intereses entre los dos cantones que conforman la provincia ~ Geografía hace difícil la administración política y judicial
29	1851	Distrito parroquial de Sipí	Chocó	División de la provincia de Chocó en dos	Es la única medida que permitirá a los pueblos prosperar
30	1852	Distrito parroquial de Nóvita	Chocó	División de la provincia de Chocó en dos	Diversidad de intereses entre los dos cantones que conforman la provincia ~ Es la mejor forma de solucionar el conflicto añejo que existe entre los dos cantones que forman la provincia
31	1851?	Cantón del Atrato	Chocó	Que no se divida la provincia en dos	División afecta a la provincia y sólo beneficia los intereses de partido
32	1851	Distrito parroquial de Noanamá	Chocó	Que se divida la provincia en dos	Diversidad de intereses entre los dos cantones que conforman la provincia
33	1851	Cámara provincial del Cauca	Cauca	División de la provincia de Cauca en dos	Entre más pequeños sean los territorios que se administran, más pronta se hará sentir la acción del gobernante ~ Extensión de la actual provincia dificulta la administración ~ Con división pueblos del Cauca estarán mejor representados en las cámaras legislativas

34	1852	Cabildo parroquial del distrito de Anserma	Cauca	División de la provincia de Cauca en dos	Se cuenta con las rentas necesarias para sostener nueva provincia, pese a lo señalado por los enemigos de la federación
35	1852	Cabildo parroquial del distrito de Toro	Cauca	División de la provincia de Cauca en dos	Extensión de la provincia, atravesada por varios ríos, impide la comunicación de los pueblos que la integran y retrasa la administración ~ Se cuenta con los recursos suficientes para sostener nueva provincia
36	1852	Cabildo parroquial del distrito de Cartago	Cauca	División de la provincia de Cauca en dos	Sería más cómoda, útil y expedita la administración política ~ Miras personales y espíritu de centralismo suelen poner de presente asuntos rentísticos para el sostenimiento provincial que sólo ven los enemigos de la federación
37	1852	Distrito parroquial de Caparrapí	Mariquita	Que se segregue el cantón de La Palma a que pertenece, de la provincia de Mariquita y se agregue a la de Bogotá o que se cree una nueva provincia conjuntamente con Guaduas y Zipaquirá	No existe homogeneidad de caracteres con el resto de pueblos que integran la provincia de Mariquita
38	1852	Cabildo parroquial del distrito de Loricá	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	Aumentarían los gastos y si se hace ciudadanos recurrirían a único recurso posible, la expatriación ~ La cámara provincial de Cartagena ha solicitado esa división sin tener en cuenta opinión de los pueblos
39	1852	Distrito parroquial de la Purísima	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	Sus intereses están ligados a los de Cartagena
40	1852	Distrito parroquial de Momil	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	No se ha consultado voluntad y conveniencia de medida con los pueblos ~ No existen recursos para sostener otra provincia
41	1852	Distrito parroquial de San Nicolás	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	Nueva provincia implicaría aumento de las contribuciones y por tanto, la ruina de los habitantes

42	1852	Junta de la aldea de Sabaneta	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	Se recargaría con enormes contribuciones a los habitantes
43	1852	Junta de la aldea de San Bernardo	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	No se cuenta con los recursos para sobrellevar la carga que implica nueva provincia
44	1852	Distrito parroquial de San Sebastián	Cartagena	Que no se divida la provincia de Cartagena en tres	Aumento de contribuciones y de los gastos ~ Cámara provincial busca pronta y eficaz justicia con la división, pero ésta no se haya obstaculizada actualmente con la extensión de la provincia como sucede con otras
45	1852	Sociedad democrática de la Villa de Chinú	Cartagena	División de la provincia de Cartagena en tres	División es conveniente, justa y necesaria para la felicidad de los pueblos ~ Se cuenta con los recursos para ello
46	1852	Cabildo parroquial del distrito de Chinú	Cartagena	División de la provincia de Cartagena en tres	Cuenta con los recursos suficientes para sostener nueva provincia ~ Se cuenta con hombres capaces para ejercer las funciones públicas ~ No hay comunidad de intereses entre el gran número de pueblos que integran la provincia
47	1852	Cabildo parroquial de la Villa de Ayapel	Cartagena	División de la provincia de Cartagena en tres	Grandes distancias entre los diferentes puntos de la provincia impiden una buena administración
48	1852	Cabildo parroquial del distrito de Sampués	Cartagena	División de la provincia de Cartagena en tres	Gran distancia de la capital provincial ~ Pueblos han superado época de pupilaje y dependencia forzosa es un abuso ~ Se cuenta con riqueza, industria y cuantos elementos sean necesarios para su emancipación de la provincia madre
49	1852	Cabildo parroquial del distrito de San Andrés	Cartagena	División de la provincia de Cartagena en tres	Actualmente se nota debilidad de la acción administrativa ~ Gran distancia respecto a la capital ~ Gran extensión de la provincia y pésimas vías de comunicación impide comunicación entre los pueblos que la integran
50	1852	Distrito de Onzaga	Socorro [?]	Que no se cree un nuevo cantón con los pueblos de Mogotes, Petaquero y	Obedece a pretensiones personales y nada bien le hace a la población la creación de un nuevo cantón

				Onzaba y que se mantengan éstos dentro del actual cantón de San Gil al que pertenecen	
51	1852	Distrito de Petaquero	Socorro [?]	Que no se cree un nuevo cantón con los pueblos de Mogotes, Petaquero y Onzaba y que se mantengan éstos dentro del actual cantón de San Gil al que pertenecen	Obedece a pretensiones personales y nada bien le hace a la población la creación de un nuevo cantón
52	1852	Algunos vecinos del cantón Santa Rosa de Osos	Antioquia	Que se le agregue a la provincia de Medellín segregándolo de la actual provincia de Antioquia o en su defecto, que se cree una nueva provincia denominada Zea	No tiene intereses comunes con la capital de la nueva provincia, Antioquia, mientras que sí negocios e intereses comunes con la ciudad de Medellín
53	1852	Cabildo parroquial del distrito de Miraflores	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Topografía e identidad de intereses crea una unión “natural” entre estos pueblos
54	1852	Cabildo parroquial del distrito de Chinavita	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores	Lentitud de la acción administrativa por lejanía de la actual capital de la provincia ~ Recursos se destinan a la atención de la capital de la provincia ~Mencionados cantones cuentan con los recursos suficientes para sostener una nueva provincia
55	1852	Algunos vecinos de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores, y de los distritos de Manta y Tibirita	Esos pueblos tienen unos mismos hábitos, costumbres e inclinaciones ~ No existe ninguna relación ni vínculo con la capital de la provincia; la han reconocido como capital provincial por acogerse a los preceptos de la ley, pero desatendiendo su conciencia y afecciones ~ No se experimenta la acción benéfica del gobierno nacional ni provincial

					~ Los cantones citados cuentan con los recursos suficientes para costear los gastos de la nueva provincia
56	1852	Presidente del cabildo parroquial del distrito de Guateque		Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Se cuenta con los recursos suficientes para costear la nueva provincia ~ Creación de nueva provincia está en consonancia con principios democráticos ~ Debe seguirse la máxima de que “cada pueblo es digno de su suerte”
57	1852	Cabildo parroquial del distrito de Guayatá	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Vecinos de los cantones mencionados deben hacer grandes sacrificios para trasladarse hasta la capital de la provincia ~ No existen relaciones de ningún tipo con la capital provincial ~ Se cuenta con los recursos suficientes para sostener la provincia
58	1852	Presidente del cabildo parroquial del distrito de Somondoco	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Actual división territorial es viciosa porque en el caso de estos pueblos, hereda un ordenamiento establecido por los españoles que no consulta la topografía del territorio ~ Se cuenta con los recursos para costear los gastos de la nueva provincia
59	1852	Cabildo parroquial del distrito de Sutatensa	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Los cantones en mención tienen sentimientos, intereses y relaciones comunes, no así con la capital provincial ~ Se cuenta con las rentas suficientes para costear los gastos de la provincia
60	1852	Cabildo parroquial de la Villa de Garagoa	Tunja	Creación de una nueva provincia compuesta de los cantones de Guateque, Garagoa y Miraflores y los distritos de Manta, Tibirita, Gachetá, Gachalá y Ubalá de la provincia de Bogotá	Distancia de la capital y estado de los caminos dificultan el inmediato contacto con la capital ~Se entorpece acción administrativa ~Diferencia de costumbres con capital provincial

61	1852	Cabildo parroquial del distrito de Vergara		Que se le segregue del cantón Guaduas y se le agregue al de Facatativá	Actualmente llegar a la cabecera del cantón implica atravesar por dos ríos caudalosos que no tienen puente ~ No hay relaciones de comercio entre el cantón de Guaduas y el de Facatativá, en donde están los intereses de sus habitantes
62	1852	Cámara provincial de Azuero	Azuero	Supresión de dicha provincia e reincorporación a la de Panamá	No existen rentas ni forma de aumentar las contribuciones ~ No existen los hombres capaces de llenar los destinos públicos y ni siquiera se encuentran éstos fuera de la provincia
63	1852	Sociedad republicana de Buga		Que no se traslade la capital de la provincia a Cartago	Prefieren que se decrete su exterminio antes que depender de Cartago
64	1852	Cámara provincial de Pamplona	Pamplona	Que se erija una nueva provincia a partir de los cantones de Concepción, Málaga y Fortul, llamada de los Andes	Condición topográfica dificulta comunicación de esos cantones con capital de la provincia ~ Heterogeneidad de usos, comercio y costumbres ~ Esos cantones cuentan con los recursos suficientes para asumir los gastos de la nueva provincia
65	1853	Cabildo parroquial del distrito de Sanmiguel	Pamplona [?]	Que se erija una nueva provincia a partir de los cantones de Concepción, Málaga y Fortul, llamada de los Andes	No hay intereses comunes ~ Los cantones mencionados cuentan con las rentas suficientes para hacerse cargo de los gastos de la nueva provincia sin temor a la bancarrota
66	1853	Vecinos de la provincia de Pamplona	Pamplona	Que se erija una nueva provincia a partir de los cantones de Concepción, Málaga y Fortul, llamada de los Andes	Naturaleza ha separado esos cantones de la capital de la provincia por medio de grandes cerros que dificultan su comunicación ~ Intereses encontrados ~ Toda medida de utilidad provincial encalla si no está en relación con los intereses de la ciudad de Pamplona ~ Capital es ajena por su distancia y sentimientos

67	1853	Vecinos de la provincia de Pamplona	Pamplona	Que no se agregue la provincia de Santander a la de Pamplona	Santandereanos no tienen derecho para solicitar la supresión de una provincia que no es la suya ~ Provincia de Pamplona está bien administrada y cuenta con los recursos suficientes para sostenerse
68	1853	Vecinos del distrito parroquial de Vélez	Pamplona	Que no se agregue la provincia de Santander a la de Pamplona	Con tal pretensión los santandereanos han querido disfrazar sus verdaderas intenciones, esto es, suprimir la provincia de Pamplona agregando su territorio al de Santander ~ Provincia de Pamplona no necesita tal agregación porque puede subsistir sola como provincia
69	1853	Cabildo parroquial del distrito de Labateca	Pamplona	Que no se agregue la provincia de Santander a la de Pamplona	
70	1853	Cabildo parroquial del distrito de Toledo	Pamplona	Que no se agregue la provincia de Santander a la de Pamplona	
71	1853	Cabildo parroquial del distrito de Cucutilla	Pamplona	Que no se agregue la provincia de Santander a la de Pamplona	No puede mirarse con agrado el que una provincia que cuenta con las rentas suficientes para sostenerse haya de acabarse por ayudar a otra que más bien debería desaparecer como lo es la de Santander
72	1853	Habitantes del cantón de San José de Cúcuta	Santander	Que se reconstruya la antigua provincia de Pamplona, uniendo las actuales provincias de Pamplona y Santander	División de la antigua provincia de Pamplona se hizo en contra de la voluntad de los pueblos y sin tener presente una carta geográfica y una estadística que permitiera hacer una buena división territorial ~ La provincia de Santander no cuenta con los recursos suficientes para mantener su administración local
73	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Macaravita	Pamplona	Agregar ese distrito al cantón Cocuy ubicado en la provincia de Tundama	Gran distancia entre el distrito y la cabecera del cantón al que pertenece ~ Identidad de usos, costumbres y relaciones de comercio con los pueblos del Cocuy

74	1853	Cabildo parroquial del distrito de Macarabita	Pamplona	Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Gran distancia respecto a la capital de la provincia disminuye eficacia de la acción administrativa ~ Los cantones mencionados cuentan con los recursos para mantener una nueva provincia
75	1853	Cabildo parroquial del distrito de Concepción	Pamplona	Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Gran distancia respecto a la capital de la provincia ~ Diversidad de costumbres ~ Nulo comercio y relaciones con la capital provincial
76	1853	Regidor y vecinos de la aldea de Sorvitá	Pamplona	Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Mientras se mantenga dominación de Pamplona jamás esos cantones darán un paso de progreso ~ Crecidas contribuciones que sólo buscan favorecer los intereses de Pamplona
77	1853	Cabildo parroquial del distrito de Capitanejo	Pamplona	Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Gran distancia respecto a la capital de la provincia, lo que impide la comunicación y obstruye todo tipo de relaciones con ella ~ Distritos cuentan con rentas suficientes para mantener la administración municipal ~ Con nueva administración mejorarían los caminos y progresaría la agricultura
78	1853	Cabildo parroquial del distrito de Cobarachia		Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Se cuenta con rentas suficientes para mantener la administración municipal y aun contribuir a las nacionales
79	1853	Vecinos del distrito parroquial de San Miguel		Creación de una nueva provincia con los cantones de Concepción, Málaga, Fortul y Cocuy	Con creación de la provincia se daría un duro golpe a los amigos de la tiranía, la opresión y el despotismo ~ No es conveniente unión a Pamplona
80	1853	Cabildo parroquial del distrito de Enciso	Pamplona	Que se segregue el cantón de la provincia de Pamplona y junto con los de Málaga y Fortul se cree una nueva provincia	Cantón no debe depender de otros pueblos contra su voluntad ~ Esa dependencia sólo le sirve de obstáculo
81	1853	Vecinos de la Villa del Rosario de Cúcuta	Santander	Que se reconstruya la provincia de Pamplona, dividida en tres en 1850	Para sostener el tren administrativo ha sido necesaria la creación de contribuciones que no pueden sostener sus habitantes por su pobreza

82	1853	Algunos vecinos del cantón de Santa Rosa	Antioquia	Que se le segregue de la provincia de Antioquia y se cree una nueva provincia llamada Zea	Diferencias de costumbre e intereses ~ Sin importar quién sea el gobernador de la provincia, ésta estará siempre mal administrada a consecuencia de la diferencia de caracteres ~ Con división de la antigua provincia de Antioquia no se ha mejorada su administración y bien por el contrario, está peor
83	1853	Sociedad democrática de Cali	Buenaventura	Que se haga nueva demarcación de las provincias de Buenaventura y Cauca, segregando el cantón de Palmira de la provincia de Cauca y agregándolo a la provincia de Buenaventura	Se ha apresurado a dividir provincias en dos y tres ~ Esa nueva división que se propone consulta la topografía y la naturaleza ~ Existencia de estrechas relaciones entre Cali y Palmira ~ Identidad de intereses entre ellas ~ División territorial no ha consultado igualdad de condiciones, dejando a la provincia de Buenaventura con muy poca población que el impide hacer frente a sus obligaciones fiscales
84	1854	Legislatura provincial de Veraguas	Veraguas	Creación del estado soberano de Panamá	Ayudaría al mejor gobierno y administración
85	1854	Habitantes de la provincia de Antioquia	Antioquia	Que no se suprima la provincia de Antioquia para agregarla a la de Medellín	Solicitud de supresión ha sido hecha por hombres que quieren favorecer sus intereses particulares
86	1854?	Vecinos del distrito parroquial de Sacaotal [?]	Antioquia	Que no se elimine la provincia de Antioquia	Son muchos los beneficios obtenidos con nueva provincia: una buena instrucción pública y el mantenimiento regular de los caminos ~ En tantos años como hace que hacemos parte de la sociedad granadina nunca se habían sentido tan cerca los bienes de que goza el hombre culto y civilizado
87	1854?	Vecinos del distrito parroquial de San Jerónimo, cantón de Sopenetrán	Antioquia	Que no se elimine la provincia de Antioquia	Cuenta con los fondos suficientes no sólo para sostenerse, sino para auxiliar al gobierno nacional en caso de necesidad ~ Ningún bien se logra con su eliminación

88	1854?	Vecinos del distrito parroquial de Anzá	Antioquia	Que no se elimine la provincia de Antioquia	Es una de las provincias que más han favorecido la causa del orden y la constitución ~ Cuenta con los fondos suficientes no sólo para sostenerse, sino para auxiliar al gobierno nacional en caso de necesidad
89	1854?	Vecinos del distrito parroquial de Urrao	Antioquia	Que no se elimine la provincia de Antioquia	Solicitud de eliminación ha sido hecha por hombres que buscan establecer su dominio en la provincia ~ Provincia cuenta con rentas más que suficientes para pagar los empleados del orden administrativo y judicial sin necesidad de establecer fuertes contribuciones
90	1854?	Vecinos del distrito parroquial de San Jerónimo, cantón de Sopetrán	Antioquia	Que se elimine provincia de Antioquia y se agregue a la de Medellín	La provincia está dominada por un círculo de hombres intolerantes que quieren perpetuarse en el poder y que no han traído ningún beneficio a la provincia
91	1854	Vecinos del distrito parroquial de Entrerriós	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	El cantón se encuentra separado de la capital de la provincia y varios distritos de ella, por el río Cauca, lo que hace casi imposible la comunicación ~ diferencia de climas y costumbres ~ no hay relaciones de ningún tipo con Antioquia
92	1854	Vecinos del distrito parroquial de Anorí	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	No hay ningún tipo de relación comercial ni semejanza de usos, costumbres, climas y distancias con la provincia a la que pertenece y sí por el contrario, con la de Medellín
93	1854	Vecinos y miembros del cabildo parroquial del distrito de Sampedro	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	No existen relaciones de ningún tipo con la provincia a que pertenece ~ Diferencia de clima y distancias imposibles de superar ~ Medellín es como una segunda madre, la patria de los habitantes del cantón ~ La provincia de Antioquia les ha despojado de todas las rentas municipales ~ Segregación no perjudica la actual provincia de Antioquia

94	1854	Vecinos del distrito parroquial de Santa Rosa de Osos	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	Ausencia de relaciones de todo género con Antioquia ~ Divergencia de hábitos, usos y costumbres ~ Los vecinos del cantón se enferman por el cambio de clima al que se ven sometidos cuando tienen que pasar de lo alto de la cordillera donde residen al ardiente valle en donde está la capital provincial ~ La mayoría de los habitantes del distrito han venido de Medellín ~ Segregación no perjudica la actual provincia de Antioquia
95	1854	Cabildo y vecinos del distrito parroquial de Donmatías	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	Al dividir en 1851 la provincia de Antioquia en tres, no se consultó la voluntad de sus habitantes ~ Diferencia de clima genera diferencias de usos y costumbres ~ Dificultades de comunicación y transporte afecta relaciones y negocios como la administración de justicia ~ Segregación no perjudica actual provincia de Antioquia
96	1854	Vecinos del distrito parroquial de Carolina	Antioquia	Que se elimine la provincia de Antioquia y de se le agregue a la de Medellín, y que sólo se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia para agregarlo a la de Medellín	Se ha dado la unión violenta de dos porciones de territorio que tienen intereses opuestos ~ No existen intereses comunes ~ Diversidad de clima, usos y costumbres ~ Existencia de antiguas rivalidades y antipatías ~ Segregación no perjudica la actual provincia de Antioquia
97	1854	Vecinos del distrito parroquial de Yarumal	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	No se consultó voluntad de los pueblos al dividir la provincia de Antioquia ~ No existen relaciones de comercio ni de familia entre el distrito y Antioquia ~ No pueden progresar los cantones de Antioquia y Santa Rosa unidos como están
98	1854	Vecinos del distrito parroquial de Angostura	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	División de la provincia de Antioquia en tres se hizo en contra de la voluntad de los pueblos ~ Dificultades de comunicación con la capital de la provincia

99	1854	Vecinos del distrito parroquial de Camposanto	Antioquia	Que se segregue el cantón de Santa Rosa de la provincia de Antioquia y se le agregue a la de Medellín, o que se erija el cantón en una nueva provincia	División no consultó interés de la mayoría ~ Dificultades de comunicación con capital de la provincia ~ Existe unión natural con Medellín y con sus intereses
100	1854	Vecinos del cantón de Supía	Cauca	Que se divida en dos la provincia del Cauca, creando una nueva provincia con los cantones de Cartago, Toro, Supía, Ansermas y el distrito de Bugalagrande	Independencia tutelar en que se ha vivido ha mantenido a los pueblos en estado de quietud y retroceso y les ha impedido avanzar en la carrera del progreso y de las mejoras morales y materiales ~ La capital provincial actúa como una madrastra enemiga ~ Distancia de la capital dificulta acción administrativa
101	1854	Vecinos del cantón de Toro	Cauca	Segregación del cantón de la provincia de Cauca y creación de una nueva provincia con los cantones de Cartago, Toro, Supía, Ansermas y el distrito de Bugalagrande	Situación topográfica mantiene el cantón en aislamiento respecto de la capital provincial, lo que dificulta la acción administrativa ~ Diversidad de caracteres, usos, hábitos, costumbres e industrias ~ Se les agobia con contribuciones incompatibles con sus recursos y que solo sirven para alimentar a empleados que chupan la sangre del pobre agricultor
102	1854	Vecinos del cantón de Supía	Cauca	Que se segregue el cantón de la provincia de Cauca y se agregue a la de Medellín	Gran distancia respecto a la capital provincial que es el doble de lo que los separa de los distritos vecinos de Medellín ~ Administración y marcha de los negocios sufren gran retardo
103	1854	Cabildo parroquial del distrito de Chinavita	Boyacá	Que se rechace todo proyecto de división territorial en el que se halle comprendido el distrito, manteniendo su adhesión a Boyacá	Distrito se halla feliz de pertenecer a su actual provincia ~ División territorial debe consultar bienestar de los habitantes y no intereses de partido
104	1854	Cabildo parroquial del distrito de Tensa	Boyacá	Que se rechace todo proyecto de división territorial en el que se halle	Serían considerables los males que sobrevendrían al distrito si se modificara su dependencia actual

				comprendido el distrito, manteniendo su adhesión a Boyacá	
105	1854	Vecinos del distrito parroquial de Ventaquemada	Boyacá	Que se segreguen los distritos de Viracachá, Ciénaga, Ramiriquí, Jenesano, Tibaná, Chiribí, Umbita, Turmeque y Ventaquemada de la provincia de Boyacá y se le agregue a la de Cundinamarca	
106	1854	Vecinos del distrito parroquial de Jenesano	Boyacá	Que se agreguen los pueblos del cantón de Ramiriquí a la provincia de Cundinamarca, segregándolo de la de Boyacá	Sólo con esta medida se logrará que los pueblos salgan de la oscura caverna que ha cavado la tiranía ~ Algunos individuos se han hecho con los puestos públicos contra la voluntad de los habitantes de la provincia y sin reportar ningún bien a ella
107	1854	Vecinos del distrito parroquial de Ramiriquí	Boyacá	Que se agreguen los pueblos del cantón de Ramiriquí a la provincia de Cundinamarca, segregándolo de la de Boyacá	Alteración de las elecciones que dieron como ganadores a individuos contrarios a la voluntad del pueblo: pueblo ha perdido soberanía e individuos su libertad ~ Se prefiere eliminación de la provincia a verla tiranizada
108	1854	Vecinos del distrito parroquial de Úmbita	Boyacá	Que se agreguen los pueblos del cantón de Ramiriquí a la provincia de Cundinamarca, segregándolo de la de Boyacá	Autoridades provinciales han alterado las elecciones populares y traicionado la voluntad del pueblo
109	1854	Vecinos del distrito parroquial de San Andrés	García Rovira	Que se reintegre la antigua provincia de Pamplona, o que en su defecto, se agregue el distrito a la provincia de Soto segregándolo de la de García Rovira	Se esquilma la fortuna de los hijos del cantón con fuertes contribuciones para mantener la provincia ~ Una provincia sin rentas como a la que pertenecen, no puede subsistir
110	1854	Vecinos del distrito de Guaca		Se reintegre la antigua provincia de Pamplona, o que en su defecto, se agregue el distrito a la provincia de	El estado de las cuatro provincias en que se dividió la antigua Pamplona es lamentable ~ Ha sido preciso aumentar las contribuciones, convirtiéndose el impuesto en una herramienta de exterminio para

				Soto segregándolo de la de Garcia Rovira	el pueblo ~ Se consiguen las rentas pero no adelantos positivos
111	1855	Vecinos de la provincia de Córdoba	Córdoba	Restablecimiento de la antigua provincia de Antioquia, y la supresión consiguiente de la que de ella se crearon	División inicial de la antigua provincia de Antioquia fue inconsulta y ha generado la multiplicación de las contribuciones
112	1855	Vecinos del distrito parroquial de Salamina	Córdoba	Restablecimiento de la antigua provincia de Antioquia, y la supresión consiguiente de la que de ella se crearon	División inicial de la antigua provincia de Antioquia fue inconsulta y ha generado la multiplicación de las contribuciones
113	1855	Vecinos del distrito parroquial de la Tagua	Valle Dupar	Supresión de la provincia de Valle Dupar	El rango de provincia nos es sumamente gravoso: para sostener gastos ha sido necesaria una contribución exorbitante, gravosa e insoportable a las fuerzas de sus habitantes ~ Al haber pocos hombres inteligentes para asumir los cargos públicos, la provincia ha terminado por convertirse en el patrimonio de una familia
114	1855	Vecinos del distrito parroquial de Chimichagua	Valle Dupar	Supresión de la provincia de Valle Dupar	La provincia no puede subsistir por falta de elementos para sostener su categoría como tal: no hay hombres inteligentes para la administración y al ser la población tan escasa, contribuciones son insufribles
115	1855	Vecinos del distrito parroquial [no se menciona cuál]	Valle Dupar	Supresión de la provincia de Valle Dupar	Falta de recursos para sostener gastos provinciales ~ La administración ha sido convertida en un patrimonio familiar ~ Se cometen actos violentos de todo tipo y se alteran las elecciones sin intervención alguna de la autoridad pública
116	1856	Gobernador de la provincia de Valle Dupar	Valle Dupar	Supresión de la provincia de Valle Dupar	La provincia no tiene recursos para sostenerse ni fuentes de riqueza que permitan aumentar las contribuciones

117	1856	Vecinos del segundo círculo electoral de la provincia de Valle Dupar	Valle Dupar	Supresión de la provincia de Valle Dupar	Han sido necesarias fuertes contribuciones sobre la agricultura y la cría de ganado que arruinan las dos principales fuentes de subsistencia de sus habitantes ~ Desequilibrio entre los dos cantones que componen la provincia siendo el de Chiriguaná el que ha cargado con el mayor peso de las contribuciones y el que ha sido relegado de los puestos públicos
118	1856	Vecinos de la Villa de Magangué	Mompós	Que se segregue el cantón de Magangué de la provincia de Mompós y se cree con él otra provincia o que al menos, se le agregue a la de Cartagena	Mompós ha cometido actos de hostilidad hacia sus habitantes, atacado sus ferias comerciales y negándole todos sus derechos ~ La segregación sería un reconocimiento a los derechos naturales de Magangué
119	1857	Vecinos del distrito parroquial de Inzá	Neiva	Que se restituya territorio de Guanacas suprimido en 1849, o al menos que se le segregue de la provincia a la que pertenece para ser agregado a la provincia o estado de Popayán	Mientras duró el territorio de Guanacas estos pueblos obtuvieron la mejor administración ~ No se respetan sus votos, solamente la voluntad de un cacique que se hace pasar por la general
120	1857	Vecinos del distrito parroquial de Ataco	Mariquita	Que se le segregue de la provincia a la que pertenece y se le agregue a la de Neiva	La agregación de ese distrito a la provincia de Mariquita se realizó sin consultar la voluntad de los pueblos ~ Las condiciones topográficas determinan que el distrito haga parte natural de la de Neiva
121	1857	Cabildo parroquial del distrito de Ocaña	Ocaña	Que se conserve la provincia de Ocaña y no se agregue a la de Mompós como se ha propuesto	Ningún bien traería esta nueva demarcación ~ Solicitud de eliminación de la provincia ha sido hecha por senador contrariando la voluntad del pueblo

* La presente tabla ha sido construida en base a la documentación hallada en el Archivo del Congreso. Si bien no incluye la totalidad de las representaciones enviadas al Congreso durante estos años (muchas de las cuales se han perdido con el tiempo), sí da una idea de la fluidez del problema territorial, de la riqueza de argumentos en torno a él y la importancia que el tema adquirió en estos años, ya que, junto con las solicitudes de pensiones y recompensas, constituyen el tipo de documentación más abundante que recibieron las legislaturas en esta década.

Cuadro n. 5
PETICIONES DE REFORMA TERRITORIAL BOGOTÁ-CUNDINAMARCA, 1849-1857

	Año	Quién dirige la petición	Provincia	Petición	Razones invocadas
1	1849	Algunos vecinos de los distritos parroquiales de Bojacá y La Vega	Bogotá	Que se les segregue del cantón de Facatativá y se les agregue al de Funza	Simpatías de los pueblos y recíprocos servicios acreditaban perfectamente que eran un solo cuerpo, que jamás podría ser disoluble en lo material y mucho menos en los formal ~ Estamos hoy sufriendo una pena sin haber cometido otro delito que el de ser <u>felices</u> , y haber conservado con Funza la <u>unión, la obediencia y la libertad</u> ~ Ante nueva situación varios vecinos han decidido emigrar y Bojacá se quedará sólo
2	1850	Miembros del cabildo parroquial del distrito de Ubaté	Bogotá	Que no se cree, como se ha proyectado, la provincia de Zipaquirá segregando para ello parte del territorio de la de Bogotá	Con los pueblos con quienes se quiere formar nueva provincia nunca han podido congeniar los habitantes de este cantón y jamás podrán procurarse relaciones por la diferencia de carácter y costumbres ~ Con división se les priva de las ventajas que tienen hoy en la capital de la república y de las numerosas y estrechas relaciones que se tienen desde tiempos muy remotos y que cada día se multiplican ~ Con división no se concede beneficio de ninguna clase a los habitantes de ese distrito ~ Sólo se consulta interés del lugar que quiere erigirse en capital de nueva provincia
3	1851	Cabildo parroquial del distrito de Pasca	Bogotá	Que no se divida la provincia de Bogotá	No existen rentas suficientes para sostener cura, escuela y todo el tren de empleados que supone nueva provincia ~ Al crear una nueva provincia se perderían los auxilios dados por Bogotá para el sostenimiento del cura

					parroquial ~ Proyecto de nueva provincia es oneroso y perjudicial para ese vecindario
4	1851	Personero parroquial del distrito de Fusagasugá	Bogotá	Que no se divida la provincia de Bogotá	Se cuenta con recursos para contribuir a sostenimiento provincia de Bogotá pero no para pagar toda la estructura de una nueva provincia ~ División es promovida por la empleomanía, ejército de parásitos que sólo buscan creación de nuevas provincias para vivir de empleos ~ Nadie está de acuerdo con división y menos con establecer un obispado y un coro ~ Nueva provincia es como inundación que consume propiedades y riqueza de habitantes
5	1851	Cabildo parroquial del distrito de Fusagasugá	Bogotá	Que no se divida la provincia de Bogotá	Ni el cabildo ni todo el distrito que él representa obedecerá gustoso la ley que se proyecta sobre la creación de la nueva provincia ~ No hay vías de comunicación hacia los otros cantones con quienes se debiera formar la nueva provincia
6	1852	Algunos vecinos del distrito parroquial de Tena	Tequendama	Que se derogue decreto que dividió la provincia de Bogotá en cuatro	No se cuenta con los recursos para sostener nueva provincia ~ No se ha obtenido ninguna ventaja con creación de nueva provincia
7	1852	Personero del distrito parroquial de Anolaima	Tequendama	Que se derogue decreto que dividió la provincia de Bogotá en cuatro	No hay recursos para sostener provincia ~ Si continua la situación, distrito quedará desierto pues varios habitantes ya han empezado a emigrar
8	1852	Cámara provincial de Bogotá	Bogotá	Que se derogue decreto que dividió la provincia de Bogotá en cuatro	Son varios los inconvenientes que apareja el sistema de las pequeñas y casi ridículas provincias ~ Actividad de ciudadanos se emplea en querellas locales y no en avance de la industria ~ Provincias pequeñas no tienen recursos para subsistir.
9	1852	Cabildo parroquial del distrito de Vergara		Que se le segregue del cantón Guaduas y se le agregue al de Facatativá	Actualmente llegar a la cabecera del cantón implica atravesar por dos ríos caudalosos que no tienen puente ~No hay relaciones de comercio entre el cantón de

					Guaduas y el de Facatativá, en donde están los intereses de sus habitantes
10	1852	Algunos vecinos del distrito parroquial de Chipaque		Que ese distrito vuelva como antes, a depender del circuito judicial del cantón de Bogotá y se elimine el recién creado circuito judicial de Cáqueza	Antes, los delitos se averiguaban con mayor celeridad y los empleados parroquiales llenaban sus deberes cumplidamente ~ Con Bogotá se tienen importantes relaciones comerciales, siendo ese distrito, su despensa natural, así que al realizar allí diligencias judiciales se aprovecha para comerciar, no así con Cáqueza con la que se dificulta la comunicación y se carece de cualquier relación de intercambio
11	1852	Cabildo parroquial y algunos vecinos del distrito de Fusagasugá	Tequendama	Que cantón a que pertenece vuelva a ser parte de provincia de Bogotá	Con actual provincia no hay ninguna clase relaciones o simpatías ~ No hay caminos que comuniquen con la capital provincial ~ Rentas de cantón no son suficientes para hacerse cargo de nueva provincia
12	1853	Cabildo parroquial del distrito de Guatavita	Zipaquirá	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Gastos para sostenimiento provincia crecen día a día ~ Pobladores han tenido que migrar buscando mejores condiciones de vida ~ Ningún bien ha traído nueva provincia
13	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Guatavita	Zipaquirá	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Nueva provincia ha impuesto pesadas contribuciones que afectan rentas de los particulares y capitales destinados a la producción ~ Nueva provincia es un mal que empobrece y arruina los pueblos que la componen
14	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Sopó	Zipaquirá	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Pobreza de pueblos hace difícil creación de nuevas rentas para sostener gastos y se tiene que acudir a ruinoso sistema de contribuciones directas ~ Contribuciones que se exigen a los pueblos solo son para pagar gastos y no reportan ningún bien a la provincia
15	1853	Cabildo parroquial del distrito de Sesquilé	Zipaquirá	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	No existen rentas ni hombres para servir los destinos públicos ~ Se han despertado rivalidades entre familias ~ Se han perdido relaciones adquiridas con la capital

16	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Fusagasugá	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Relaciones con nueva provincia no son posibles: gran distancia con capital provincial, caminos intransitables, escasez de medios para mantener provincia ~ Diferencia de climas y producciones ~ No existen recursos suficientes para pagar gastos de la nueva provincia
17	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Tocaima	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Se carece de tres elementos indispensables para existencia de provincia: riqueza, ilustración y querer de los habitantes
18	1853	Algunos vecinos del distrito parroquial de Anolaima	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Existencia de provincia exige nuevas contribuciones con que se ha recargado a habitantes que día en día arruinan el distrito ~ Ruina, desolación y miseria parece ser el panorama si no se elimina provincia
19	1854	Algunos vecinos del distrito parroquial de Fusagasugá	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Por cuenta de división de la provincia de Bogotá en cuatro se cuadruplicaron los gastos ~ Provincias pequeñas no pueden subsistir ~ Negocios políticos y mercantiles se hallan en oposición con los de la capital de la nueva provincia
20	1854	Algunos vecinos del distrito parroquial de Tena	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	No se cuenta con las rentas para sufragar los gastos de la nueva provincia ~ No se ha obtenido ninguna ventaja con creación de nueva provincia y sí por el contrario, muchos males
21	1854	Legislatura provincial de Zipaquirá	Zipaquirá	Que se ensanche el territorio provincial	Con ensanche de la provincia, que no afectaría gravemente a las vecinas de Bogotá y Cundinamarca, se podría cubrir mejor los gastos que demanda la provincia
22	1854	Algunos habitantes del distrito parroquial de Anolaima	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Peso de contribuciones y persecución derivada de espíritu de partido ha llevado a algunos habitantes a dejar el distrito, por lo que pronto estará desierto
23	1855	Vecinos y cabildo parroquial del distrito de Gachetá	Zipaquirá	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Han sido necesarias rentas gravosas para sostener el tren de empleados inútiles ~ No hay escuelas, caminos, ni correo regular que traiga las gacetas

24	1855	Vecinos del cantón de Fusagasugá	Tequendama	Que se elimine provincia y se agregue de nuevo a la de Bogotá	Se eleva por tercera vez representación apoyada esta vez por municipalidad ~ Separación de provincia de Bogotá se realizó contrario a su voluntad
25	1855	Algunos vecinos del distrito parroquial de Hatoviejo	Cundinamarca	Que al eliminar la provincia de Cundinamarca se les agregue a la de Tunja y no a la de Bogotá	Si bien en Bogotá existen recursos y hombres de inteligencia que los llevará a estar mejor administrados, la distancia con respecto a ella dificultaría las tareas que se emprendan ~ Tunja está ubicada mucho más cerca y se tienen importantes relaciones con ella
26	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Puli	Mariquita	Que se le segregue de esa provincia y se le agregue a la de Bogotá	Hoy tienen problemas para contribuir con los gastos del distrito y las obligaciones provinciales, que serían menos perteneciendo a Bogotá ~ Con ello se aumentaría población y riqueza del distrito
27	1856	Vecinos del distrito parroquial de Chaguani	Mariquita	Que se le segregue de esa provincia y se le agregue a la de Bogotá	Siempre ha pertenecido a la provincia de Bogotá ~ No tiene relaciones con Mariquita
28	1856	Cabildo parroquial del distrito de Méndez	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Hay comunidad de intereses, costumbres y usos entre los pueblos de ambos lados del río Magdalena ~ En Mariquita no hay restricciones a la industria ~ Los intereses industriales están ligados a Ambalema y Honda
29	1856	Cabildo parroquial del distrito de Nilo	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	No hay motivos para desear la desagregación del distrito de la provincia a la que actualmente pertenece
30	1856	Consejo municipal del distrito de Nariño	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Existen relaciones de comercio y costumbres con la provincia de Mariquita ~ Comunicación con ella es buena, al contrario que con Bogotá, que está expuesta a trabas y malos caminos

31	1856	Cabildo parroquial del distrito de Girardot	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	
32	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Tocaima	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Simpatías de los habitantes del distrito están con la provincia de Mariquita
33	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Guataqui	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Corta distancia respecto a capital provincial favorece todos los ramos de la administración ~Relaciones estrechas de amistad y comercio con habitantes de la provincia ~Mismos usos y costumbres
34	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Viani	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Cercanía del río Magdalena los liga con los pueblos ribereños de la provincia de Mariquita ~ Identidad de usos y costumbres ~ Intercambio de productos agrícolas es más provechoso con pueblos de Mariquita ~ Comparativamente, ir a Ibagué es más económico que ir a Bogotá cuando se tiene que hacer algún tipo de diligencia ~ La provincia de Mariquita tiene poca población, y la de Bogotá tiene mucha, y no parece justo ni equitativo quitarla al que no tiene para darla al que tiene ~ Dada la extensión de la provincia de Bogotá, la acción administrativa no alcanza a todos los distritos ~ En Mariquita son menores las contribuciones que se pagan
35	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Beltrán	Mariquita	Que no se haga ninguna variación territorial, dejando el distrito bajo la jurisdicción de Mariquita y no agregándolo a la provincia de Bogotá	Distancia a Bogotá es mayor y camino de difícil tránsito ~ Simpatías y relaciones de amistad y comercio con Mariquita

36	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Chaguani	Mariquita	Que se le agregue a la provincia de Bogotá	Relaciones de comercio y amistad los ligan con Bogotá ~ Provincia de Mariquita y su capital son enteramente desconocidas para los habitantes del distrito
37	1856	Municipalidad del distrito parroquial de Puli	Mariquita	Que se le agregue a la provincia de Bogotá	Habitantes sufrirían menos de lo que hoy sufren para atender los gastos necesarios del distrito debido a la pobreza de pobladores cuya única industria es el maíz, el plátano y el cañaduzal
38	1857	Guaduas	Mariquita	Que se realice una mejor demarcación de límites entre las provincias de Bogotá y Mariquita, de tal manera que Guaduas quede perteneciendo a la primera y no a la de Mariquita como en la actualidad	La demarcación territorial que divide en la actualidad las dos provincias es ficticia y no respeta los límites naturales ni los intereses de los pueblos.