

CAPÍTULO III

ÉPOCA DE LA NUEVA GRANADA (1831-1858)

EL GENERAL Rafael Urdaneta, en su condición de dictador provisional, expidió el 13 de enero de 1831 tres decretos: el primero de ellos, restablecía la vigencia de la constitución de 1830, así como de las garantías individuales; el segundo, disponía la convocatoria de una convención constituyente, y el tercero reglamentaba lo concerniente a la elección de constituyentes.

Dando por disuelta la República de Colombia, Urdaneta convocó a los departamentos neogranadinos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, el Istmo y Cartagena a elegir diputados a la convención constituyente, la cual debería reunirse en la Villa de Leiva —donde se había reunido el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada (1812)—, con el fin de “determinar lo conveniente, prescribir lo que fuera necesario para la conducta del ejecutivo, rever la Constitución y hacer en ella las variaciones que fueran indispensables a fin de que resultase perfectamente adaptada a los intereses nacionales”.

La citada convención, sin embargo, no logró efectuarse, pues la guerra civil entre bolivianos y liberales había estallado. Las posibilidades para reconstruir la Gran Colombia eran cada vez más remotas.

Desalojado en el mando el dictador Rafael Urdaneta, el vicepresidente Domingo Caicedo fue reconocido y obedecido como jefe del gobierno, y expidió su decreto del 14 de abril de 1831 “sobre restablecimiento del gobierno legítimo”. Poco después de los arreglos de las Juntas de Apulo y Techo (a fines de abril y principios de mayo), y ya restablecido en Bogotá el gobierno de Caicedo, éste dictó su decreto del 7 de mayo “convocando una convención de diputados de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Istmo y Magdalena”.

Tal como había sido acordado la convención se instaló el 15 de noviembre de 1831, cuya finalidad era acordar una nueva constitución de la república y elegir nuevos mandatarios.

La convención expidió el 17 de noviembre la Ley Fundamental de la Nueva Granada, cuyos artículos básicos son:

Art. 1º Las provincias del centro de Colombia forman un Estado con el nombre de Nueva Granada: lo constituirá y organizará la presente Convención.

Art. 2º Los límites de este Estado son los mismos que en 1810 divi-

dían el territorio de la Nueva Granada, de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala y de las posesiones portuguesas del Brasil: por la parte meridional, sus límites serán definitivamente señalados al sur de la provincia de Pasto, luego que se haya determinado lo conveniente respecto de los departamentos del Ecuador, Azuay y Guayaquil, para lo cual se prescribirá, por decreto separado, la línea de conducta que debe seguirse.

Art. 4º Se halla dispuesto el Estado de la Nueva Granada a establecer con el Estado de Venezuela nuevos pactos, bien sean de alianza, o bien cualesquiera otros que puedan convenir; con tal que ellos no se extiendan a renunciar los derechos de su soberanía.

La convención daba así por restaurada la Nueva Granada. No sería posible, en consecuencia, restablecer la Gran Colombia, el sueño de Simón Bolívar. Las últimas palabras en la Quinta de San Pedro Alejandrino: "si mi muerte contribuye a que cesen los partidos y se consolide la unión, yo bajaré tranquilo al sepulcro", no habían tenido vigencia. El partido liberal, que había triunfado sobre los bolivianos, se presentaba entonces, dentro del escenario de la vida nacional, "como árbitro de los destinos de la Nueva Granada".

El 15 de diciembre de 1831, la convención del Estado de la Nueva Granada expidió un decreto legislativo sobre gobierno provisional, en el cual ordena que

mientras se publica la Constitución de la Nueva Granada, continuará observándose la de 1830. Continuará igualmente el Gobierno establecido por ella; pero bajo el título de 'Gobierno del Estado de la Nueva Granada', a cuya denominación se arreglarán todos los actos oficiales de las diversas autoridades y tribunales.

La nueva constitución de la Nueva Granada fue expedida el 29 de febrero de 1832, por los diputados constituyentes en representación de trece provincias: Antioquia, Bogotá, Cartagena, Casanare, Mariquita, Mompos, Neiva, Pamplona, Panamá, Rioacha, Socorro, Santa Marta y Tunja.

La nueva constitución de la Nueva Granada (1832), sancionada el 1º de marzo por el presidente Francisco de Paula Santander, consagró el régimen unitario y un sistema de gobierno llamado "republicano, electivo, alternativo y responsable". Consagró, igualmente, un sistema de libertades públicas con racionales limitaciones.

En lo tocante al "régimen interior de la República", la constitución de 1832 suprimió los departamentos y creó de nuevo las provincias, las que estarían integradas por cantones y éstos por distritos parroquiales. Las provincias debían estar regidas por gobernadores, agentes inmediatos del poder ejecutivo, quien había de nombrarlos de senarias o listas de seis candidatos presentadas por las cámaras provinciales. Además, las cámaras de distrito fueron reemplazadas por las cámaras de provincia, cuyos actos y resoluciones

podía suspender el poder ejecutivo cuando fuesen contrarios a la constitución o a las leyes o envolviesen extralimitación de autoridad.

Aunque la idea del constituyente del 32 fue la de hacer un centralismo mitigado dejando cierta autonomía a las provincias, sin embargo, la acción del ejecutivo resultaba débil. Se acudió, por ello, entonces, a la fórmula del artículo 32 que concedía al presidente de la república facultades extraordinarias "en los casos de grave peligro por causa de conmoción interior o de ataque exterior que amenazara la seguridad de la República". Tal como atinadamente lo observaría José María Rivas Groot, en su obra *Asuntos constitucionales*, "en la paz el Gobierno era débil para conservarla; y ya en la guerra, el Gobierno era omnipotente y único soberano".

Elegido presidente de la república el general Francisco de Paula Santander, le correspondió gobernar el país de acuerdo con la nueva constitución, la cual no fue, ciertamente, acatada en lo que se refería al nombramiento de gobernadores y al funcionamiento de las cámaras de provincia. Para evitar conspiraciones, el congreso en 1833 expidió una ley "sobre conspiradores, tan rigurosamente draconiana, que imponía la pena de muerte por los delitos políticos y establecía un procedimiento casi sumario".

Y así, en 1834, Santander hizo fusilar a diecisiete ciudadanos acusados de conspiración.

A más de esto —nos dice José María Samper—, los sangrientos episodios relativos a los asesinatos del general José Sarda y del coronel Mariano Paris, contribuyeron a comprometer la popularidad del Presidente y su gobierno, y a dividir al partido gobernante.

Esto determinó que el vicepresidente José Ignacio de Márquez fuera elegido presidente de la república en 1837, en sustitución de Santander, sobre cuyo gobierno emitió el siguiente concepto José Eusebio Caro: "¿Qué dejó a la Nueva Granada el partido que gobernó desde 1833 hasta 1837? Dejó la Plaza de Bogotá tinta en la sangre de hombres cuyos delitos fueron conatos..."²

De 1839 a 1841, imperó la insurrección, sin dirección militar ni política, pero que enarboló la bandera de la federación. La ley sobre conspiradores que Santander había sancionado y aplicado, les fue aplicada a los mismos liberales por los conservadores o ministeriales,

y la sangre corrió profusamente en patíbulo y campos de batalla, con acompañamiento de muy numerosos confinamientos y destierros, sin que el Derecho público ganase cosa alguna... Felizmente triunfó el principio de legitimidad, ventaja de sumo precio para una República que ante todo necesitaba consolidar la idea de la soberanía nacional; y el espíritu militar sufrió gran descalabro, en beneficio del gobierno civil.

² *La Civilización*, noviembre 29, 1849.

En 1841 asumió el poder el general Pedro Alcántara Herrán, como presidente de la república. Una de sus tareas iniciales fue la de vigorizar la acción del poder ejecutivo. El congreso de 1843 inició la obra reformadora, y el 20 de abril fue expedida la segunda constitución de la Nueva Granada.

Esta segunda constitución de la Nueva Granada (1843), que conserva en general la estructura de 1832, reafirmó el sistema unitario. Estipuló que los gobernadores de provincia serían de libre nombramiento y remoción del presidente de la república. Una ley del 3 de junio de 1844 reglamentó las atribuciones de las cámaras de provincia.

Esta nueva constitución, llamada "conservadora" fue calificada de retrógrada, especialmente por la incorporación del artículo 15, que estableció que "La religión católica, apostólica, romana es la única cuyo culto sostiene y mantiene la República".

Durante la administración de Pedro Alcántara Herrán (1841-1845), como resultado de las nuevas ideas socialistas, se inició en la Nueva Granada un movimiento encaminado a reformar la constitución de 1843. Los defensores de esta constitución, con el nombre de conservadores, se pronunciaron en contra de las reformas a la carta.

Después de haber concluido su administración el general Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), considerado como reformista, asumió el mando el general José Hilario López, en una elección violenta efectuada en el congreso el 7 de marzo de 1849, que dio como resultado el triunfo del partido liberal. José Hilario López hizo un "gobierno de partido", lo cual hizo que el partido conservador se lanzara a la guerra civil.

Al respecto, José María Samper nos relata que:

La insurrección fue prontamente reprimida, y en la embriaguez de la victoria, el radicalismo naciente ganó las elecciones de 1852 y obtuvo mayoría en las Cámaras. De ahí nació la Constitución radical de 1853 —la más generosa por sus propósitos y la fe que animó a sus autores, pero la más funesta de cuantas había tenido la República, porque con ella se abrieron todos los caminos de la guerra social y la anarquía.

Los llamados "gólgotas" (facción liberal) insistieron en las reformas constitucionales: separación de la iglesia y del estado, sufragio universal, municipio autónomo, soberanía provincial, etc. El congreso de 1851 aprobó un proyecto de constitución, el cual fue debatido en dos legislaturas. Finalmente, el 7 de marzo de 1853, el congreso expidió un acto legislativo, sancionado el 21 de mayo de 1853 por el presidente José María Obando como la nueva constitución política de la Nueva Granada.

El artículo 10 de esta constitución de 1853 dice que "La República de la Nueva Granada establece para su régimen y administración general, un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud..."

La constitución establece, pues, la descentralización administrativa en toda su extensión. Bajo el rubro de "Del régimen municipal", la constitución divide el territorio de la república en provincias para la administración general de los negocios nacionales. Cada provincia tendría poder constitucional para disponer lo que juzgase conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir, por supuesto, los objetos de la exclusiva competencia del gobierno general. Las antiguas cámaras de provincia tomaban ahora el nombre de legislaturas, y los miembros de ellas gozaban de la misma inmunidad que tenían los senadores y representantes. Cada provincia, además, tendría representación en el senado. Los gobernadores debían ser elegidos por elección popular directa.

Comenta muy acertadamente el jurista José de la Vega, a este respecto, que

"la Constitución del 53, al organizar el régimen interno, basábase en la tesis opuesta, visiblemente errónea: suponía a las provincias investidas de la plenitud del poder público, y eran ellas, por consiguiente, las que cedían ciertas facultades al gobierno general. A la verdad, era poco lo que faltaba para llegar a la federación"... En palabras de José María Samper, los constituyentes del 53 "confundieron en parte las cosas, llevando la descentralización administrativa a un punto que comprometía seriamente la unidad política"...

Promulgada que fue la constitución de 1853, las provincias procedieron a darse su propia organización política, y para el año siguiente, todas ellas tenían su propia constitución. De hecho, la federación estaba de nuevo en marcha. La colección de constituciones provinciales era algo así como una "colcha de retazos": constituciones netamente conservadoras como las de Bogotá, Pasto, Tunja y Rioacha; constituciones eminentemente radicales, como las de Neiva, Santa Marta, Socorro y Vélez; constituciones liberales, como la de Mariquita, y constituciones moderadas. La unidad política de la Nueva Granada no podía estar más rota.

El 17 de abril de 1854, el comandante general del ejército, José María Melo, se pronunció en abierta rebelión, declaró disuelto el congreso y proclamó el restablecimiento de la constitución de 1843 en sustitución de la de 1854. Ligados entonces los conservadores con los radicales y algunos liberales, emprendieron conjuntamente la lucha en pro de la legitimidad, y tras una lucha de siete meses, fue restablecido el imperio de la constitución de 1853 y se proclamó designado al general Tomás Herrera y vicepresidente a José Domingo de Obaldía, quien ejerció el poder hasta el 1º de abril de 1855, fecha en la que tomó posesión el conservador Manuel María Mallarino, quien había sido elegido vicepresidente de la república.

Durante la administración Mallarino se inicia el segundo periodo del federalismo colombiano. Aparte de que la constitución de 1853 estimula los anhelos autonomistas de las provincias, el congreso de 1855 aprobó, sin opo-

sición, un acto legislativo reformativo de la constitución por el cual se creó el "Estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada", con exorbitantes atribuciones. Además, se dio amplio poder legislativo a las provincias para expedir leyes civiles, penales, comerciales y de otra índole.

Las provincias de Antioquia, Medellín y Córdoba, constituidas en una sola entidad, pidieron su reconocimiento como estado. Fue la ley del 11 de junio de 1856 la que creó el estado de Antioquia, a imagen y semejanza del de Panamá.

El Congreso expidió una ley por la cual invitó a las legislaturas de las provincias a manifestar si querían o no que la república se constituyese en una confederación. De 23 provincias, cinco se abstuvieron de emitir opinión; cuatro dieron su voto adverso, y catorce se declararon en favor del régimen federal.

Poco a poco, pues, las provincias se fueron haciendo estados: por la ley de 8-13 de mayo se creó el estado de Santander; por la ley del 15 de junio, se crearon cinco estados más: el del Cauca, el de Cundinamarca, el de Boyacá, el de Bolívar y el de Magdalena.

Tal como lo advierte José de la Vega,

de esta manera la República vino a quedar dividida en Estados soberanos bajo una Constitución que, aunque defectuosamente, consagraba un régimen unitario; la ley fundamental no podía tener una adecuada aplicación a las secciones, dado que había desaparecido la entidad provincial, base del Código del 53.

Lo absurdo de todo esto es que la federación quedaba establecida a través de leyes que no pueden menos de ser reputadas como inconstitucionales, ya que la constitución de 1853 no consagró el régimen federal sino el sistema unitario, aunque con descentralización administrativa.

José María Samper, uno de los protagonistas de la vida política de la nación en aquella época, nos dice que "los que con más ahínco habíamos trabajado por la federación, nunca pensamos en dar a la República, bajo el nombre de *federal*, sino el régimen de una amplísima descentralización administrativa. No deseábamos en manera alguna que se rompiese o quebrantase la grande *unidad política y social*; y por lo tanto, no queríamos unos Estados *soberanos*, ni que se dislocase en ocho o nueve órdenes de códigos la legislación primordial, esto es, civil, penal, comercial, orgánica judicial y de procedimientos".

Pero otra vez la ruina de la república estaba consumada, como había ocurrido en el lapso de 1810 a 1815 en que se efectuó el primer intento federal.