

## LA CONFEDERACION GRANADINA

Nada retrata con mayor fidelidad la fisonomía política de un país que su propia Constitución. El Estado, como organismo vivo sujeto a mudanzas y transiciones, va dejando impresa cada época de su vida y de su desarrollo en esos estatutos fundamentales que son la copia de su efigie moral en determinados períodos y el trasunto de sus prácticas, de sus vicisitudes, de las tendencias y de las ideas dominantes entre los hombres que en ciertos momentos fueron árbitros de sus destinos.

Marcado quedó en la singular Constitución de 1853 el predominio de ciertas doctrinas profesadas y aun mal digeridas por la fogosa juventud de aquella época. Sus múltiples defectos dieron asa a graves acontecimientos políticos que se sucedieron poco después de su promulgación, y viose desde entonces que el espíritu reformador se había adelantado hasta el extremo de poner en peligro la vida de la república granadina, por haberse llevado la descentralización administrativa a un punto peligroso que comprometía seriamente la unidad política, considerada todavía como esencial y necesaria.

Por sus artículos 48 y 51 dábase amplia facultad a las Legislaturas provinciales "para disponer lo que juzgasen conveniente a su organización, administración y régimen interior". Cada provincia se dio entonces su propia Constitución, y a raíz de la nacional que para tanto las facultaba, expidieronse las de Bogotá, Cauca, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, García Rovira, Neiva, Pamplona, Popayán, Sabanilla, Santander, Vélez, Medellín, Zipaquirá, So-

corro y Túquerres; en 1854 la de la Provincia de Tun-dama, y en 1855 las de Casanare y Cartagena. Cada una de ellas, aunque discordantes en ciertos principios políticos, contenían las divisiones, especificaciones y detalles pertenecientes a un régimen administrativo basado en ilimitada autonomía, y demuestran la excesiva latitud que por mérito de la Constitución nacional se había otorgado al régimen seccional dando principio al pleno advenimiento de la federación.

También contribuyó a agitar los ánimos en muchas provincias el ejercicio de un derecho hasta entonces desconocido, cual era el del sufragio ilimitado, en cuya virtud los gobernadores debían su credencial a la elección popular, y no al nombramiento del Gobierno, como hasta entonces había sido uso y costumbre. Tales elecciones dieron lugar a peligrosos tumultos en muchos lugares, lo que unido al disgusto con que habían sido recibidas por los draconianos algunas reformas constitucionales, vino a producir general descontento y a conmover hondamente la tranquilidad social en todos los puntos del territorio.

Como uno de los tres sistemas que para adicionar o reformar la Constitución había establecido la de 1853, era el de la expedición de una ley por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros de ambas cámaras, hallándose acordes las de 1855, se expidió el 27 de febrero un Acto Adicional de la Constitución que creó el Estado de Panamá, como se había propuesto en la Legislatura de 1854. Su artículo primero dice así:

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

Enumera en seguida los derechos que le pertenecen a la Nueva Granada y los que tocan a la entidad política creada por el mismo Acto; y para poder establecer fácilmente otros Estados federales, delega esta facultad al Congreso, en su artículo 12, que dice:

Una ley podrá erigir en Estado que sea regido conforme al presente Acto Legislativo, cualquier porción del territorio de la Nueva Granada. La ley que contenga la erección de un Estado tendrá la misma fuerza que el presente Acto de reforma constitucional; no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la Constitución.

De manera que si ella no había establecido por sí misma la federación y la inestabilidad de sus disposiciones, dejando abierto un camino que no tardaron en trillar los reformadores, vino a quedar la república regida por un Gobierno centro federal, pues si la Constitución conservaba algunos tintes de centralismo, éste quedaba a discreción de la ley, que tenía amplias facultades para crear Estados independientes, según dicha reforma, y los habitantes de cada provincia la de elegir su Gobierno propio. Franqueada la puerta por la Constitución, el Acto reformatorio vino a abrirla de par en par al sistema federalista con todo su cortejo de pretensiones y rivalidades.

Pero antes de que esto sucediese, y de que el señor José de Obaldía sancionase el Acto Adicional como encargado accidentalmente del Poder Ejecutivo, habían ocurrido algunos sucesos iniciadores del movimiento revolucionario que vino a estallar al fin con empuje irresistible. El bajo pueblo había venido tomando actitudes amenazadoras y cometiendo atropellos a las Cámaras legislativas y a algunos de sus miembros que no manifestaban secundar las ideas demoleedoras, sin que el Gobierno expidiera órdenes terminantes para contener aquellos motines democráticos.

La prensa periódica contribuyó a agitar los ánimos con las producciones de los draconianos y los gólgotas que ya se miraban como enemigos acérrimos, y las vías de hecho en distintos puntos de la república dieron principio a la lucha de clases sociales, más que de partidos dignamente organizados. El Congreso había expedido algunas leyes importantes, propuestas por los gólgotas, cuales fueron la que rebajaba en las Aduanas los derechos de importación de los artefactos extranjeros, y la que ordenaba la disminución del ejército permanente. Alarmáronse con ellas los artesanos, influidos desde 1849 por las ideas revolucionarias que venían infiltrándose aun en las capas sociales más bajas; ofendiéronse los militares, creyéndose ultrajados con la segunda de estas leyes, por la preponderancia que se les cercenaba; y fueron recibidas con disgusto por el Presidente Obando y por sus secuaces, que se habían manifestado también opuestos a la separación de la Iglesia y el Estado, al establecimiento del sufragio universal, a la elección popular de los gobernadores provinciales, al libre comercio de armas y municiones, y a otras reformas que la Constitución y leyes posteriores habían establecido con menoscabo de la autoridad gubernativa que ellos mismos reclamaban en términos más absolutos.

La acusación hecha al jefe de las fuerzas nacionales, General José María Melo, de la muerte violenta dada a un Cabo Quirós, y la agitación política que habían causado las disposiciones del Congreso, hicieron estallar en la alborada del 17 de abril la revolución hecha por el ejército y los artesanos liberales o democráticos, encabezados por el mismo General Melo, grande amigo del Presidente. El Congreso quedó de hecho disuelto; el Vicepresidente Obaldía, gólgota caracterizado, pudo salvarse refugiándose en la casa de la Legación norteamericana; y el General Obando, después de rechazar la dictadura que Melo

y el *pueblo soberano* le ofrecían, fingiendo sobresaltarse con aquel movimiento, cambió el título de dictador por el de cautivo, y se dio prisionero con todos sus ministros en su mismo palacio y a las mismas tropas que habían venido a investirlo del mando absoluto.

No aceptándola Obando, asumió Melo por sí y ante sí la dictadura. Declaróse Jefe Supremo en ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo; nombró secretarios de Estado y gobernadores provinciales, y llegó a proclamar suspendida la Constitución vigente. Así principió aquella revolución, cuya causa remota fue indudablemente el Código fundamental rechazado por un caudillo y por sus aliados.

El desorden engendra desorden, dice don Miguel Antonio Caro, la provocación produce el conflicto, la Constitución de 1853 fue el verdadero *autor intelectual* del 17 de abril. Porque aquella Constitución, esencialmente anárquica como las dos posteriores, en todos los puntos de importancia mayor, fue también, como la de 1863, arma de partido esgrimida contra un hombre. La Constitución de 53 tuvo por fin remoto y trascendente anarquizar el país, y por objeto próximo y personal estorbar, provocar y exasperar al Presidente Obando; así como la de 63, al mismo tiempo que sancionaba las persecuciones religiosas y todos los anteriores desmanes del caudillo de la revolución triunfante, se propuso estorbar en lo futuro al General Mosquera en todo posible proyecto de reparación de los males causados, y establecer con las presidencias bienales el turno de los pigmeos, que había de engendrar el completo y funesto descrédito de la autoridad.

Aliados conservadores y radicales con el fin patriótico de derribar la dictadura del Teniente de Obando, y con el fin antipatriótico de restablecer la Constitución instigadora del mismo crimen que se trataba de castigar, principió, o más bien había ya principiado, aquello que se llamó *cambio de ideas*, ilícito comercio a que hemos dado el merecido nombre de *mesticería*.

El partido conservador rechazaba en conciencia las teorías disociadoras consagradas en la Constitución; pero veía en ella la majestad intangible de las instituciones patrias, palpaba las maquinaciones del mismo Gobierno para destruirla y tuvo que acoger esa Constitución como bandera para combatir la dictadura de Melo y poner valla a los desafueros de Obando. A la reforma de tales principios podía llegarse por medios pacíficos, multiplicados en ella misma, sin echar por el camino de la conmoción y el atropello, y de ahí la unión de los partidos para restablecer el imperio de una Ley fundamental que al menos no daba asidero a los abusos del Poder.

La revolución se extendió después a todo el territorio; en medio de ella dictó el General Tomás Herrera un decreto en Chocontá, el 20 de abril, por el cual se declaró en ejercicio del Poder Ejecutivo, como primer designado, constituyendo un ministerio mixto; y después del combate de Tíquisa erigió a Ibagué en capital provisional de la república para que allí se reuniera el Congreso, como pudo verificarlo el 20 de julio.

El Cuerpo Legislativo depuso al General Obando de su puesto, y dio posesión del Gobierno al Vicepresidente don José de Obaldía en 5 de agosto de aquel año.

No obstante que la dictadura de Melo había tenido sus partidarios en algunos puntos de la república, quedó al fin vencida después de siete meses de lucha por las fuerzas constitucionales cuyos principales jefes eran veteranos de la talla de Mosquera, Herrán, López, Ortega, París, Arboleda y Henao, terminando la revolución con la toma de Bogotá el 4 de diciembre. Aquellos ejércitos encargados de implantar la paz se componían de hombres valerosos pertenecientes a diversas parcialidades políticas, en quienes no alentaba otro anhelo que el imperio del orden y de la Constitución. El Gobierno triunfante decretó in-

dulto general para los principales comprometidos en la revuelta, muchos de los cuales eran reos de crímenes atroces, y sólo al cabecilla Melo se le desterró a Méjico, donde fue fusilado por conatos de revolución.

No embargante los azares de la guerra, pudieron verificarse las elecciones para Vicepresidente de la República, las cuales favorecieron al doctor Manuel María Mallarino, cuyas altas dotes y afable carácter lo hacían digno de ocupar aquel puesto. Como había terminado el período del Vicepresidente Obaldía y se hallara vacante la Presidencia por la deposición de Obando, encargóse el doctor Mallarino del Poder Ejecutivo el 1º de abril de 1855. Guiado por una política honrada e imparcial, y deseoso de mermar la preponderancia al elemento militar y de calmar los odios y las pasiones políticas, formó su Ministerio de personas notables, que profesaban opiniones bien diferentes; y en aquel tiempo de desconfianza política y de temor al Gobierno, su conducta hizo desaparecer los recelos de nuevas contiendas, haciéndole acreedor al respeto y a la estimación de todos los granadinos.

Al darle posesión de la suprema magistratura, le decía entre otras cosas el presidente del Congreso, don Julio Arboleda:

En este país, donde hemos sufrido tántos y tan caros desengaños, hemos llegado a desconfiar con razón sobrada de los vocablos de moda: ya temblamos casi al sonido, antes grato y armonioso, de la palabra *libertad*. Esta voz mágica, cuyo significado real es el imperio completo de la seguridad, basado en el cumplimiento de leyes claras y fijas, cuyo influjo bienhechor se sienta desde el chozo del labriego hasta el palacio del poderoso; esta voz consoladora, ha sido más de una vez invocada entre nosotros como la Divinidad del exterminio, para poner la República a saco, entregando el honor y la propiedad de las familias a muchedumbres desenfrenadas, y erigiendo, sí señor, es preciso decirlo, erigiendo el vicio y el crimen en

cualidades que daban derecho a la Magistratura... ¿Cómo no hemos de estremecernos, oh santa libertad, al escuchar tu nombre? Has sido profanada por labios tan impuros, has servido de pasaporte a hombres tan bajos y tan viles, has convertido tantos jardines en yermos, tantos edificios en escombros, has hecho derramar tanta sangre y tan inocente, que cuando oímos a alguno que te invoca, nos empinamos naturalmente para columbrar la Dictadura que viene de seguro atrás del pregonero con su inevitable cortejo de crímenes, de violencias y calamidades!

Todo anda trocado entre nosotros: el desorden ha pasado del mundo físico al mundo moral. La extraña confusión que se nota en el uso de las voces más conocidas, no es sino la consecuencia indispensable de la confusión en las ideas. Llámase libertad la ausencia de seguridad; el sosiego interno, fuente fecunda y pura de industria y de riqueza, se apellida retroceso; el castigo legal de los delitos, que pone a salvo la vida y la propiedad de los granadinos, se califica de inhumanidad; y argúyese de progreso la anarquía de la conciencia, de la legislación y de la familia. Y siempre están las palabras en contradicción con los hechos, y los labios son siempre disfraz para el corazón!

Durante la Administración del doctor Mallarino el pie de fuerza permanente fue reducido a trescientos hombres, y el Erario público arrojó un superávit de bastante consideración, con el cual pudieron satisfacerse los créditos que las anteriores administraciones habían dejado vigentes. En todos los ramos del servicio público, y particularmente en el de Hacienda, se introdujeron importantes mejoras. Entró así el país en un período de calma notoriamente benéfico para restablecer las pérdidas y calmar las agitaciones producidas por la última revuelta.

En los Congresos de 1856 y 1857 volvió a discutirse con mayor acaloramiento la implantación de la forma federal en la Nueva Granada, que desde antes de la guerra había venido germinando en el espíritu de los políticos



más influyentes. Después del Acto Adicional a la Constitución, que creó en 1855 el Estado Soberano de Panamá, vino la Ley de 4 de junio del mismo año a adiccionarla en su artículo 16, respecto al número de senadores elegidos por cada provincia, y que dice así:

Art. 1º Cada una de las provincias de la república nombrará dos senadores, si el número de ellas fuere o excediere de quince: si no alcanzaren a este número, se nombrarán tres senadores por cada provincia.

Art. 2º Queda adicionada en estos términos la Constitución de 21 de mayo de 1853.

Como aquel Acto Adicional permitía erigir en Estado independiente "cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada", el Congreso de 1856 accedió a las peticiones de las provincias antioqueñas, que habían quedado formando ya una sola, para que se les otorgara la misma autonomía que a las de Panamá, y así lo decretó en Ley de 11 de junio, cuya parte pertinente dice:

Art. 1º De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Acto Adicional a la Constitución, expedido en 27 de febrero de 1855, erigese el Estado federal de Antioquia, compuesto de la actual Provincia de este mismo nombre.

Quedó así la república por entonces dividida en dos Estados soberanos y veinte provincias con aspiraciones a serlo: organización híbrida imposible de sostener en un mecanismo político tan desajustado.

Dos reclamaciones diplomáticas tuvieron lugar en este último año: la primera fue motivada por unas simples palabras pronunciadas por el General Mosquera en un banquete ofrecido por los extranjeros residentes en Bogotá a los jefes del ejército, en que expresó sus deseos de libertar a los venezolanos del dominio de la familia Mo-

nagas. Estas expresiones mal interpretadas como de origen oficial en Venezuela, gobernada por el señor José Tadeo Monagas, produjeron amenaza de guerra; pero manejado el asunto dignamente por la Nueva Granada, terminó bien pronto sin pasar a nueva lucha internacional. La otra se suscitó con motivo de una riña en el Istmo entre un panameño y un norteamericano, que dio por resultado el ataque del populacho a la estación del ferrocarril, de donde tomó pie el Presidente de los Estados Unidos para amenazar y exigir por vía de indemnización la isla entera de Taboga, como si ya desde entonces la zarpa yanqui estuviera extendida sobre esa parte del territorio; mas el Presidente Buchanan, sucesor de Pierce, correspondió a la conducta caballerosa del Presidente Mallarino, contentándose con una equitativa indemnización a los heridos y a las familias de los muertos en aquella refriega.

También el Gobierno de la Gran Bretaña amenazaba con bloqueo si no se cubría inmediatamente el saldo del empréstito Mackintosh; pero todo se arregló, dando plazos para aquel pago, en virtud de un tratado concluido entre los dos Gobiernos.

Cuando llegó el tiempo de elecciones para Presidente de la República, al concluirse la ejemplar Administración Mallarino, hubo tres candidatos, correspondientes al partido conservador, que permanecía unido, y a las dos fracciones en que continuaba separado el liberal: el doctor Mariano Ospina, que obtuvo 96,000 votos; el doctor Manuel Murillo, 82,000, y el General Tomás C. de Mosquera, 32,000. En tal virtud, el doctor Mariano Ospina, "jefe del más severo conservatismo", tomó las riendas del Gobierno el 1º de abril de 1857.

Era ya imprescindible la necesidad de uniformar el sistema gubernativo en la Nueva Granada: durante un año había estado regido el país de una manera más que anor-

mal, pues en una parte del territorio regía el centralismo, y en otra la federación. Si la cordura de los granadinos no dejaba caer la república en los desastres de la anarquía, era claro que la diversidad de principios establecidos con tan poca sindéresis preparaba la ruina de la nación.

Urgía constituir de nuevo el país, porque el régimen central con dos Estados independientes no podía concebirse: en consecuencia, o se volvía al sistema político de 1843, o se implantaba francamente la forma de los Estados Unidos de Norte América, que muchos deseaban imitar. Campo abonado donde fructificar con desahogo había encontrado el federalismo, y así se elaboraron varios proyectos de Constitución que lo consagraban en forma más o menos rigurosa. La aspiración general a la soberanía de las secciones se vio bien pronto colmada por la expedición de simples leyes que establecían una transformación política completa, y así el Congreso vino a quedar árbitro de la suerte de la patria como constituyente y como legislador. Cada acto de su voluntad marcaba un nuevo paso de acercamiento al sistema apetecido.

Aun cuando en un principio se trató solamente de establecer un sistema de verdadera descentralización administrativa, extremado después este principio por las amplias facultades que se habían dado al Poder Legislativo en orden al modo de reformar la Constitución, quedó al fin dislocada la unidad política y dividida la legislación en todos sus ramos con la preponderancia de la soberanía seccional. La federación era ya un hecho consumado, y sólo faltaba establecerla en el papel o darle forma práctica por nuevos actos del Cuerpo Soberano.

El 13 de mayo de 1857 decretó el Congreso la creación del Estado federal de Santander, en condiciones análogas al de Panamá, con las provincias de Pamplona y Socorro, a las cuales se agregaron después otras, y por una Ley de

15 de junio, basada en el artículo 12 del Acto Adicional, se erigieron en Estados federales diversas porciones del territorio de la república. Estos eran cinco, a saber:

1º El Estado del *Cauca*, que se formará de las provincias de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto y Popayán, y del territorio del Caquetá;

2º El Estado de *Cundinamarca*, de las provincias de Bogotá, Mariquita y Neiva;

3º El Estado de *Boyacá*, de las provincias de Casanare, Tundama, Tunja y Vélez, con excepción del antiguo cantón de Vélez, que se agrega al Estado de Santander;

4º El Estado de *Bolívar*, de las provincias de Cartagena y Sabanilla, y la parte de la de Mompós que está al occidente del Magdalena;

5º El Estado del *Magdalena*, de las provincias de Riohacha y Santamarta, del territorio de la Guajira y de la parte de la Provincia de Mompós, que está al oriente del Magdalena, con excepción de los distritos de Aspasica, Brotaré, Buenavista, Carmen, Convención, La Cruz, Ocaña, Palma, Pueblonuevo, San Antonio, San Calixto, San Pedro y Teorama, que se agregan al Estado de Santander.

Los Estados erigidos por esta ley quedaban, como los anteriormente creados, sujetos a la Nueva Granada en los asuntos relativos a Relaciones Exteriores, Ejército y Marina, crédito nacional, extranjería, rentas y gastos nacionales, tierras baldías, uso del pabellón y armas nacionales, pesos, pesas y medidas. "En todos los demás relativos a legislación y administración, dice el artículo 4º de esta Ley, los Estados estatuyen libremente lo que a bien tengan por los trámites de su propia Constitución".

Y se dieron todas las suyas, en un sentido o en otro, ya consignando principios proclamados por una escuela, ya consagrando los contrarios, según la mayoría con que contara en cada Estado el partido dominante: resultado patente de la diversidad de opiniones en las distintas comarcas elevadas a una categoría no bien definida por al-

gunas de ellas, y que sólo servía para emanciparse del Gobierno nacional bajo una organización embrionaria. Los ocho Estados soberanos empezaron entonces a ejercer la autonomía que se les otorgaba, desligándose más y más del centro que aparentemente los atraía, y así se vio claro que era preciso reformar las instituciones para dar estabilidad y metódica organización a los elementos disgregados que por virtud de aquellos actos habían quedado establecidos sin concierto ni amalgama duradera.

El partido conservador, que había obtenido el triunfo en las elecciones presidenciales y en las de miembros del Congreso, constituyendo una considerable mayoría en ambas cámaras, se halló entonces en un dilema que sólo pudo solucionar con la adopción de principios contrarios a los profesados hasta entonces y sostenidos muchos años después. Generalmente era adverso a las teorías federalistas, y algunos de los conservadores más conspicuos intentaron oponerse a su implantamiento; pero en presencia de "los hechos consumados", habiéndose ya concedido tan amplia autonomía a las secciones, que ellas no renunciarían fácilmente y por medios pacíficos, el partido hubo de aceptar la federación en términos generales, ya que los contrarios se plegaban a atenuar sus rigores dejando alguna amplitud al Gobierno general y quitando el carácter de soberanos a los Estados cuya existencia se mantenía en la reforma propuesta. Aquella transacción entre los partidos condujo a la expedición de una nueva Carta fundamental, basada en la unidad política, sin merma de las atribuciones que los *Estados soberanos* habían venido ejerciendo.

Como era urgente la reforma para reunir estos Estados en un cuerpo homogéneo, tuvo que apelarse al primer medio establecido en la Constitución que se trataba de abolir, cual era el de una ley acordada por las cuatro

quintas partes de los miembros de ambas cámaras, ya que los otros dos sistemas de la convocación de una Asamblea Constituyente de elección popular, y de la expedición de un Acto Legislativo aprobado en dos Legislaturas continuas, hubieran causado demoras por demás perjudiciales. Así resolvió el Congreso la dificultad con la prontitud requerida, a moción de algunos representantes conservadores, por medio del siguiente

#### ACTO LEGISLATIVO DE 1º DE FEBRERO DE 1858

##### *Adicionando y reformando el artículo 57 de la Constitución.*

El Senado y Cámara de Representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso,

##### DECRETAN:

Art. 1º La Constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte, de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley.

Parágrafo. Si las Cámaras Legislativas lo tuvieren por conveniente, podrán reunirse en Congreso, y allí, en tres debates, acordarán el acto o actos de adición o reforma de la Constitución.

Art. 2º El acto o actos que se expidan por el Congreso con el fin de adicionar o reformar la Constitución, por los trámites que establece el artículo anterior, no podrán ser objetados por el Poder Ejecutivo.

Dado en Bogotá, a 10 de febrero de 1858.

El presidente del Senado, MANUEL JOSÉ ANAYA.—El presidente de la Cámara de Representantes, JOSÉ MARÍA