EL ESPÍRITU REFORMISTA DE LA ADMINISTRACIÓN HERRÁN

Armando Martínez Garnica*

PALABRAS CLAVE: Pedro Alcántara Herrán, Mariano Ospina Rodríguez, reforma constitucional de 1832

Resumen: La Administración del general Pedro Alcántara Herrán ha sido presentada como conservadora, en parte por el papel protagónico que jugó su secretario del Interior, Mariano Ospina Rodríguez. Nada más equivocado. Al contrario, fue una administración reformista, si se examinan las reformas introducidas en la instrucción pública, las propuestas para la división político-administrativa, la reforma constitucional de 1832 y algunos proyectos de reformas sociales.

KEYWORDS: *Pedro Alcántara Herrán, Mariano Ospina Rodríguez, constitutional reform of 1832*

Summary: *The Administration of General Pedro Alcántara Herrán has been presented as conservative, in part due to the leading role played by his Secretary of the Interior, Mariano Ospina Rodríguez. Nothing more wrong. On the contrary, it was a reformist administration, if one examines the reforms introduced in public education, the proposals for the political-administrative division, the constitutional reform of 1832 and some social reform projects.*

Mariano Ospina Rodríguez.

* Natural de Bucaramanga, es historiador profesional con título posdoctoral en Historia y profesor emérito de la Universidad Industrial de Santander. Ha publicado 38 libros y 215 artículos en revistas, obras colectivas, memorias de eventos y cuadernos, todos sobre diversos aspectos de la historia de la nación colombiana y de la sociedad regional santandereana. Dirige hace 19 años la *Revista de Santander* y, entre julio de 2016 y marzo de 2019, fue director del Archivo General de la Nación. Sus últimos libros se titulan *Historia de la primera República de Colombia: "Decid Colombia, y Colombia será"* (2019), *Historia básica de Bucaramanga* (2021), *La batalla decisiva: La acción naval del Gran Almirante José Padilla que condujo a la libertad de América del Sur* (2023) y *La época de Francisco de Paula Santander* (2024). Es presidente de la Academia Colombiana de Historia y de la Academia de Historia de Santander.

EN 1841 ninguno de los candidatos presidenciales obtuvo la mayoría absoluta en los comicios de las asambleas electorales que habían reunido los sufragios de los 113 cantones que votaron en las 20 provincias que dividían el territorio nacional. El general Pedro Alcántara Herrán obtuvo 579 votos, el general Eusebio Borrero 377 votos y el doctor Vicente Azuero Plata 596 votos. El Congreso tuvo entonces que perfeccionar esta elección durante su sesión del 14 de marzo de 1841, resultando elegido en la segunda votación el general Pedro Alcántara Herrán con 53 votos, seguido por el general Borrero con 14 votos. Como vicepresidente fue elegido el general Domingo Caicedo, quien ejerció las funciones presidenciales hasta que el general Herrán terminó la campaña militar en la Costa Atlántica. En los siguientes días eligió el Congreso a los nuevos consejeros de estado: Eusebio Borrero (presidente), Joaquín José Gori, el arzobispo Mosquera, Francisco Javier Cuevas, José Vallarino y Félix Castro. Las renuncias del general Borrero y del arzobispo fueron resueltas con la elección de Juan de Dios Aranzazu y el general José Hilario López.

Como la temprana historiografía liberal de los jóvenes gólgotas presentó esta Administración con los colores del "conservatismo", el "monarquismo" y el mantenimiento de las tradiciones fiscales "coloniales", este artículo se propone contradecir esa opinión, mostrando que tanto el presidente Herrán como su secretario del Interior, Mariano Ospina Rodríguez, estuvieron inspirados por un espíritu reformista respecto de las dos administraciones anteriores del Estado de la Nueva Granada.

La Administración Herrán se prolongó desde el 2 de mayo de 1841 hasta el 1º de abril de 1845, cuando fue reemplazada por la primera Administración Mosquera. El gabinete ministerial fue integrado con Mariano Ospina Rodríguez en la Secretaría del Interior y Relaciones Exteriores, Jorge Juan Hoyos como encargado en la Secretaría de Hacienda, hasta la posesión de Rufino Cuervo; y el coronel José Acebedo en la Secretaría de Guerra y Marina. La Secretaría del Interior estaba encargada de los siguientes negocios administrativos: régimen político y municipal, administración de justicia, policía, educación pública, negocios eclesiásticos, manumisión de esclavos, inmigración, industria y estadística

Como la temprana historiografía liberal de los jóvenes gólgotas presentó esta Administración con los colores del "conservatismo", el "monarquismo" y el mantenimiento de las

Pedro Alcántara Herrán, Domingo Caicedo y Mariano Ospina Rodríguez.

tradiciones fiscales "coloniales"[1], este artículo se propone contradecir esa opinión, mostrando que tanto el presidente Herrán como su secretario del Interior, Mariano Ospina Rodríguez, estuvieron inspirados por un espíritu reformista respecto de las dos administraciones anteriores del Estado de la Nueva Granada. Las cuatro exposiciones que leyó Ospina ante las Legislaturas de 1842 a 1845 son la mejor fuente para probar esta postura, además de que son unas sesudas reflexiones sobre el estado de la nación después de la guerra civil de 1840-1841, y sobre las reformas que el Congreso debería aprobar de inmediato para resolver los grandes problemas nacionales.

1] José María Vergara Tenorio. Las cuatro administraciones constitucionales de la Nueva Granada, en *El Aviso*, Bogotá. Nos. 1-21 y 24-43 (23 y 30 de enero; 6, 13, 20 y 27 de feb.; 5, 12, 19 y 26 de marzo; 2, 9, 16, 23 y 30 de abril; 7, 14, 21 y 28 de mayo; 4 y 11 de junio; 2, 9, 16, 23 y 30 de julio; 6, 13, 20 y 27 de agosto; 3, 10, 17 y 24 de septiembre; 1, 8, 15, 22, 23, 26 y 29 de octubre de 1848).

Los grandes problemas nacionales

Entre 1840 y 1841 el orden público fue subvertido en buena parte de las provincias neogranadinas, desde el final de la Administración Márquez y hasta el comienzo de la Administración Herrán. Según Ospina, la "más ruinosa anarquía había despoblado y cubierto de vilipendio la nación", con lo cual "la fama de este escándalo no solo ha recorrido la América, sino que pasando los mares ha llevado nuestro descrédito hasta donde ha ido nuestro nombre". Esa revolución generalizada de las provincias se había incubado con las calumnias vertidas en la prensa contra los

funcionarios de la Administración Márquez y con la subversión de los principios de orden y estabilidad, con el desprestigio del deber de obedecer a los altos funcionarios, con la siembra de la discordia partidista. El estallido de la rebelión contra la Administración Márquez había sido un resultado de ese trabajo previo del partido de oposición inspirado por el expresidente Santander.

Las consecuencias de la guerra civil no se hicieron esperar: reclutamientos forzados, reducción y dilapidación de las rentas públicas, una epidemia de viruela que diezmó al 12% de la población, suspensión de la actividad comercial, cierre de los caminos, combates violentos, destrucción de ganados y caballerías, pérdida de cosechas agrícolas, cierre de la mayor parte de las escuelas primarias y de muchos colegios provinciales. Para Ospina, otra grave consecuencia había sido "el vuelo que la inmoralidad ha tomado con tantos ejemplos de maldad y de crimen; el incremento de la división y de los odios; la desconfianza que ocupa a todos los hombres industriosos sobre la futura estabilidad del orden, azote más funesto para la industria que todas las plagas naturales juntas". En esa circunstancia, el secretario del Interior presentó ante la Legislatura de 1842 unas reflexiones sobre las causas de la revolución, seguidas de una propuesta de reformas que, en consecuencia, había que emprender de inmediato para resolver los graves problemas nacionales.

Los colegios provinciales y las universidades solo se ocuparon de seguir formando abogados y eclesiásticos, sin preocuparse de enseñar las ciencias exactas y naturales, los conocimientos industriales y la aplicación de las verdades científicas a las artes productivas de la riqueza. En consecuencia, los jóvenes republicanos no eran aptos sino para los empleos públicos, reproduciendo la cultura hispana de repugnancia a los emprendimientos productivos.

En su opinión, la primera causa había sido la defectuosa educación moral y religiosa de los granadinos. Recordó que, antes de la revolución que había conducido a la independencia respecto de la monarquía española, la moralidad de la religión católica había sido el más fuerte freno de las actuaciones públicas y privadas. Pero la revolución se había acompañado con la difusión de las doctrinas políticas de los filósofos franceses que favorecían la impiedad, y por ello se puso de moda profesar máximas subversivas del orden social, sin que nadie sostuviese el nuevo orden con ideas modernas de pundonor y de nobleza

de ánimo, los nuevos frenos que sujetaban a los ciudadanos por el camino del deber. Las escuelas de enseñanza primaria habían servido para ofrecer los primeros rudimentos de las letras y los números a una parte de la juventud, pero no habían sido escuelas de moral y de buenas costumbres. Los colegios provinciales y las universidades solo se ocuparon de seguir formando abogados y eclesiásticos, sin preocuparse de enseñar las ciencias exactas y naturales, los conocimientos industriales y la aplicación de las verdades científicas a las artes productivas de la riqueza. En consecuencia, los jóvenes republicanos no eran aptos sino para los empleos públicos, reproduciendo la cultura hispana de repugnancia a los emprendimientos productivos. Los colegios eran "establecimientos de holgazanería", de modo que al egresar de ellos los jóvenes solo podían buscar oficio en las ramas de la administración pública.

En segundo lugar, argumentó que la administración de justicia civil y criminal en la Nueva Granada era tan embrollada que, en vez de garantizar la protección de las propiedades, daba impunidad escandalosa a los criminales. Al abrigo de tal situación, una funesta plaga de hombres inmorales y atrevidos había inundado los pueblos con el nombre de *tinterillos*, promoviendo pleitos contra quienes poseían alguna cosa, "y con el poder de complicar a quien elijan en un pleito interminable y ruinoso, hacen temblar a los pacíficos labradores, y aún a los acomodados habitantes de las ciudades".

Tercero, como el régimen republicano había introducido instituciones de otras naciones libres que no eran congruentes con las costumbres políticas de los granadinos, las masas populares las miraban con total indiferencia y les atribuían la causa de las guerras que habían afligido el país en las tres últimas décadas, con lo cual no les importaban las sublevaciones contra el gobierno establecido. Para completar, la desmoralización de los jefes del ejército republicano era una de las más poderosas causas de las revoluciones y los desórdenes, como lo había demostrado la guerra civil de 1840-1841. Fue entonces cuando la opinión pública descubrió, ante este fenómeno extendido, que la sanción moral era impotente ante el delito de rebelión.

Por lo menos de tres maneras se había debilitado el poder público: por la corta duración de los empleos ejecutivos (un año)

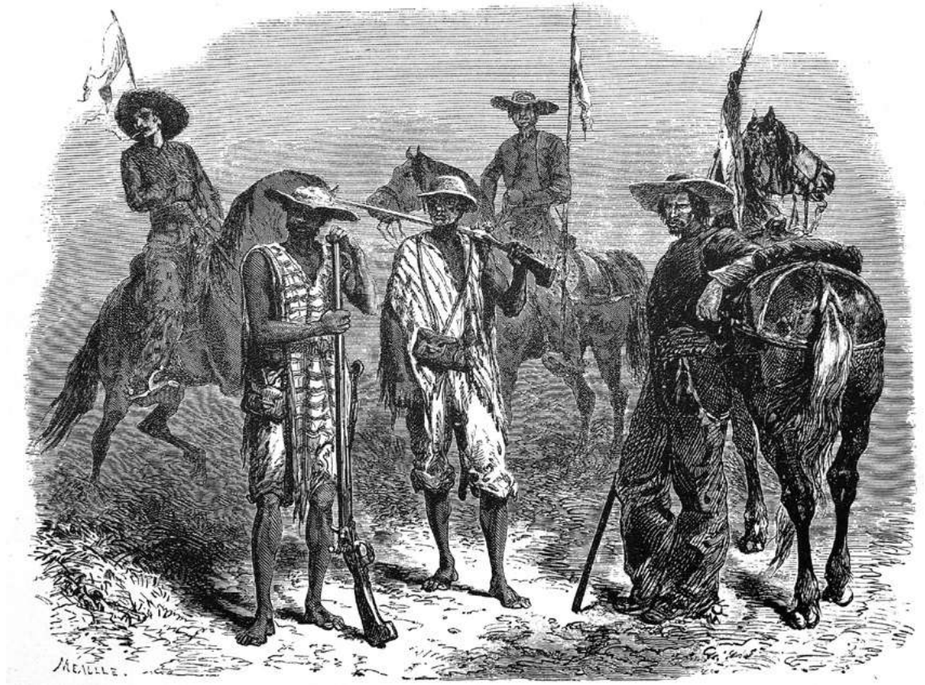
en las provincias y localidades, por la extrema división de la autoridad, y por la limitación de su ejercicio con restricciones multiplicadas. El propósito legislativo de conjurar los posibles abusos de algún supuesto poder ejecutivo absoluto había terminado debilitando la autoridad instituida. La multiplicación excesiva de funcionarios, para dividir entre ellos el poder público, el escaso tiempo en los empleos y la incompatibilidad legal entre diversas funciones obligó a llamar al ejercicio de la autoridad a personas ineptas o despreciables, con lo cual los idóneos tuvieron por ofensa, más que por honra, el llamamiento a tales destinos. Esos funcionarios incapaces y limitados por instrucciones formales eran incapaces de refrenar los desórdenes y de contener los tumultos y las sublevaciones.

La multiplicación excesiva de funcionarios, para dividir entre ellos el poder público, el escaso tiempo en los empleos y la incompatibilidad legal entre diversas funciones obligó a llamar al ejercicio de la autoridad a personas ineptas o despreciables, con lo cual los idóneos tuvieron por ofensa, más que por honra, el llamamiento a tales destinos.

Por último, la gran diseminación de la escasa población nacional entre pequeños grupos de un extenso territorio, separados por altas cordilleras, selvas y desiertos, con caminos casi intransitables y desprovistos de abastecimientos y medios de movilidad, hacían que las sublevaciones no pudieran ser oportunamente reprimidas por la fuerza pública, con lo cual los rebeldes contaban siempre con tiempo suficiente para extorsionar al pueblo y escapar con las rentas públicas y dineros exigidos con violencia a los particulares. En conclusión, la anarquía y el desorden que se vieron en 1840 y 1841 fueron el resultado de una conjunción de causas que debían ser enfrentadas de inmediato con reformas urgentes. El espíritu reformista era una necesidad imperiosa.

Las reformas propuestas por la Administración

De esta reflexión sobre los grandes problemas nacionales que había dejado la guerra civil reciente, derivó el secretario Ospina un grupo de reformas que presentó ante las legislaturas de 1842 a 1845, intentando probar que podrían resolverlos. Las principales fueron tres: la del sistema de instrucción pública, la del régimen provincial y la de la carta constitucional de 1832. Examinémoslas.



Tipos del ejército del Cauca. Charles Saffray (1833-1890) / Alphonse de Neuville (1835-1885). 1873, *Le Tour du Monde*.

1. *Reforma de la instrucción pública*. Inicialmente, Ospina solo pretendía ofrecer a los jóvenes una "buena y oportuna educación moral y religiosa", una tarea que podría realizarse mediante la formación de curas y maestros ilustrados y virtuosos, ofreciéndoles estímulos eficaces para que hicieran su trabajo de educación de los niños "con actividad y celo", convirtiéndose en agentes de "la moralización de los pueblos". Al Estado solo le competía procurar fondos para dotar adecuadamente las escuelas, y apoyar el ejercicio de la autoridad paterna sobre los jóvenes. Pero pronto dijo que en los colegios y las universidades habría que ofrecer una educación dirigida a conciliar "las exigencias de la nación" con los intereses de la juventud, lo cual significaba que deberían preferir la enseñanza de los conocimientos industriales y de las ciencias relacionadas con el mejoramiento de la agricultura, el comercio y la minería; mientras al mismo tiempo se formaban en los hábitos de moralidad, subordinación y laboriosidad. Era urgente la superación de la limitación

anterior del régimen universitario, que solo formaba abogados, teólogos y médicos.

En su opinión, la relajación de la instrucción pública había sido facilitada por la ausencia de dirección e inspección eficientes. La antigua Dirección de Instrucción Pública no lo era más que de nombre, porque carecía de autoridad y era ejercida por empleados de otros ramos, sin remuneración. Los ilustrados ciudadanos que la habían dirigido se limitaban a presentar informes anuales, hasta que fue refundida en la Secretaría del Interior. Por ello, a este secretario del despacho ejecutivo le correspondía la responsabilidad de dirigir la instrucción pública nacional. Ante la Legislatura de 1842, Ospina solicitó la autorización para reformar los estudios universitarios que se ofrecían en el país.

Uno de los grandes legados administrativos del presidente Herrán y de su secretario Ospina fue el Decreto Orgánico de la Instrucción Universitaria, dado el 20 de diciembre de 1844. Sus 555 artículos dan una idea de su prolijidad. Pese a su nombre, acogió todo el campo de la instrucción, en sus tres niveles: primaria, secundaria (libre y preparatoria) y superior (universitaria y especial).

Obtenida, reservó a las tres universidades los currículos para formar abogados, médicos y teólogos, pero convocó a los colegios de las provincias a dedicar sus recursos a la formación de otras profesiones que demandaba el interés nacional: conocimientos científicos e industriales, es decir, matemáticas, física y ciencias naturales; idiomas modernos, geografía e historia. Pero pronto se vio que los resultados no se correspondían con esa esperanza, porque las cámaras provinciales juzgaron que se perjudicaba a los jóvenes de las provincias con esa limitación profesional, pues no podrían ejercer las profesiones entonces más lucrativas. Las representaciones que dirigieron a la Administración y al Congreso forzaron la aprobación de la Ley del 8 de julio de 1844, que autorizó a los colegios provinciales a ofrecer cátedras de literatura, filosofía y derecho, dirigidas a obtener los grados tradicionales de las universidades. Ospina tuvo que darse por enterado: "la enseñanza de las ciencias de aplicación industrial puede menos todavía en la República que la preocupación que favorece la multiplicación de médicos, abogados y teólogos".

No obstante, durante la siguiente administración del poder ejecutivo el vicepresidente Rufino Cuervo reformó el sistema universitario, en septiembre de 1847, para tratar de dirigir la

Reforma Ospina hacia los estudios prácticos. Con la llegada de Thomas Reed se puso en marcha el proyecto de una escuela práctica de arquitectura, y con la llegada de Agustín Codazzi se puso en marcha el proyecto de la Expedición Corográfica, que al fin produjo la carta general de la república y cuyos mapas provinciales fueron usados, mejor que nadie, por el propio presidente Mosquera.

Pero uno de los grandes legados administrativos del presidente Herrán y de su secretario Ospina fue el *Decreto Orgánico de la Instrucción Universitaria*, dado el 20 de diciembre de 1844. Sus 555 artículos dan una idea de su prolijidad. Pese a su nombre, acogió todo el campo de la instrucción, en sus tres niveles: primaria, secundaria (libre y preparatoria) y superior (universitaria y especial). La dirección general de toda la instrucción pública estaría a cargo del secretario del Interior, pero en cada provincia existiría una subdirección del ramo, encarnada en el gobernador, dependiente directamente de la dirección general. El territorio nacional fue dividido en tres distritos universitarios, con capitales en Bogotá, Cartagena y Popayán, cada uno con su universidad, facultades respectivas, rector, junta de inspectores y gran consejo. Las facultades universitarias serían cinco: literatura y filosofía, ciencias físicas y naturales, medicina, jurisprudencia y ciencias eclesiásticas. Cada facultad contaría con su consejo administrativo, sus catedráticos, sus inscritos y sus cursantes.

Thomas Reed, Archivo Leibniz-Institut für Länderkunde. Leipzig, Alemania y **Agustín Codazzi**, Observatorio Astronómico Nacional, foto Marta Ayerbe.

A cada una de las facultades se les diseñaron sus cursos, los cuales podrían ganarse en cinco o seis años. Los grados posibles serían tres: bachiller, licenciado y doctor. Los colegios de las provincias podrían tener algunas de las cátedras universitarias y serían dirigidos por rectores. Existirían seminarios conciliares, colegios y casas de educación privados, independientes de las universidades.

2. *Reforma de la división político-administrativa*. La división del territorio nacional en las grandes provincias heredadas del antiguo régimen hispano le pareció a Ospina "notablemente irregular y defectuosa". Inicialmente calculó que su reforma debería hacerse al mismo tiempo que se levantara la carta general de la república, una necesidad que había sido formulada durante la Administración Márquez, pero la guerra civil inhibió la puesta en marcha de su ejecución porque había que contratar ingenieros geógrafos en el extranjero e incorporarlos al ejército como oficiales. No había entonces tiempo para esperar la carta geográfica de la república. Así que formuló su plan de reforma: reducir el tamaño de las provincias antiguas para crear entidades más pequeñas, bajo el mando de gobernadores más cercanos a las poblaciones y a sus alcaldes parroquiales, eliminando los cantones y sus jefes políticos.

La paz se aseguraría con provincias pequeñas, pues la guerra civil que promovieron los gobernadores de las grandes provincias que se habían titulado autoridades supremas, se basó en el gran poderío moral que ejercían sobre los pueblos de su jurisdicción. Si las provincias fuesen pequeñas, la sedición no podría propagarse fácilmente.

Las funciones asignadas a los alcaldes eran el mantenimiento del orden público, la apertura de escuelas públicas y de caminos, así como el desarrollo del régimen de policía local. Todo eso dependía del servicio de "hombres inteligentes y activos, que pudieran entregarse a su desempeño con entera consagración", lo cual suponía asignarles sueldos suficientes para asegurarles la subsistencia, algo que en ese momento no era factible. Ante la Legislatura de 1844, Ospina presentó un plan de reforma que dividiría el territorio nacional en 44 provincias, cada una de ellas formada de un único cantón, con lo cual quedarían suprimidos los jefes políticos y los cantones[2]. Agregó seis territorios nacionales (Bocas del Toro, Remedios, Darién, Meta, Caquetá, islas de San Andrés), que serían organizados por leyes especiales. Argumentó que había tenido en cuenta "la población, la extensión del territorio, su naturaleza, las relaciones de los pueblos, su comunidad o analogía de intereses, y sus hábitos y carácter". Cada nueva provincia solo tendría como funcionarios al gobernador, su secretario y un escribiente, y cada territorio nacional sería administrado por un prefecto.

En un país regido por un gobierno constitucional representativo, los objetos principales de la división territorial eran, en su opinión: hacer practicable y fácil en todos los puntos del

2] Las 44 nuevas provincias se llamarían: Cúcuta, Pamplona, Lebrija, Soatá, Casanare, Tundama, Guanentá, Socorro, Tunja, Tensa, Vélez, Fúquene, Zipaquirá, Bogotá, Cáqueza, Guaduas, Pati, Mariquita, Saldaña, Neiva, Alto Madalena, Ocaña, Riohacha, Santa Marta, Bocas del Magdalena, Mompox, San Jorge, Cartagena, Sinú, Chocó, Santa Rosa de Osos, Antioquia, Medellín, Rionegro, Salamina, Cauca, Buenaventura, Popayán, Pasto, Túquerres, Barbacoas, Panamá, Parita y Veraguas.

Carta de la Nueva Granada dividida en provincias, 1832 a 1856.

territorio la ejecución de las leyes y la acción de la autoridad; hacer que los intereses y las necesidades de los habitantes de todas las localidades fuesen representados en las cámaras legislativas; formar un sentimiento único de unión y de nacionalidad; atender al mantenimiento del orden público y proveer al cuidado y desarrollo de los intereses locales. A ninguno de estos grandes objetos correspondía, en su experta opinión, la división heredada del territorio nacional. ¿Por qué?

Porque entre los distritos parroquiales y el poder ejecutivo nacional se interponían dos "autoridades sedentarias", encadenadas la una a la otra, de manera que si la una dejaba de moverse la otra quedaba paralizada. Se trataba del gobernador, única autoridad pagada para ejecutar las leyes y las órdenes del gobierno, y los jefes políticos de los cantones, que servían sin remuneración y eran cambiados con excesiva frecuencia. Como carecían de conocimientos teóricos y prácticos de las funciones que debían desempeñar, eran una rueda que no se movía, o que lo hacía con lentitud y dificultad, y en ella encallaba la actividad del funcionario provincial. Los alcaldes parroquiales, animados muchas veces de las mejores disposiciones para ejecutar la ley, eran incapaces de saber lo que debían hacer y, al igual que los jefes políticos cantonales, eran autoridades impotentes y ciegas.

En teoría, las autoridades locales debían ser personas ilustradas que obraran con tino y oportunidad. Pero era casi imposibles encontrarlas, y los gobernadores no se movían de las oficinas de las capitales provinciales, dependiendo de los malos informes que les daban los jefes políticos de los cantones, quienes a su turno dependían de lo que les dijesen los alcaldes de los distritos parroquiales, generalmente ignorantes e inútiles para escribir informes coherentes. Como resultado, los datos que servían a los funcionarios nacionales para juzgar y actuar eran casi siempre deficientes e infieles. El remedio tendría que partir de administradores parroquiales inteligentes y activos, la palanca para la ejecución de las leyes, ampliación de la enseñanza primaria, apertura de las vías de comunicación y fomento de obras y establecimientos públicos, del orden y la seguridad individual, de la policía en todos sus ramos.

La solución a esa mala cadena de autoridad requería dos elementos: que hubiese en todos los distritos parroquiales

funcionarios inteligentes y activos, y que los gobernadores los supervisaran de cerca y los impulsaran a la acción. Con el primero era imposible contar, porque no existían, y con el segundo tampoco, porque los gobernadores no tenían la capacidad para ejercer su acción inmediata y continua sobre los distritos parroquiales, porque los jefes políticos cantonales eran incapaces de ejercerla. Por ello, la reforma provincial propuesta por Ospina intentaría acumular a los gobernadores las funciones de los jefes políticos cantonales, lo cual significaba la reducción de la extensión del territorio provincial que debía gobernar, para que pudieran visitarlo con frecuencia y entenderse directamente con los alcaldes parroquiales. Era preciso sacar a los gobernadores, únicas autoridades activas y versadas en las leyes, de sus despachos, obligándoles a visitar con frecuencia todos los distritos de sus provincias, gracias a la reducción de sus tamaños.

Esa división del tamaño de las provincias tendría un efecto benéfico sobre la representación popular, porque las capitales de provincia ejercían una influencia decidida en las elecciones, con lo cual las diputaciones de las grandes provincias solo representaban las opiniones y exigencias de las capitales. En cambio, la reducción del tamaño de las provincias permitiría conocer los intereses y las necesidades de todo el territorio representado.

Esa división del tamaño de las provincias tendría un efecto benéfico sobre la representación popular, porque las capitales de provincia ejercían una influencia decidida en las elecciones, con lo cual las diputaciones de las grandes provincias solo representaban las opiniones y exigencias de las capitales. En cambio, la reducción del tamaño de las provincias permitiría conocer los intereses y las necesidades de todo el territorio representado. La reforma de las provincias contribuiría a crear un espíritu nacional, un sentimiento de unidad capaz de hacer de la nación un todo compacto. Al eliminar las grandes provincias se debilitaría una amenaza sobre la unidad nacional y la paz, para que se abriera en la Nueva Granada un sentimiento único e indivisible de nacionalidad, de tal suerte que los habitantes del país solo pudiesen ser granadinos. La paz se aseguraría con provincias pequeñas, pues la guerra civil que promovieron los gobernadores de las grandes provincias que se habían titulado autoridades supremas, se basó en el gran poderío moral que ejercían sobre los pueblos de su jurisdicción. Si las provincias fuesen pequeñas, la sedición no podría propagarse fácilmente.

Frente a los críticos de su proyecto, Ospina demostró con un cálculo que la reforma ahorraría gastos: antes de la reforma, los salarios de 20 gobernadores, de los jefes políticos y del prefecto del territorio de Bocas del Toro, con las dietas de las cámaras provinciales, ascendían a 124.812 pesos anuales. Después de la reforma que proponía, los sueldos de los 44 gobernadores, con sus secretarios y escribientes, sumados al de los seis prefectos, solo montarían 118.500 pesos. Por otra parte, la reforma cambiaría la composición de las dos cámaras legislativas: habría 44 senadores y 54 representantes, para un total de 98 miembros para el Congreso. Antes de la reforma había 31 senadores y 67 representantes, que formaban los mismos 98, pero existían 115 jefes políticos de cantón. No habría aumento de gasto público, pero habría en las cámaras "mayor copia de conocimientos locales, y estarán más directamente representados los intereses de las diferentes fracciones del territorio."

Convertido este plan de reforma político-administrativo en proyecto de ley, fue presentado por el secretario Ospina a debate ante la Cámara de Representantes de 1844. Después de un intenso debate, esta se negó por mayoría a aprobarlo en el primer debate, con lo cual terminó su curso. Pero el secretario del Interior no se desanimó, y tornó a presentarlo de nuevo ante la Cámara de 1845, convencido de sus razones e insistiendo en la necesidad de crear los seis territorios nacionales propuestos, o al menos el más urgente, que era el territorio de la Guajira. Después de inútiles esfuerzos emprendidos desde la segunda mitad del siglo XVIII para reducir a poblados a los aborígenes de esa península, cuyos "hábitos de independencia y carácter orgulloso e indomable" habían frustrado todo intento de reducirlos, la intensificación de su actividad comercial con Riohacha ofrecía una oportunidad para reducirlos a poblados. Era preciso crear un territorio especial, desde el nordeste del río Calancala, sometido a un prefecto (el mismo gobernador de Riohacha), y enviarles misioneros para convertirlos a la fe cristiana, pues su sometimiento debía hacerse gradualmente, "y a medida que adelante su civilización". El territorio de Bocas del Toro ya había sido organizado por el decreto legislativo del 2 de junio de 1843, dividiéndolo en tres corregimientos para su mejor administración y dotándolo de una guarnición para asegurar su seguridad.

El esfuerzo de Ospina ante las legislaturas fue infructuoso. Pero, las dos siguientes legislaturas fueron creando poco a poco nuevas provincias, por división de las grandes antiguas, al punto que en 1853 ya eran unas 35. Se aproximaba su número a las 44 que había propuesto en 1844, de tal suerte que cuando le llegó el turno de encabezar la administración del poder ejecutivo, entre 1857 y 1861, pudo frotarse las manos. Su plan había funcionado, alejando el fantasma del federalismo, un despropósito de los liberales radicales, como Florentino González, hechizados por la experiencia de los Estados Unidos. Pero la nueva constitución de 1858 vino a quebrar su propósito, destruido completamente por la guerra civil de 1860-1861. No obstante, su visión de estadista granadino no le puede ser negada.

3. *Reforma de la constitución de 1832*. "El más grave de los negocios que ocupan hoy la atención de los granadinos, y sobre los cuales sois llamados a deliberar, es la reforma de la constitución de 1832". Estas palabras de Ospina, ante la Legislatura de 1843, confirma el espíritu reformista de la Administración Herrán. Su larga lista de causales, que leyó ante los legisladores, quiso convencerlos de que la carta de 1832 era defectuosa en sus detalles, "inadecuada a las circunstancias del país e ineficaz para procurar paz a la nación y el desarrollo de sus medios de prosperidad". Era su respuesta a la impotencia de los funcionarios nacionales ante la rebelión protagonizada por los caudillos de las grandes provincias.

Esa reforma constitucional no fue hecha por alguna asamblea constituyente *ad hoc*, sino por el mismo Congreso. Fue antecedida por una consulta a un grupo de unos sesenta juristas y funcionarios públicos o eclesiásticos seleccionados. El doctor Joaquín José Gori fue comisionado para coordinar esa consulta. Para ello preparó un cuestionario de 22 preguntas. Las 53 respuestas dadas fueron recibidas por el Consejo de Estado y pueden agruparse en seis grupos temáticos, relativos a los procesos de formación de Estado y de construcción de nación. Respecto de los primeros, fueron cuatro los grupos temáticos: el mejor procedimiento para reformar la *constitución* de 1832 (pregunta 1), las atribuciones del poder ejecutivo nacional (preguntas 8 a 11), la formación del poder judicial de la nación (preguntas 12 a 16)

y la conservación de las jurisdicciones especiales (pregunta 21). Respecto del proceso de construcción de la nación, fueron dos los grupos temáticos: los atributos cívicos del ciudadano granadino elector y el sistema representativo de la nación (preguntas 2 a 7 y 22), y el régimen administrativo de las provincias y de las localidades (preguntas 17 a 20). Esas 53 respuestas procedían de nueve gobernadores provinciales o jefes políticos cantonales, trece cámaras provinciales, casi cuarenta jueces y tres obispos o provisores.

Las respuestas dadas integran una imagen representativa de la experiencia republicana acumulada durante las dos administraciones granadinas (Santander y Márquez), y de las opciones que habían sido elegidas para la constitución del ser de la nación granadina. Con esa experiencia acumulada era posible —se creyó— avanzar políticamente hacia una reforma de la carta constitucional para fortalecer la autoridad del poder ejecutivo, desde la perspectiva de la formación de Estado y de la construcción de una nación de ciudadanos.

La fallida experiencia del espurio proyecto monárquico tramitado por el Consejo de ministros de Colombia durante el segundo semestre de 1829, que el Libertador frenó en seco después de que sus amigos payaneses le señalaron la imprudencia cometida, eliminó para siempre en la Nueva Granada la opción monárquica. Esta entidad sería siempre republicana en su ser histórico. No obstante, la conmoción de la rebelión de 1840-1841 permitió a algunos de los consultados expresar las bondades del régimen monárquico constitucional para el mantenimiento de la obediencia ciudadana a la autoridad del Estado. El gobernador de Vélez, Urbano Pradilla, lo dijo con los siguientes términos: "La democracia es, sin duda, el mejor sistema para gobernar ángeles; pero para gobernar granadinos juzgo que sería mejor la monarquía constitucional; pero como esta tiene, entre nosotros, inconvenientes de mucha magnitud, sería de desear que se continuase nuestro sistema de gobierno alejándolo si gradualmente de la extensión democrática que hoy tiene, para acercarlo más al que en mi concepto es preferible". Si se aumentaba el tiempo de ejercicio del presidente y sus facultades, para darle más respetabilidad, con el tiempo podría hacerse una transición al sistema monárquico que corrigiera los males dejados por el "sistema

Constitución de 1832, Archivo General de la Nación.

colonial": una libertad muy extensa, demasiados comicios, crisis violentas. Pero Patrocinio Cuéllar, juez letrado del Circuito de Ibagué, matizó esa aspiración: el gobierno monárquico era un ideal plausible en la teoría, pero un monarca granadino era cosa de risa, además de que la Nueva Granada no podía ser el ejemplo

de que las repúblicas americanas no eran capaces de sostener un sistema republicano.

La cámara provincial del Socorro resumió la doctrina política que había dejado ya la experiencia política granadina: "el gobierno debe ser republicano, popular, representativo, electivo, alternativo y efectivamente responsable. La división del poder en legislativo, ejecutivo y judicial, con independencia de cada uno de ellos". La experiencia enseñaba que un país tan poco poblado no podía ser dividido en muchos estados soberanos e independientes, y que debía existir un centro político único. Cerbeleón Pinzón agregó que el poder ejecutivo, vista la experiencia de la guerra civil, tendría que ser dotado de "más nervio, fuerza y energía", así tuviera que suprimir las garantías ciudadanas que habían permitido "licencia y el desenfreno". Esto significaba que la reforma constitucional debería "moderar el espíritu democrático por principios conservadores y por hábiles combinaciones orgánicas", de tal manera que el republicanismo solo debería llamar al ejercicio de los derechos políticos "a los hombres que puedan hacerlo en provecho público, por la independencia que les dé una mediana educación y fortuna".

Como temía Ospina, la preferencia por un cambio hacia un régimen federal fue expresada con vigor por muchos de los consultados, en especial por quienes vivían en las antiguas provincias de Pamplona y el Socorro. Ricardo Roldán, juez letrado de Oiba y Charalá, dijo que, para hablar claro, en estos dos pueblos y en toda la provincia del Socorro querían tener libertad para manejar sus asuntos sin la dependencia de Bogotá, y por ello "anhelan el sistema federal de los Estados Unidos". Si este sistema fuese acogido, la administración local se desarrollaría. Nicolás Rueda, juez letrado de Barichara, agregó que "la forma de gobierno más conveniente a la unión granadina es la popular, representativa, alternativa y responsable, siendo el sistema de administración federal a quien deben toda su gloria y esplendor los Estados Unidos del Norte, por ser el más conforme a las exigencias del corazón humano". Mateo Domínguez y Pablo Antonio Valenzuela, magistrados del Tribunal de la provincia de Guanentá, aseguraron que "las provincias de Pamplona y el Socorro, en sus siete octavas partes, quieren un gobierno federal".

Esta demanda de organización federal se había expresado en la década anterior por algunas voces de la provincia de Cartagena. A mediados de 1835 escribió Juan José Nieto una larga carta al presidente Santander para anunciarle que él era "federalista por opinión y no por capricho ni resentimientos personales", ni por rivalidad con los políticos del interior, sino por una postura de "verdadero republicano". Desde la perspectiva de la provincia de Cartagena, había que ir meditando la posibilidad de ir transitando hacia una organización federal, pues era el mejor medio para que pudiera fomentar su progreso. Su punto de partida era la experiencia de las rivalidades de los diputados de las provincias del interior con los de la costa atlántica en las legislaturas nacionales, el ninguneo que hacían los primeros respecto de los segundos, la rivalidad personal "tan antigua como la América y como la revolución", pero también las limitaciones constitucionales a la acción independiente de las cámaras provinciales, al punto que, aunque pudiesen recaudar ingresos fiscales decretados, su ejecución era obstaculizada por la oposición que los poderes nacionales hacían de sus facultades. Mientras llegaba una reforma en sentido federal, al menos habría que ir ampliando el régimen provincial, para dotarlo de mayor autoridad y autonomía en las acciones de fomento del progreso de las sociedades provinciales. Eran muchos los agravios que Cartagena podría listar respecto de Bogotá, partiendo del tiempo de las primeras repúblicas de la revolución, cuando en Santafé le negaron al comisionado Juan Marimón auxilios para enfrentar el sitio del Ejército Expedicionario. En Bogotá era voz común decir que de la costa solo escribían para solicitar empleos públicos, y los funcionarios enviados a gobernar Cartagena, como el general López, no achacaban a los empleados sus faltas, sino al país en el que vivían.

Aunque era muy temprano para introducir un régimen federal, al menos se podía aspirar a un incremento de las funciones de las cámaras provinciales, para que pudiesen resolver con autonomía los asuntos locales y beneficiar a sus habitantes, pues la experiencia les había demostrado que no podía esperarse nada de las legislaturas nacionales. La hipocresía de los habitantes de la Costa debía ser tenida en cuenta: por un lado, aseguraban al

Gobierno nacional que eran "centralistas hasta el hueso", pero por el otro hablaban con reserva de la utilidad de la federación. Por ello, él prefería no ocultar su franca y republicana opinión en favor de la federación, advirtiendo que él no era separatista, sino federalista por sistema, tal como lo había difundido en la prensa. De todos modos, finalizó su representación gestionando dos empleos públicos para sus recomendados, fray Tomás Jiménez para prebendado de la Catedral y Leandro Padilla para portero del Tribunal de Apelaciones.[3]

Aunque la reforma constitucional de 1842-1843 hizo caso omiso de esta opción política, en adelante el ser político de la nación granadina se debatió solo entre estas dos opciones: federación o centralización. La experiencia federal tuvo su oportunidad durante tres décadas (1855-1885), hasta que la regeneración administrativa de 1886 escogió, quizás para siempre, la opción de la centralización alrededor del distrito capital de Bogotá.

El mismo Jan José Nieto representó ante la Cámara provincial de Cartagena, en octubre de 1838, la necesidad de solicitarle al Congreso Nacional el establecimiento de la forma federal de gobierno para la Nueva Granada, o al menos una mayor cantidad de atribuciones para las cámaras provinciales. Argumentó que esta provincia parecía un esqueleto desfigurado respecto de su valor primitivo, porque de su puerto había huido el comercio por la severidad de las leyes de su aduana, y porque no se habían aprobado todos los decretos dada por la cámara provincial en sus anteriores sesiones. La Cámara pasó el asunto a una comisión, quien informó que se trataba de un proyecto antipatriótico y disparatado de un espíritu inquieto, y que no debería variarse la forma constitucional de gobierno existente. Visto este informe, la Cámara ordenó archivar la representación de Nieto.[4]

Esta opinión republicana en favor del tránsito a un régimen federal tenía entonces una base ideológica, la antigua rivalidad de Cartagena con las provincias del interior de la Nueva Granada, un sentimiento de agravio acumulado, y una novedad institucional: las cámaras provinciales que habían sido introducidas por la primera carta constitucional del Estado en la segunda sección del título VIII, artículos 156 a 168. Integradas por los diputados de los cantones, estaban facultadas para decretar contribuciones y arbitrios para su aplicación en el fomento provincial, pero requerían la aprobación del Congreso Nacional. Podían fijar anualmente los presupuestos de gastos provinciales

3] Carta de Juan José Nieto a Santander. Cartagena, 7 de agosto de 1835, en *Archivo Santander*, 1925, XXI, 305-312.

4] Lo que piensa Cartagena sobre Federación, en *El Argos*, 52 (18 de noviembre de 1838), 209.

y fomentar las obras públicas y establecimientos de utilidad y beneficencia, recaudar y distribuir rentas e invertirlas en sus cantones. La carta constitucional de 1843, redactada por un notable ministerial —José Rafael Mosquera—, conservó las cámaras provinciales, pero no detalló sus funciones, remitiéndolas a una ley especial.

Durante la guerra civil de 1840-1842 se conocieron pronunciamientos de algunos jefes supremos de las provincias que reclamaban federación, inspirados en los escritos de algunos publicistas liberales de Bogotá, como Domingo Crispín Cuenca, Vicente Azuero, Francisco Soto, Florentino González, Salvador Camacho Roldán y el general José María Mantilla. Aunque la reforma constitucional de 1842-1843 hizo caso omiso de esta opción política, en adelante el ser político de la nación granadina se debatió solo entre estas dos opciones: federación o centralización. La experiencia federal tuvo su oportunidad durante tres décadas (1855-1885), hasta que la regeneración administrativa de 1886 escogió, quizás para siempre, la opción de la centralización alrededor del distrito capital de Bogotá.

La jurisdicción especial para los miembros del ejército y del clero, conocida como fuero especial de estas corporaciones, dividió a todos los que respondieron la encuesta. Era obvio que los obispos opinarían por su mantenimiento, y los militares no fueron consultados, pero habrían opinado también por su conservación. Urbano Pradilla aclaró la situación: si no se mantenía en el ejército, donde era indispensable, ¿cómo podrían manejarse los casos de insubordinación de los rangos inferiores? Durante el curso de una campaña militar: ¿cómo se podían controlar las deserciones? Si no se mantenía en el clero: ¿cómo podrían los obispos mantener la disciplina eclesiástica? Así que había que mantener estos fueros para los delitos relacionados con el ministerio eclesiástico y la disciplina castrense, y en el caso de los delitos comunes sí podrían ser vistos por la justicia ordinaria. Esta opinión fue respaldada por los presidentes de las cámaras de Antioquia y Pasto. Pero muchos liberales opinaron por la supresión de los fueros especiales, basados en el principio de la igualdad ciudadana. La cámara del Cauca llegó a decir que su conservación sería "conservar las reliquias de la dominación española, impartir privilegios a ciertas clases, solo porque llevan

un vestido determinado, algo monstruoso". Las cámaras de Buenaventura y Chocó opinaron del mismo modo, "porque altera la igualdad". Francisco José de Chaux argumentó que "los fueros y privilegios son siempre odiosos, y mucho más en una república. Todos deberían saber que son ciudadanos, con unos mismos jueces". Pedro P. Camacho, juez letrado de hacienda de Mariquita, también pidió su eliminación.

En todo caso, la reforma de la *constitución* de 1832 fue un asunto que produjo una amplia división entre los encuestados. Fueron muchos los que se opusieron a emprender la reforma. La cámara de Neiva pidió esperar "hasta tanto la calma de las pasiones y el trascurso del tiempo, cuando ya estemos acostumbrados a las instituciones, hagan ver, con ojos imparciales, los defectos que tenga el libro santo, o la reforma de gobierno que pueda convenir al pueblo granadino". Ocho años de experimentación aconsejaban mantenerla, e introducir reformas parciales desde el Congreso, porque las épocas de reforma constitucional eran peligrosas, porque se desataban las pasiones y los intereses particulares. El título XII de la constitución facultaba al Congreso para hacer reformas parciales, como lo hacía la Gran Bretaña, "la nación más antigua del régimen representativo". El fiscal del tribunal de Boyacá recordó que solo trataban de "complacer a quienes trastornaron el orden público, sin decir qué querían que fuese cambiado". Apoyaron la no reforma las cámaras de Pamplona, Popayán, Mariquita, Pasto y Tunja; los jueces primero y segundo cantonales de San Juan (Chocó), el Tribunal del Cauca, los jueces de hacienda y del circuito de Tunja, el juez de hacienda de Pamplona, el tribunal superior de Boyacá, los jueces primero y segundo cantonales de Santiago, y el juez letrado de Santa Rosa y Sogamoso. El gobernador de Pamplona argumentó que los enemigos de la paz dirían que se trataba de una reforma hecha "por un partido vencedor sobre otro vencido".

Por el contrario, el juez de primera instancia del cantón de la Palma argumentó que nada era más conveniente que la reforma de la constitución: "Todos los pueblos claman por su reforma, y es necesario no desoír la voz de la mayoría nacional, mayormente cuando la que actualmente está rigiendo padece de inconvenientes, y no se puede llevar su tenor a efecto en las actuales circunstancias". Sobre la manera de hacerlo, unos

opinaron por una convención constituyente y otros por el mismo Congreso, al amparo del título XII constitucional. Fueron partidarios de una convención constituyente Urbano Pradilla, el obispo de Pamplona, Cerbeleón Pinzón, el gobernador de Casanare, las cámaras del Cauca y Antioquia, el juez subrogante del letrado del circuito de Caloto, el gobernador de la provincia de Buenaventura, el juez letrado de Cartago, el provisor del Obispado de Antioquia, el juez letrado de Ibagué, Francisco José de Chaux, el juez letrado de hacienda de Antioquia y el tribunal de apelación del distrito judicial de Antioquia. Fueron partidarios de que la reforma la hiciera el Congreso: el fiscal del tribunal de Boyacá, el gobernador de Neiva, las cámaras de Buenaventura y Chocó, Eladio Urisarri (rector de la Universidad Central) y el juez letrado de Chiquinquirá, quien argumentó que la reforma era una concesión hecha a los rebeldes, pues habían sido ellos quienes levantaron el grito de "reformas" para justificar sus rebeliones. En su opinión, el problema no era la constitución vigente, sino "las personas intolerantes y desobedientes a la ley, ajenas a una vida republicana".

El asunto de la duración del presidente en su empleo, y la opción de reelección, dividió ampliamente a los encuestados: entre el rango de tres (el obispo de Pamplona) y ocho años (el gobernador del Chocó), la mayoría prefirió mantener los cuatro años ya previstos por la constitución, pero estos se dividieron entre quienes apoyaban o se oponían a la reelección inmediata.

El asunto de la duración del presidente en su empleo, y la opción de reelección, dividió ampliamente a los encuestados: entre el rango de tres (el obispo de Pamplona) y ocho años (el gobernador del Chocó), la mayoría prefirió mantener los cuatro años ya previstos por la constitución, pero estos se dividieron entre quienes apoyaban o se oponían a la reelección inmediata. La introducción de los jurados de conciencia para los juicios ordinarios, en cambio, casi de modo unánime fue rechazada. La argumentación de Francisco José de Chaux fue contundente: "es una invención que, a mi modo de ver, debería relegarse para siempre en perpetuo olvido. Este establecimiento es la mejor garantía que ha podido darse a la impunidad de los grandes delitos, a la vez que la amenaza más constante a la inocencia, porque, así como la simpatía, la compasión, o el temor de ser juzgado algún tiempo después por aquel mismo que en aquel momento se presenta a ser juzgado, podía influir para que se le

absolviese, también la antipatía, la irritación del momento o una pasión excitada con arte podría decretar la condenación de un inocente". Los hombres que fuesen llamados a ejercer las funciones de jueces no tendrían más estímulo "que el de desocuparse pronto de un asunto exótico a ellos, para volver a sus ocupaciones habituales".

Pasando a la problemática de los procesos de formación de la nación de ciudadanos, la guerra civil reciente y los últimos comicios pesaron mucho en la determinación de los requisitos del ciudadano para ejercer el derecho al sufragio en las elecciones primarias. Casi todos estuvieron de acuerdo en que había que exigirle al elector la capacidad de leer y escribir. Urbano Pradilla aseguró que quien no lo pudiese hacer, no conocería sus derechos y sería "juguete de los ambiciosos". El fiscal de Boyacá se quejó del "degradante espectáculo de ver marchar hacia la mesa de las elecciones multitud de hombres como manada de corderos con su pastor, el que se había arrogado el derecho de votar por ellos, o lo que es lo mismo, de hacerlos ciegos instrumentos de su voluntad". El gobernador de Casanare recordó que los iletrados siempre daban su voto por aquellos a quienes les indican los "directores de los pueblos", de modo que no era su voluntad la que se expresaba, sino del que lo mandaba. Con ello se estimulaba a los padres de familia a mandar a sus hijos a las escuelas. La cámara de Antioquia insistió en el requisito del saber, unido al de la propiedad mínima, para no ver más a "una manada de jornaleros analfabetos llevados a las urnas por los agentes de los partidos políticos como rebaños de corderos". Patrocinio Cuéllar dijo que no era suficiente con la lectura y la escritura, tener una propiedad y no depender de otro en calidad de sirviente o jornalero, porque la experiencia había enseñado que "las masas son el juguete de los hombres intrigantes, con lo cual los votos de 100 eran el voto de uno solo, con miras particulares. Como todos veían la gran dificultad de reunir gentes ignorantes para sufragar en las elecciones primarias, restringir el voto no era excluir granadinos del derecho al voto, pues ellos no creían que fuese un derecho, sino "una obligación".

Francisco José de Chaux, juez letrado del Chocó, expuso el grave problema de los electores: en algunas provincias solo reunían la calidad de saber leer y escribir tres o cuatro personas,

pero era mejor insistir en este requisito antes que permitir "el abuso o burla que muchas veces se hace, reuniendo el candidato de la persona más sagaz el voto de ciento o más hombres idiotas, que aun cuando por un sentimiento natural quisiesen elegir al que calculan mejor por sus hábitos y costumbres sociales, se les distrae su opinión leyéndoles de un modo diverso al que han expresado, y de esta suerte resulta con una gran popularidad el que tal vez solo tiene un popular aborrecimiento". El requisito serviría para estimular a los padres a educar a sus hijos, pues en la provincia del Chocó, "por la absoluta falta aún de la precisa ilustración" entre sus gentes, había que tolerar la falta de hombres capaces de desempeñar las funciones de alcaldes y jueces parroquiales. La realidad del analfabetismo casi universal en muchas provincias aconsejaba comenzar el requisito solo después de 1850, cuando ya la política de escolarización de los niños se hubiera adelantado mucho.

En cuanto a la edad mínima del sufragante, para Urbano Pradilla debía ser de 24 años, cuando ya estaba garantizada "bastante madurez en el juicio". La tendencia a aumentar la edad del sufragante hizo que en la constitución resultante se eliminara la condición de casado como sustituta de la edad mínima requerida. Algunas pocas voces opinaron en contrario de la tendencia general de mantener los requisitos mínimos del elector consignadas en la constitución de 1832 (varones, mayor de 21 años, saber leer y escribir, tener una subsistencia propia, no ser sirviente doméstico ni jornalero), como la cámara de Buenaventura, que pidió solo la naturaleza de granadino en ejercicio de los derechos de ciudadano, en atención a "la moralidad y la ilustración del pueblo granadino, manifestada en la crisis política reciente". Más radical, el juez subrogante del juez letrado de Caloto solo pidió que se mantuviera la edad mínima.

La desconfianza en el elector primario, por su analfabetismo y desconocimiento de sus derechos políticos, que permitía a ciertos activistas llevarlos a las urnas "como ovejas", dividió a los encuestados en el tema del régimen representativo, es decir, entre los electores parroquiales directos o los electores cantonales elegidos por estos. Urbano Pradilla opinó que todavía no era conveniente la elección directa por los sufragantes parroquiales, sino mantenerla por medio de los electores cantonales, porque

"en las masas no hay aún la ilustración suficiente para hacer una elección acertada". Un juez dictaminó que no convenía todavía la elección directa, sino a través de electores nombrados por los sufragantes, pues "la generalidad del pueblo granadino todavía no tiene la ilustración necesaria para discernir sus verdaderos intereses, ni para conocer las capacidades de los individuos que hayan de ocupar dichos destinos", y así en las elecciones directas eran expuestos "al engaño y al cohecho de los hombres ambiciosos y seductores". Más contundente, el tribunal de apelación del distrito judicial de Antioquia relató lo siguiente: "Tomemos los registros de los distritos de la capital de la república, en donde debemos suponer una mayor suma de civilización, y veremos que distritos de seis a ocho mil habitantes solo han dado de cien a doscientos sufragantes". Entonces: "volvamos la vista a lo que sucedió el año pasado: hemos visto llevar por un hombre a muchos individuos a sufragar como quien lleva una porción de esclavos sujetos a decir lo que el amo les había indicado, un grupo de autómatas entrando a la pieza en donde se daba el sufragio y entregando una boleta que contenía los votos, que leía un individuo destinado a aquel objeto".

No obstante, otros encuestados estuvieron de acuerdo en permitir la elección directa por los electores parroquiales, "para que sean populares", como opinaron tanto la cámara del Cauca como el juez subrogante de Caloto, y el jefe político de Rionegro, José Ignacio Echeverri. El juez letrado de Ibagué opinó por las directas, aclarando que se había ordenado la indirecta solo por tener en cuenta la ignorancia de los electores, pero que, si se aseguraba la calidad del elector con los requisitos de edad, propiedad y saber, podía concederse la elección directa.

En cuanto al sistema de representación de las provincias y de los ciudadanos en las dos cámaras legislativas, el asunto fue aclarado por Patrocinio Cuéllar, juez letrado de Ibagué: El Senado debería representar a todos los territorios provinciales y la Cámara de Representantes al tamaño de la población de cada una de las provincias. De este modo, todas las provincias estarían representadas en el Senado con igual número de senadores, y en la Cámara según el tamaño de sus poblaciones. Así, cuando hubiera disputa entre dos provincias limítrofes (Bogotá-Mariquita y Boyacá-Casanare), estarían en igualdad de votos en el

Senado, y por ello propuso dos diputados por provincia en el Senado, y en la Cámara según el cociente de su población. Pero las opiniones de los encuestados se inclinaron bien por el criterio de la población para ambas cámaras, o el criterio del territorio de las provincias para las mismas.

Uno de los temas que más dividió a los encuestados fue el de la permanencia de las cámaras provinciales, los concejos municipales y los concejos comunales. Para algunos, las cámaras provinciales debían suprimirse, porque no hacían nada en beneficio público, dada la falta de hombres idóneos. El jefe político de Rionegro las descalificó: "sin recursos, solo se ocupan de pedir al Congreso exenciones fiscales y de conscripciones; solicitando fondos para caminos y escuelas; provocan rivalidades y enconos entre los cantones, y claman por un régimen federal". El juez letrado de hacienda de Mariquita fue más crítico: "superfluas y aun perjudiciales, porque son por lo regular dirigidas por dos o tres malvados de sus miembros, que hacen el mal en lugar de hacer el bien, un resultado de la malevolencia de aquellos y de la ignorancia de los otros". Por el contrario, para otros habría que desarrollarlas con amplias facultades para disponer de establecimientos de utilidad y beneficencia propios, promover la ilustración y la civilización, administrar las rentas provinciales, policía y comercio. Para estos últimos, este "simulacro de federación" era el camino hacia un futuro régimen federal. El juez letrado de Cartago insistió en la necesidad de suprimir el poder de veto que tenía el Congreso sobre sus disposiciones provinciales.

Los concejos municipales contaron con opiniones en favor de su continuidad, pero, según Urbano Pradilla, bajo la inspección de los gobernadores, dado que la excesiva libertad los alentaba a disponer de sus rentas con profusión y "para saciar mezquinas pasiones"; y también con voces que pidieron su eliminación, como las del obispo de Pamplona y de la cámara del Cauca. Lo mismo ocurrió con los consejos comunales: para unos, no podían subsistir sin suficientes hombres ilustrados, dado que los vecinos de las parroquias eran, en general, "hombres ignorantes que no saben leer ni escribir, de manera que no hay con quienes contar para la formación de estas corporaciones", aseguraron las cámaras de Popayán y Pasto. En cambio, la cámara del Cauca pidió mantenerlos por su utilidad para los asuntos locales.

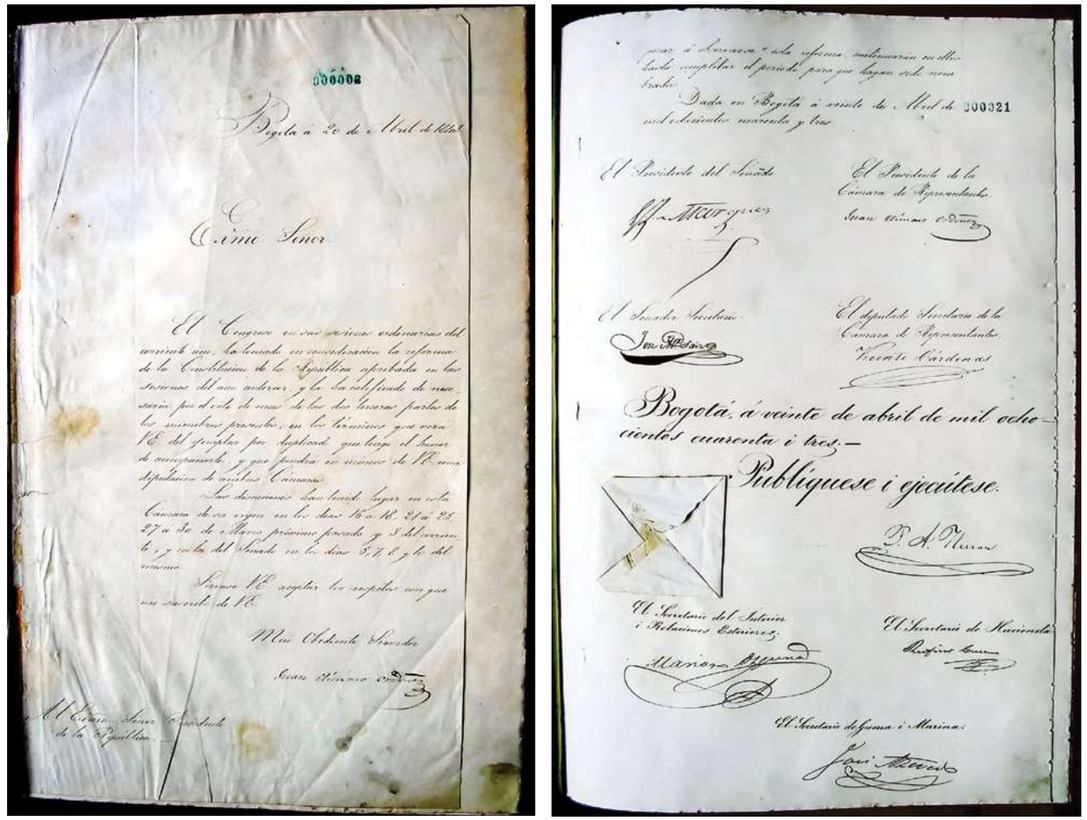
En su informe final presentado ante el Senado, el Consejo de Estado concluyó que no había podido conocer realmente la opinión nacional, pues los informes recibidos solo cubrían un poco más de la mitad de las provincias y, con tales diferencias de opiniones, que no parecía existir un solo tema en el que estuviesen de acuerdo. Ninguna voz de las provincias que habían estado ocupadas por los revolucionarios había sido oída, pero buena parte de las voces había expresado el deseo de respetar la constitución vigente, y que, de llegar a emprenderse alguna reforma, debería hacerse en alguna época posterior, cuando ya reinase la paz y la calma. Fue así como la comisión del Senado que examinó este informe recomendó suspender indefinidamente el negocio de reformar la constitución.[5] Pero otra cosa distinta opinaba la Cámara de Representantes.

Después de esta encuesta nacional, las legislaturas de 1842 y 1843 debatieron el proyecto constitucional, elaborado por una comisión del Congreso, integrada por auténticos expertos en derecho constitucional: José Rafael Mosquera, José Ignacio de Márquez y Cerbeleón Pinzón. El primero era autor de unas *Nociones de Derecho constitucional* y el último de un *Tratado de Ciencia constitucional*. Este proyecto hizo tránsito pacífico por dos legislaturas anuales, y finalmente se convirtió en la segunda carta constitucional de la Nueva Granada, sancionada el 20 de abril de 1843 por el presidente Herrán y sus tres secretarios del despacho: Mariano Ospina, Rufino Cuervo y José Acevedo. Como el Senado había estado presidido por José Ignacio de Márquez y la Cámara de Representantes por el gironés Juan Clímaco Ordóñez, puede decirse que esta carta fundamental es debida al grupo de los ministeriales. La ley del 7 de mayo de 1843 ordenó su publicación en todas las cabeceras de cantón y de distrito.

Ospina había triunfado en esta reforma fundamental, y por ello consignó en una de sus exposiciones anuales las mejoras introducidas respecto de la constitución de 1832:

> El derecho de ciudadanía bien definido; el poder electoral ampliado, por haberse disminuido inútiles requisitos en los elegibles; por haberse eliminado el derecho dado a las cámaras provinciales para contrariar el voto de la mayoría de los electores; por haberse reunido en el mismo voto para senadores o

5] Alejandro Osorio y Vicente Borrero. Informe de los comisionados al Senado de la República. Bogotá, 7 de marzo de 1842, en *Gaceta de la Nueva Granada*, 549 (20 de marzo de 1842).



representantes, los principales y suplentes, y facilitádose así el acuerdo de las opiniones divididas entre los mismos individuos; el ejercicio del Poder Legislativo perfeccionado, habiéndose facilitado el acuerdo entre las cámaras colegisladoras; asegurádose el detenimiento en el examen de los negocios, y saludablemente prevenídose el riesgo de la precipitación y del entusiasmo; la autoridad ejecutiva restituida al ejercicio de funciones que le son esenciales, como el libre nombramiento de sus agentes, y la facultad de indultar y de conmutar la pena capital, cuando un grave motivo de conveniencia pública lo exija; la responsabilidad de este poder asegurada, definiendo la del presidente y separando la de los secretarios; facilitada notablemente la mejora del Poder

Constitución de 1843, Archivo General de la Nación.

Judicial por la eliminación de las trabas constitucionales que tan poderoso estorbo habían opuesto al logro de este importante objeto; el régimen confiado a la ley para su arreglo y perfección; y allanada la principal dificultad de mejorar la administración pública con la libertad dejada a la ley para perfeccionar la división territorial.[6]

Otros proyectos de reforma

El espíritu reformista de Mariano Ospina se interesó también en dos instituciones claves del Estado: el poder judicial y la institución militar. Dijo a los legisladores que era necesario emprender una reforma radical de la legislación sobre la administración judicial porque había que ponerle fin a los interminables pleitos que destruían la seguridad legal de los ciudadanos. Como también dijeren algunos publicistas liberales de su época, la administración de la justicia debía ser sencilla, pronta y económica. Para ello, los funcionarios del poder ejecutivo debían contar con más libertad para obrar, sin la sujeción a formulas minuciosas, para poder mejorar el estado de los pueblos.

En cuanto a la institución militar, cuya debilidad había sido demostrada por la guerra civil, convocó al restablecimiento de una severa disciplina militar, poniendo en vigor las ordenanzas militares que anteriormente habían regido a ese cuerpo. Para empezar, había que abandonar la idea radical de un ejército dotado de "espíritu democrático y deliberativo", fuente de la debilitación del respeto debido y de la subordinación en las filas. Por otra parte, el ejército no debería permanecer ocioso en las poblaciones, "corrompiéndose y apoltronándose", cuando podía colaborar con algunas obras públicas. Había que restablecer los estímulos del honor, por medio de distinciones y señales que simbolizaran el mérito, para que los militares no fueran una mera reunión de "asalariados, sin otro aliciente que el *prest*".

El ejército debería tener la organización y disciplina conveniente para que tuviese una grande movilidad, procurándole la ocupación y ejercicios que lo habituaran a resistir las fatigas de las marchas y la influencia de todos los climas. La experiencia republicana ya había demostrado que era indispensable la creación

6] Mariano Ospina Rodríguez. *Esposición que el secretario de estado en el Despacho de lo Interior del Gobierno de la Nueva Granada dirije al Congreso Constitucional de 1844*, Bogotá, Imprenta de José Antonio. Cualla, 1844.

de un colegio militar, encargado de ofrecer una educación especializada a los jóvenes interesados en seguir la opción de la carrera militar. Si bien no pudo Ospina poner en marcha este proyecto, la siguiente administración del general Mosquera sí se encargó de hacerlo, convirtiendo al Colegio Militar de Bogotá en uno de sus principales legados.

Ospina también propuso declarar como nacionales las principales vías de comunicación entre las provincias, y especialmente las que ponían en relación la capital de la república con los extremos de ella. Era preciso abrir, mejorar y mantener en buen estado estas vías; bien fuese por contratos y concesiones con particulares, o bien por cuenta de la nación. En cada una de ellas habría que instalar establecimientos de alojamiento y abastecimiento; fomentar la formación de poblaciones en los desiertos que estos caminos atravesaran, aplicándoles el derecho de caminos. La idea de promover todo aquello lo que aumentara la facilidad de las comunicaciones, también contribuía a aumentar el poder del Estado, pues la movilidad de las fuerzas armadas permitiría reprimir con rapidez las sediciones.

Nadie mejor que Ospina fue consciente de dos grandes problemas de la nación granadina: primero, el de la ignorancia de los pueblos y la ausencia de iniciativas de emprendimientos empresariales; y segundo, la escasa cultura administrativa de los funcionarios públicos.

Reformas sociales

Nadie mejor que Ospina fue consciente de dos grandes problemas de la nación granadina: primero, el de la ignorancia de los pueblos y la ausencia de iniciativas de emprendimientos empresariales; y segundo, la escasa cultura administrativa de los funcionarios públicos. Por ello se quejó del "espíritu jacobino" y extranjerizante de los publicistas y políticos que proponían la adopción de instituciones ajenas a las tradiciones sociales de la Nueva Granada. En su opinión, habría que partir de la cultura popular en los debates parlamentarios, entendiendo que las costumbres de los pueblos debían ser la base de la adopción de las instituciones, en lugar de las "teorías metafísicas" de los políticos, difíciles de implantar en esta sociedad. El federalismo, una idea metafísica copiada de la experiencia del pueblo

estadounidense, le parecía el mejor ejemplo de esa incongruencia entre las innovaciones institucionales y las tradiciones sociales de la Nueva Granada.

El fomento de los emprendimientos empresariales fue otro de sus alegatos, vinculados a su proyecto de reformas de la instrucción pública, pues tenía la convicción de que el fomento del cultivo de los frutos adecuados para su exportación y la explotación de las minas serían emprendimientos capaces de ofrecer ocupación productiva a muchos hombres. Convocó a perseguir la holgazanería y la vagancia juvenil, difundiendo en el pueblo conocimientos útiles para el progreso de los ramos industriales, para lo cual debería promoverse la inmigración de artesanos y labradores instruidos, publicar instrucciones que fomentaran el uso de técnicas y de máquinas sencillas que ya se usaban en los países más adelantados, promoviendo la atención general al trabajo y a la industria.

El fomento de los emprendimientos empresariales fue otro de sus alegatos, vinculados a su proyecto de reformas de la instrucción pública, pues tenía la convicción de que el fomento del cultivo de los frutos adecuados para su exportación y la explotación de las minas serían emprendimientos capaces de ofrecer ocupación productiva a muchos hombres.

Por otro lado, le desesperaba la mala calidad moral e incompetencia de los funcionarios públicos. La facilidad con que el orden público era subvertido, la débil resistencia a la anarquía, la relajación en los juzgados, el desorden en los establecimientos de castigo, el desgreño de la hacienda pública, el escandaloso fraude de las rentas, la caducidad de la disciplina y subordinación militar, y, en general, una especie de "general inanición en que ha caído el poder público en todos sus ramos y dependencias", remitía a los hombres que ocupaban los puestos públicos. Las instituciones eran parte del mal, pero lo principal eran los hombres que servían los empleos públicos en todos sus ramos y categorías. Los empleados laboriosos y activos, llenos de interés y de celo por el bien público, eran raros, pues "lo común es que el empleado, mirando con apatía e indiferencia los intereses públicos, apenas se cuida de llenar las exterioridades que son indispensables para asegurar su salario".

Las causas de este fenómeno eran: primero, la debilidad e impotencia del poder público, que no era capaz de hacerse obedecer y respetar, que necesitaba "mendigar el apoyo y la bien

querencia de cada individuo, para no tener en él un enemigo que engruese las filas del partido que trabaja por derribarlo". Segundo, la corta duración de los altos empleados en sus puestos. Tercero, la perversión de la opinión pública, como consecuencia de la obstinación y ceguedad de los partidos. Cuarto, el excesivo número de empleados públicos, resultado de no existir otras ocupaciones lucrativas para los hombres laboriosos, inteligentes y honrados. La opinión popular estaba convencida que para ser empleado público no había que saber nada, y por ello se presentaban aspirantes a empleos que no tenían idea alguna de contabilidad ni de la legislación fiscal. Había que reconocer el mérito de los funcionarios destacados en el servicio públicos y su fidelidad a los principios de legalidad y sostenimiento del gobierno constitucional. Por ello habría que rechazar, en todo acto oficial, la presentación de funcionarios de conducta hostil al gobierno legal y de facciosos. Por ello, había que "dar fuerza y energía a la

Lavadoras de oro, río Guadalupe. Medellín. Enrique Price, 1819-1863. Nueva Granada. Comisión Corográfica, 1852. Bibiloteca Nacional de Colombia.

autoridad", disminuyendo el uso de fórmulas inútiles. Las funciones del poder público deberían dar mayor respetabilidad a los magistrados, más duración en sus empleos, poniendo freno "al espíritu jacobino que tiene por lo más sublime del republicanismo el vilipendio y envilecimiento de la magistratura". Los empleos públicos debían ser bien pagados y servidos por "hombres inteligentes y honrados".

En su experta opinión, el remedio a tanta incompetencia burocrática era la difusión de la cultura de la nueva ciencia administrativa. Esta había comenzado a enseñarse, a mediados de la década de 1830, en los programas de jurisprudencia que existían en los colegios mayores del Rosario y de San Bartolomé. Los primeros profesores que la enseñaron en el Colegio del Rosario fueron José Duque Gómez (desde 1835 hasta 1840) y Manuel Cañarete. En San Bartolomé la enseñaron los abogados socorranos Vicente Azuero Plata (1835) y Florentino González (hasta comienzos de 1840), así como Bernardo Herrera. También se comenzó a enseñar en esta década en los colegios provinciales de Chiquinquirá, Santa Marta, Cartagena, Socorro, Antioquia (por Mariano Ospina Rodríguez y Joaquín E. Gómez), Ibagué y San Gil[7].

Al comienzo, las clases consistían en la lectura de las traducciones castellanas extractadas[8] de los principios de administración pública editados varias veces por Charles-Jean Bonnin[9], insistiéndose en la uniformidad "científica" de las actividades administrativas del ente público, de tal suerte que ellas podían ser guiadas por principios y reglas. Considerado "el fundador de la moderna ciencia de la administración", su obra inspiró también a quienes la enseñaron por la misma década en España: José de Canga Argüelles (Madrid, 1833), Javier de Burgos (Granada, 1839-1840), Agustín Silvela (Madrid, 1939) y Alejandro Oliván (Madrid, 1843).

En 1840 salió a la luz, en dos volúmenes, el primer texto neogranadino sobre esta ciencia, escrito por uno de sus primeros divulgadores, el abogado Florentino González (1805-1875). Se tituló *Elementos de ciencia administrativa. Comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un Estado republicano*. Partidario de privilegiar los intereses de las provincias y las localidades, González lamentó encontrar en el texto guía de Bonnin

7] Víctor Manuel Uribe. Preparando "mandarines". Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850, en *Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales*, 7 (junio de 1996), 94-97.

8] La primera traducción castellana de los *Principes d'administration publique*, vertida por don José María Saavedra de la edición francesa compendiada de 1829 (*Abrégé des principes d'administration*), se tituló *Compendio de los principios de administración* (Madrid: Imprenta de don José Palacios, 1834). La segunda traducción castellana tuvo a la vista la tercera edición francesa de 1812 (*Principes d'administration publique*) y fue vertida por don Esteban Febres Cordero bajo el título de *Ciencia administrativa, o principios de administración pública, estractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin, con algunas notas importantes, para el uso de la juventud istmeña* (Panamá: Imprenta de José Ángel Santos, 1838). Un ejemplar de esta segunda traducción se encuentra en el fondo Pineda de la Biblioteca Nacional de Colombia.

9] Omar Guerrero puso en orden y concierto las tres ediciones francesas íntegras de los *Principes d'administration publique* (1808, 1809 y 1812) y la edición compendiada de 1829, compilando además una nueva traducción castellana íntegra de las ediciones de 1808 (*De l'importance et de la nécessité d'un code administratif*), 1809 (*Principes d'administration publique pour servir a l'étude des lois administratives*), así como del *Proyecto de Código administrativo* (1809). Reeditó también la traducción de la edición de 1812 (*Principes d'administration publique*) de Esteban Febres Cordero, y la traducción de la edición compendiada de 1829 (*Abrégé des principes d'administration*), de don J. M. Saavedra. Cfr. Bonnin, Charles-Jean Baptiste. *Principios de administración pública*. Comp. y estudio introductorio de Omar Guerrero. Trad. de Eliane Cazenave Tapie Isoard. México: FCE, 2004.

Florentino González.

una tendencia favorable a la centralización administrativa del Estado. Para su fortuna, en 1837 pudo tener en sus manos el primer tomo de la obra que dos años antes había publicado Alexis de Tocqueville (*De la democracia en América*, 1835, en su primera traducción española, de A. Sánchez de Bustamante, publicada en París en 1836), que le permitió sentar las bases del sistema administrativo de la república en el sentido de una centralización de su gobierno y una federalización de su administración. El examen de la experiencia estadounidense le permitió confirmar esta certeza: "en los países que más han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios... los demás intereses y negocios se dejaban al cuidado de las localidades y habitantes a quienes peculiarmente afectaban; y las diferencias que se suscitaban entre las localidades y la nación, o viceversa, se decidían por la imparcial justicia de la autoridad judicial".

Este hilo de Ariadna presente en toda la obra de González, en especial en sus textos constitucionales de 1853 y 1858, fue expuesto en sus *Elementos* de 1840, un resultado de sus lecciones de San Bartolomé sobre "una ciencia desconocida en América, y de una ciencia que nos importa mucho cultivar, si queremos ser felices algún día". El perfeccionamiento de la organización administrativa del Estado existente era el objeto de dicha ciencia, cuyos resultados servirían para educar a los jóvenes "en quienes se fincan las esperanzas de la patria". La labor del administrador científico era conocer "los principios en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue el manejo de los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de públicos". El punto de partida de González era entonces la distinción entre estos *intereses y negocios públicos*, en tanto que afectan al individuo considerado como miembro de la sociedad

política, y los *intereses y negocios individuales y privados*, guiados por "su propia utilidad y por los principios de la moral deducidos de esta misma utilidad". La modernidad de este supuesto se aclara en su registro de los negocios privados del individuo: "los actos de su pensamiento y la publicación de ellos; el ejercicio de su industria o modo de aplicar sus facultades a proporcionarse medios de gozar; la dirección de sus especulaciones agrícolas o mercantiles, y la ejecución de ellas; sus ideas religiosas y su culto, con todo lo que pertenece al dominio de la conciencia". En ellos, la autoridad pública no debería intervenir, pues haría más perjuicios que bienes.

El dominio de los negocios públicos, que obligan al Estado a intervenir para conjurar "la confusión y desorden, riñas y desavenencias", si obraba con eficacia y prontitud, lo integraban

> el arreglo de las poblaciones en que viven reunidos los individuos; el poner a su alcance los medios de conservarse en aquella reunión, como son facilitar el uso de las producciones espontáneas de la naturaleza o la adquisición de las de la industria en días fijos; las medidas de seguridad para toda la población, como la iluminación y la vigilancia de la policía; la enseñanza común de todos los niños de una población; el modo de hacer constar las edades, el linaje, el matrimonio, la muerte de los asociados, los contratos que unos con otros celebran; el cobro de lo que cada uno deba contribuir para los gastos de la sociedad, la conservación y distribución de ello; la fuerza que se forme para la defensa, y otras cosas semejantes[10].

La ciencia de la administración pública se ocupaba de estos negocios sociales con carácter de públicos, deslindando la acción del Estado (el dominio de lo público) de las múltiples acciones privadas de los ciudadanos. Este supuesto conceptual, así nos parezca elemental, expuesto en la Nueva Granada de 1840 era la subversión del orden político existente desde el ideario liberal:

La ciencia de la administración pública se ocupaba de estos negocios sociales con carácter de públicos, deslindando la acción del Estado (el dominio de lo público) de las múltiples acciones privadas de los ciudadanos. Este supuesto conceptual, así nos parezca elemental, expuesto en la Nueva Granada de 1840 era la subversión del orden político existente desde el ideario liberal: se trataba de concederle al ciudadano las libertades efectivas de conciencia e imprenta, de culto religioso, de industria y comercio.

10] Florentino González. *Elementos de ciencia administrativa* (1840), 2 ed., Bogotá, ESAP, 1994, 71-72.

se trataba de concederle al ciudadano las libertades efectivas de conciencia e imprenta, de culto religioso, de industria y comercio. Las consecuencias políticas que de ellas se derivaban eran profundas: separación de la Iglesia y el Estado, reducción de la religión al ámbito privado, abolición de los monopolios de producción existentes, librecambio de mercancías con el exterior, abolición de los delitos de imprenta y libre expresión de todas las opiniones. Más aún, se trataba de despojar a la Iglesia Católica de la función de registro de la vida ciudadana (nacimientos, matrimonios, defunciones), convirtiendo en actos de vida civil lo que hasta entonces habían sido actos sacramentales, y de liberar la enseñanza de los niños del adoctrinamiento religioso. La ciencia administrativa, con su oferta de formulación de unas leyes administrativas que pudiesen guiar la acción de los funcionarios del Estado, se dirigía a la transformación del orden político heredado del régimen español.

En tanto administradores de los asuntos sociales, los funcionarios del Estado republicano debían asumir las tareas de la reforma de la sociedad, en la dirección de la modernidad. Para empezar, deberían dividir el territorio nacional de un modo óptimo para su administración y control, ni muy extensas, "que imposibiliten la acción, el cuidado y vigilancia de las autoridades que deben presidir en ellas; ni tan pequeñas que, haciendo necesaria la creación de un gran número de administradores, se complique y debilite su acción". En la medida en que algunos territorios antes desiertos se pueblen, debería reformarse la división administrativa previa, para que esos nuevos habitantes queden mejor representados. Una carta geográfica general y una estadística nacional serían las guías de la administración pública al hacer las divisiones territoriales. Enseguida, era preciso disponer de buenos agentes en cada sección administrativa, "que lleven a efecto las órdenes que le comuniquen, conformes a las reglas o leyes, según las cuales haya de manejarse la cosa pública", de libre nombramiento y remoción, "porque de otra manera en vano se pretendería que llenasen su misión cumplidamente". El movimiento administrativo es "la acción que desciende desde el jefe de la nación hasta el último de sus agentes, y produce una especie de reacción, que viene desde aquel último punto de la escala hasta el principio de ella". Tal movimiento depende

de la eficacia de los funcionarios superiores, que no se conforman con dar las órdenes, sino que también exigen informes frecuentes sobre su cumplimiento.

El movimiento administrativo de los intereses y negocios sociales se originaba en las acciones del funcionario encargado del Poder Ejecutivo del Estado, y las de sus secretarios inmediatos en los negocios extranjeros, del interior, de la Hacienda, y de la Guerra y Marina. De allí pasaba el movimiento hacia sus agentes en las secciones territoriales, llegando finalmente a tocar a los ciudadanos. La cabeza del Estado debería ser entonces "el ciudadano que, por sus capacidades, por su patriotismo, por el conocimiento que tenga de la verdadera gloria y ambición de un gobernante, se esmere en propender por la dicha de la nación". El secretario de los negocios interiores del Estado debía ser el superintendente general de la administración de la conservación del orden y la seguridad internas, del cumplimiento de las leyes, de la policía y la administración de justicia, de las obras públicas, de la instrucción pública, del perfeccionamiento de la carta geográfica y la estadística, del estado civil de las personas, y de los establecimientos de castigo. Pero la religión y el culto, siendo asuntos del ámbito privado, deberían ser eliminadas de su tradicional competencia, heredada del Patronato de los reyes españoles. El secretario de los negocios extranjeros debía encargarse de su administración, por lo que debería escogerse entre los ciudadanos que mejor conociese "la posición en que su patria se halla respecto de las demás potencias y que sabrá sacar de ella las mayores ventajas". El secretario de Hacienda tenía la dura tarea de administrar la recaudación y distribución de las contribuciones, los bienes nacionales, el crédito y la contabilidad públicas, tratando de resolver el problema de "sacar de la nación recursos suficientes para sus gastos, manejarlos con el menor desfalco posible, e invertirlos con economía"[11].

González aconsejaba ya la adopción general de la contabilidad por partida doble y la reforma de las contribuciones aduaneras, reduciéndolas a un único impuesto y simplificando la graduación sobre la clase de mercancías. El secretario de Guerra y Marina debía encargarse de la administración de la formación, organización y empleo de la fuerza pública armada y de la marina de guerra, tratando de especializar a los hombres que la integraban en escuelas militares y náuticas, teniendo a la vista la organización estadounidense. El movimiento administrativo continuaba, desde los secretarios del despacho del jefe del Poder Ejecutivo, hacia los agentes generales (gobernadores, jefes cantonales y alcaldes parroquiales) y especiales (de hacienda, de la instrucción pública, del servicio exterior, de guerra y marina).

González era partidario de la elección de los gobernadores por los ciudadanos de las respectivas provincias, para conjurar el peligro de que los presidentes mandasen "a cualquier favorito sin talento y sin patriotismo a disponer de una provincia como de un rebaño de ovejas, a corromper las elecciones, a dividir las familias, a usar del bastón de la magistratura para saciar las pasiones de su señor, o las suyas propias". Para ello, propuso en la Cámara de Representantes que el presidente sólo pudiera nombrar los gobernadores escogiéndolos de una lista de personas escogidas por los ciudadanos de la respectiva provincia. Como se sabe, después de la Guerra de los Supremos el Poder Ejecutivo desechó esta propuesta, para tener un mayor control sobre los gobernadores. Solo con la Constitución de 1853, redactada por el propio González, se impuso la elección directa de los gobernadores. Los alcaldes cerraban la cadena del movimiento administrativo, en tanto que llevaban al común de las parroquias la acción que se iniciaba en el jefe del Poder Ejecutivo. Eran estos los administradores "más reales y positivos", porque tocaban en persona con "la mayor parte de los intereses y negocios sociales y con los individuos a quienes afectan". González también propuso que los jefes políticos cantonales los escogieran de una terna elegida por los vecinos de las parroquias.

La gran novedad de la ciencia administrativa propuesta por González era la introducción de la necesidad de la existencia del gobierno municipal, "un auxiliar poderoso del gobierno nacional", representante de los variados intereses de las localidades. Este gobierno debía atender los caminos, el arreglo de las poblaciones, la salubridad de ellas, los mercados, la belleza y ornato de los lugares, la seguridad de las vías de comunicación, la enseñanza primaria, el cultivo de las ciencias, la carta topográfica particular, el conocimiento de sus producciones, y

11] Florentino González aconsejó a los jóvenes elegir la lectura de solamente unos pocos economistas políticos (Say, Tracy y Bentham), concentrando sus meditaciones en sus doctrinas. Recomendó a los secretarios de Hacienda la lectura de las obras de don José de Canga Argüelles. Elementos, ob.cit., 168, nota 10.

algunos negocios de competencia mixta[12]. Las autoridades municipales tendrían jurisdicción sobre las provincias, los cantones o las parroquias, haciendo progresar sus intereses. Esta necesidad política no era, sostuvo, "una exageración de la fantasía", sino una auténtica necesidad institucional prevista por Tocqueville para los pueblos "cuyo estado social es democrático", tal como lo demostraba el caso del pueblo norteamericano. Y no era un cuarto poder público, como propuso Benjamin Constant, sino la misma división tripartita de las funciones estatales concretadas a las provincias y sus secciones cantonales o parroquiales. Las cámaras provinciales, compuestas por los diputados de todos los pueblos de las respectivas provincias, serían la autoridad deliberante en los negocios municipales: impuestos, colegios, casas de refugio y establecimientos de corrección provinciales; privilegios para la apertura de caminos provinciales, ordenanzas de policía, guardia nacional, conscripción para el ejército regular, administración de algunos impuestos nacionales, etc.

La descentralización administrativa sería el resultado de la introducción de este gobierno municipal, compatible con los negocios mixtos que administraría con el gobierno nacional. Los concejos de los cantones se reanimarían si se les concedía la administración de los colegios y cárceles cantonales. Pero, sobre todo, la parroquia emergería como "la sociedad verdadera, la comunidad de intereses del hombre con sus convecinos, la base de esperanzas de gozar y un resguardo contra el temor de sufrir". Frente a ella, la nación, la provincia y el cantón carecían "algún tanto de realidad para el hombre". La idea de soberanía local de las parroquias era el supuesto liberal de la ciencia administrativa de González, la cual estaba obligada a responder por el "sistema que debemos adoptar para que se ejerza esta soberanía local y consulte los intereses comunales". Los concejales parroquiales, elegidos directamente por los ciudadanos, serían la expresión del ejercicio de la pequeña soberanía local que adiestraría al pueblo en la práctica del gobierno republicano, conduciéndolo a interesarse por la nación entera. Citando a Tocqueville, argumentó que esos concejos eran "respecto de la libertad, lo que las escuelas de primeras letras respecto de la ciencia; la ponen ellas al alcance del pueblo, le dan a probar su uso apacible y le habitúan a servirse de ella". Se trataba entonces de instituir "escuelas de la

12] Florentino González, ob. cit., 275.

libertad", encargadas de la traza de las calles, arreglo de los mercados, plazas y fuentes de agua, alumbrado y vigilancia pública, escuelas de primeras letras, cementerios y salubridad.

De otra parte, Juan de Dios Aranzazu escribió un *Programa para la enseñanza del derecho administrativo*[13], convencido de su utilidad para la formación de la burocracia estatal, que fue aprobado por la Dirección General de Instrucción Pública. En 1847 fue publicado en Bogotá, por la imprenta de J. A. Cualla, un nuevo libro sobre la administración pública, escrito por el jurista veleño Cerbeleón Pinzón: *Principios sobre administración pública*. Pensaba este que la administración del Estado requería, además del conocimiento de la constitución y las leyes, un conocimiento de la ciencia de la administración pública. En 1839 este ya había publicado, en 2 volúmenes, un *Tratado de ciencia constitucional* (Bogotá, Imprenta de Nicolás Gómez) que fue usado como texto en el Colegio de Vélez.

Los textos de Florentino González y de Cerbeleón Pinzón fueron usados en los currículos para la enseñanza del Derecho que ofrecían las universidades de la república y, sin duda, dejaron su impronta en la formación de la burocracia que requerían las instituciones estatales. Dos destacados estadistas de esa época reconocieron el valor de estos estudios para el mejoramiento de la administración del estado: por una parte, Mariano Ospina Rodríguez recomendó a mediados del siglo "la enseñanza del derecho administrativo y de la práctica de la administración en las universidades, procurando que los hombres que en ellas se formen para la carrera pública sean aptos no solamente para los destinos judiciales, sino también para los del orden político y municipal. Mariano Ospina creía que la generalización del saber y de la práctica correspondientes a las "leyes administrativas" producirían en el futuro "copia de hombres capaces de desempeñar con acierto los numerosos destinos que el gobierno popular hace necesarios".

El gobierno apoyó la investigación y escritura de una obra destinada a ofrecer a todos los administradores públicos una *Recopilación de leyes de la Nueva Granada* vigentes desde 1831 y hasta 1844. Este proyecto había sido presentado ante la Legislatura de 1843 por Juan Clímaco Ordóñez y convertido en la Ley del 4 de mayo de dicho año. Fue un resultado del trabajo conjunto de

13] Juan de Dios Aranzazu. *Programa para la enseñanza del derecho administrativo en las universidades de la república*, c. 1845. En: BNC, Fondo Pineda, 39. Citado por Uribe, 1996, p. 97.

don Lino de Pombo y de don José Antonio de Plaza. Esta obra de consulta fue dividida en siete tratados que organizaron temáticamente la legislación vigente. El gobierno también dispuso la enseñanza, en las universidades, del Derecho Administrativo y de la práctica de la administración pública, procurando que en ellas se formaran hombres para la carrera administrativa pública en sus ramas: oficios de la rama ejecutiva y de la judicial, empleos provinciales y municipales. Incluso Ospina recomendó que en las escuelas normales y parroquiales se instruyera a los maestros y a los niños en los deberes de los empleados parroquiales. Este proyecto del secretario del Interior aspiró a la generalización de los conocimientos y la práctica de la administración pública, para poder contra en el futuro con suficientes hombres capaces de "desempeñar con acierto los numerosos destinos que el gobierno popular hace necesarios, particularmente en las últimas secciones de la República, en que tanto se necesita de inteligencia y actividad para desenvolver los elementos de prosperidad que la administración local debe poner en movimiento".

Colofón

"Concluyó en 1845 la tercera Administración de la Nueva Granada. Nada grato será a las generaciones sucesivas el recuerdo de ella. Seguro es que la juzgarán con más severidad que nosotros". Así se expresó el joven José María Vergara Tenorio respecto de la Administración Herrán. Agregó que ella había reformado la *constitución* "en sentido nada liberal", había puesto trabas a la enseñanza profesional, y había sancionado "la monstruosa ley de medidas de seguridad pública". Pero, en su opinión, lo peor que hizo fue la traída de la Compañía de Jesús a la Nueva Granada, un elemento adicional para establecer "un poder clerical alarmante y perjudicial", que daba vigor al "partido de los fanáticos", dirigido diestramente por el arzobispo Manuel José Mosquera, un "un prelado ambicioso y prestigiador que amenaza esclavizar completamente a la mayoría de los granadinos".

En su *Historia de la Nueva Granada*, ya José Manuel Restrepo había advertido contra la pretensión de este joven de la oposición liberal, quien desde las páginas del periódico *El Aviso* tuvo en 1848 la pretensión de "llamar a juicio severo a los gobiernos y a los hombres públicos" que lo habían precedido. Opinó entonces que, "ni por su edad, ni por sus conocimientos, era capaz de cumplir la difícil tarea que se había propuesto", porque escribía con acrimonia y sin moderación.

Este artículo ha pretendido aportar un poco de moderación a la historia de la Administración Herrán, en el convencimiento de que tanto el general bogotano como su secretario del Interior hacen parte de la lista de los estadistas granadinos, es decir, de quienes en un momento de peligro real actuaron para defender la majestad de la autoridad legítima del Estado y meditaron, con sus luces, sobre las reformas sociales y políticas que debían introducir para mejorar la suerte de la nación.

Fuentes:

Mariano Ospina Rodríguez. Esposición que el secretario de estado en el Despacho del Interior y Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada dirije al Congreso Constitucional de 1842. Bogotá, 4 de marzo de 1842. Bogotá: Imprenta de José A. Cualla, 1842. También en BAGN, Memorias del secretario de Relaciones Exteriores 1839 a 1843. BNC, Fondo Pineda 316, No. 2, y Fondo Quijano 142, No. 2. Publicada también en: Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Bogotá: Banco de la República, 1990. Tomo I, p. 471-576.

Mariano Ospina Rodríguez. Memoria que el secretario de Estado en el Despacho del Interior i Relaciones Exteriores del Gobierno de la Nueva Granada dirije al Congreso Constitucional de 1843. Bogotá, 2 de marzo de 1843. Bogotá: Imprenta de José A. Cualla, 1843. También en BAGN, Memorias del secretario de Relaciones Exteriores 1839 a 1843. BNC, Fondo Pineda, 802, N° 1, VFDU1-1487.

Mariano Ospina Rodríguez. Esposición que el secretario de estado en el Despacho de lo Interior del Gobierno de la Nueva Granada dirije al Congreso Constitucional de 1844. Bogotá, 2 de marzo de 1844. Bogotá: Imprenta de José Antonio. Cualla, 1844. También en BAGN. BNC, Fondo Pineda, 802, N° 2, VFDU1-1487.

Mariano Ospina Rodríguez. Exposición que el secretario de estado en el Despacho de lo Interior de la Nueva Granada presenta al Congreso Constitucional de 1845. Bogotá, 2 de marzo de 1845. Bogotá: Imprenta de José Antonio Cualla, 1845. También en BAGN. BNC, Fondo Pineda, 1101, No. 5. VFDU1-1487. También en BNC, Fondo Quijano, 223, No. 6.