

EL MOVIMIENTO HISTÓRICO DE LAS PROVINCIAS NEOGRANADINAS

Armando Martínez Garnica
Universidad Industrial de Santander

Los conceptos de *región* y *frontera* son los supuestos impensados de la historiografía regional que se hace en Colombia. Pero, como advirtió Hernando González (1992) en el momento en que la Comisión de Ordenamiento Territorial se esforzaba por modificar en la Cámara de Representantes la división político-administrativa del país, el concepto de *región* es un receptáculo semántico vacío que, a discreción, es llenado por cada investigador o planificador con un argumento de homogeneidad seleccionado. Este argumento, escogido al arbitrio según los específicos intereses del momento, permite también el trazo de las *fronteras* entre las regiones homogeneizadas. Los argumentos elegidos para el diseño de las regiones, una operación de gabinete que permite calificar a la *región* como un mero constructo teórico, pueden ser algunas tradiciones comunes (*región histórica*), cierta homogeneidad del hábitat (*región natural*) o de los modos del hacer, el decir o el representar (*región cultural*). Incluso el argumento puede ser una descripción de lo que se produce e intercambia (*región económica*), o el deseo de inducir en esas actividades algún crecimiento (*región de planificación*). En cualquier caso, lo que determina la extensión territorial de la *región* es el argumento de homogeneidad discrecionalmente seleccionado por el investigador o el planificador, dado que la intención que subyace en toda definición regional es el cálculo de los trabajos que serán realizados sobre la unidad de análisis así construida.

En general, los historiadores que se ocupan de alguna región particularmente definida (antioqueña, caribe, santandereana o caucana) suponen su existencia histórica, sin detenerse a reflexionar que son ellos mismos quienes las han construido con el fin de aumentar la eficiencia de sus trabajos y controlar el tamaño de las fuentes que les proveerán los datos pertinentes. Las *fronteras* que diseñan entre las distintas *regiones históricas* son parte de una estrategia metodológica que los pone a salvo de la obligación de consultar los archivos y la historiografía de «las otras regiones», pero la utilidad de estos constructos teóricos a la vez distraen su atención de otros conceptos que provienen de la propia historicidad de las sociedades que estudian, tales como los de *provincia* y *nación*, que no son producciones de gabinete sino resultados del propio acontecer social que es estudiado.

La determinación moderna del concepto *provincia* parece reducirse a la mera circunscripción administrativa de un territorio. Pero su determinación histórica, tal como fue realizada en Hispanoamérica durante el siglo XVI, se remonta a los tiempos medievales de Europa: en ese entonces, una *provincia* era una población étnicamente diferenciada, puesta bajo la autoridad de un señor extranjero. Así, entre los consejos que Maquiavelo ofreció a Lorenzo de Médicis para la conservación de dominios «en una *provincia* distinta en lengua, costumbres y ordenamientos», el mejor era que el príncipe extranjero se fuese a vivir en ella¹. Tal como había enseñado el rey de Turquía respecto de sus *provincias* griegas, al residir en ellas el gobernante extranjero podía enterarse con rapidez de los desórdenes y evitar que sus oficiales las expoliaran, desagraviando así de inmediato a los nuevos súbditos que había adquirido.

Esta determinación del concepto de *provincia* como un conglomerado de nativos de un territorio, diferenciado de sus gobernantes foráneos por la lengua, la cultura y la organización propia, se remonta a la época de la organización ecuménica del Imperium de Roma, concebido como un dominio universal del linaje de una capital metropolitana sobre muchas provincias étnicamente distintas (Galia, Hispania, Judea, etc.) que, conservando sus particulares fisonomías culturales y organizaciones políticas, estaban obligadas a recibir en su seno a un gobernador romano. Una vez que las legiones romanas conquistaban algún grupo étnico, por un tiempo dejaban persistir sus propias jefaturas étnicas, para luego

¹Nicolás Maquiavelo: *El príncipe*. Santafé de Bogotá: Norma, 1993, lado Cara, p. 20

subordinarlas y «reducir el país a *provincia*»². Un magistrado romano procedía entonces a reorganizar políticamente al grupo étnico conquistado, asignándole a un gobernador romano su jurisdicción y administración, quedando desde entonces los pobladores sometidos a la obligación de entregar tributos a Roma. En general, las provincias de Roma no se consideraban partes integrantes de su república, sino dependientes y tributarias. Al fin y al cabo, la palabra *provincia* se formó en latín de las raíces *pro* y *vinco*: lo obtenido por un acto exitoso de conquista, venciendo la resistencia de los nativos. La expresión «in provinciam redigere», de las comentarios del emperador romano Julio César (100 - 44 aC), hace referencia a la reducción de un grupo étnico a provincia, es decir, a su conversión en tributario de Roma. Esta tradición romana respecto de las provincias se renovaba durante la Época Medieval cada vez que tenía éxito el esfuerzo de restauración del Imperium (Carlomagno, Otón I, Federico II Staufen), pues las distintas poblaciones sometidas a dicho dominio aparecían, ante los ojos de la corte imperial, bajo el aspecto de provincias.

La determinación de las *provincias* como entidades sociales subordinadas y tributarias tiene como correlato la existencia de una sede política imperial, bien fuese el imperium cristiano y apostólico de Roma o el imperium romanizado de un monarca medieval, pues el uso de este concepto no se limitó a los imperios de éstos, ya que también fue norma en la Curia Pontificia y en las sedes generales de las Órdenes religiosas. La representación de «provincias de un imperium» fue también una tradición medieval, la cual da cuenta de una experiencia histórica particular establecida entre grupos conquistadores y grupos étnicos vencidos.

Provenientes de esa tradición, los frailes cronistas de las sociedades aborígenes americanas que fueron conquistadas y subordinadas al imperium español durante el siglo XVI emplearon el término *provincia* con esta connotación. Fray Pedro de Aguado, por ejemplo, se preguntó cómo habría de llamar a aquella sociedad indígena conquistada por la hueste de Jiménez de Quesada en el altiplano andino para el imperium español de Carlos V. Optó por llamarla *provincia* del Nuevo Reino de Granada, «y esto no se hace así porque el propio nombre de ella, puesto y usado por los naturales, sea éste», sino porque

²César Cantú: Historia universal. París: Librería de Garnier Hermanos, 1875. Tomo II, p. 12.

puesto caso que desde el valle de la grita, discurriendo por toda la provincia de Bogotá, hasta los últimos fines de Tunja y sus comarcas, sea una manera de gente, y en pocas cosas, así de la lengua como de las ceremonias de su religión, difieren y varían³.

De esta forma, lo que llamó *provincia del Nuevo Reino de Granada* estaba

cercada de otras gentes, que en lenguas, trajes y supersticiones de sus idolatrías son muy diferentes y desemejantes a éstos, y aún muchos de ellos muy grandes enemigos suyos.

Como no existía «un nombre general que comprendiese toda esta provincia», pues los indios se nombraban a sí mismos solamente «por pueblos y valles que tomaban el apellido del señor particular que los poseía o era principal y cacique de ellos», entendió fray Pedro de Aguado que la gente que los soldados españoles llamaron Moxcas era «toda esta gente que estos dos tiranos, Tunja y Bogotá, poseían». La palabra muisca, que los españoles convirtieron en «moxca», designaba entre los indios simplemente a sus propias personas. El fraile entendió que decir moxca era como decir español, italiano o francés, es decir, un modo de diferenciar una nación de otra. Pues bien, el término moxca nombró, entre los españoles, a todos los indios sujetos a dos grandes señores, el Bogotá y el Tunja, que al ser percibidos como *nación* distinta, fueron nombrados como *provincia* de los moxcas:

...y así un indio natural de estas provincias y pueblos dichos, que va a las demás provincias circunvecinas y pueblos de españoles, es conocido así por este particular nombre de moxca, como por el tratamiento de su persona, que es muy diferente en todo...

La tradición medieval del término *provincia* permitió así a los soldados castellanos nombrar, durante el siglo de la conquista de las Indias, a las distintas «naciones étnicas», entendiendo por ellas a los grupos indígenas que compartían lengua, religión, usos y costumbres. Nombraba así una peculiar manera de ser, compartida con otros, y no simplemente la división

³Fray Pedro de Aguado: **Recopilación historial**. Bogotá: Empresa Nacional de Publicaciones, 1956, tomo I, libro III («...cómo el general Jiménez de Quesada...prosiguió el descubrimiento de la tierra y provincias del Nuevo Reino de Granada»), p. 263-264. Las citas que siguen pertenecen a este mismo fragmento.

territorial a la que fue reducido el concepto durante el siglo XVIII. La denominación de *provincia* se les imponía a dichos grupos humanos por el hecho de la conquista, es decir, por su obligación de tributarle al emperador de ultramar o a quienes él delegara.

Fueron entonces la huestes de soldados españoles las que nombraron las provincias de indios que iban conquistando, de tal modo que las Indias del mar océano fueron todas, en su origen, *provincias* sujetas al dominio de la Corona de Castilla. La arbitrariedad con que todas fueron nombradas en la lengua castellana es parte de los malentendidos que acontecieron en la conquista de esa abigarrada variedad de grupos étnicos que poblaban el territorio americano. El nombre puesto a cada provincia podía ser el que tenía el señor étnico (Tunja, Malibú) o el que sus vecinos les daban en su lengua (Guane, Panches, Pastos), tal como lo pudieron entender las huestes, pero también el de la ciudad que fundaron para legalizar los repartos de la energía laboral de las etnias, las tierras y las minas (Santafé, Cartagena, Málaga).

La existencia histórica de las provincias supone entonces la consideración del proceso de subordinación política de sus moradores originales al señorío de un imperio, dado que una *provincia* expresa el hecho de su conquista militar como punto de partida administrativo. Todas las provincias de Hispanoamérica fueron el resultado de la subordinación de los innumerables grupos indígenas al dominio imperial de la Corona de Castilla. Al instalarse a vivir en ellas los colonos españoles, como aconsejó Maquiavelo, integraron al señorío imperial unas sociedades consideradas política y tributariamente subordinadas. Esos procesos de lenta integración social a la nación española fueron diferenciados: por un lado, las etnias aborígenes fueron segregadas en «repúblicas de los indios» y obligadas a tributar a la Corona en un territorio étnico no enajenable, bajo una condición política subordinada que les imponía prohibiciones especiales. Del otro, los colonos reprodujeron en ellas las subdivisiones estamentales de la propia sociedad española, con sus privilegios y prohibiciones específicas. Finalmente, fue segregado un grupo de esclavos importados del África, cuyos descendientes fueron mantenidos en una condición política que excluía su libertad personal. Con el tiempo, los intercambios entre estos tres grupos diferenciados produjeron una mayor diferenciación social, nombrada por la palabra *castas*.

La subordinación política de las provincias indianas al imperio español tomó la forma de la jurisdicción de un gobernador o un capitán general, dado que la justicia era el corazón del estado español, como señaló Ricardo Zorraquín Becú⁴. A medida que las provincias fueron subsumidas en la jurisdicción superior de una Audiencia gobernadora o de un virrey pasaron a ser parte de los reinos indianos. Sin embargo, conservaron las autoridades locales bajo la forma de un cabildo justicia y regimiento, al igual que las *repúblicas de indios* pudieron contar con cabildos propios e integrar las provincias asignadas a la jurisdicción de los corregidores de naturales.

Pese a la política estatal de segregación social, aconteció en cada una de las provincias indianas del Imperio un proceso de integración social que, manteniendo el sistema de privilegios y prohibiciones de cada estamento, desarrolló una conciencia y un sentimiento de identidad propias que fundó la posibilidad de su emancipación política respecto del imperio. La circunstancia política que hizo factible tal proyecto se configuró por la apropiación de la idea de estado-nación que emanó de las experiencias revolucionarias francesa y norteamericana, así como por la circunstancia de la invasión de los ejércitos de Napoleón Bonaparte al territorio metropolitano, la cual privó temporalmente al estado imperial español de sus señores propios.

La emancipación política americana respecto del imperio español, durante las primeras décadas del siglo XIX, no se originó como una independencia de reinos sino como una «reasunción» de la soberanía de las provincias particulares. Dueña de su propia soberanía, cada provincia se dispuso a negociar y vender caro su incorporación a los nuevos estados nacionales que había que constituir, o incluso a una nueva monarquía constitucional. Este proceso mostró grandes tensiones entre ellas, proyectos diversos de unión y de escisión, ideologías centralistas y federalistas, pero sin alterar significativamente el destino de toda provincia: su necesaria subordinación a un dominio político superior y su adhesión a un proceso de integración en un cuerpo nacional, con las consiguientes dependencias políticas y fiscales.

⁴Ricardo Zorraquín Becú: *La función de justicia en el derecho indiano*. Buenos Aires: Instituto de Historia del Derecho, U. de Buenos Aires, 1948. También *La condición política de las Indias*. En: *Memoria del segundo congreso venezolano de historia*. Caracas: Academia Nacional de Historia, 1975, tomo 3, pp. 389-476.

En este sentido, la historia republicana de las provincias es el proceso de su integración social en la nación, mediando un largo proceso de construcción de sus dependencias mutuas con el estado.

Firmadas las actas de independencia de las provincias neogranadinas que por casi tres siglos habían estado incorporadas a la Corona de Castilla, sus diputados se reunieron en un congreso general de ellas, en el cual acordaron confederarse (27 de noviembre de 1811), después de unas deliberaciones en las que fue expuesta una representación histórica de su existencia política que, a grandes rasgos, decía lo siguiente⁵:

El 20 de julio de 1810 se había iniciado una transformación política del Nuevo Reino de Granada, consistente en que las *provincias* habían «reasumido de hecho y de derecho» su antigua soberanía, dado que las autoridades gubernamentales de la Metrópoli española habían dejado de existir por la felonía bonapartista. El poder político sobre los *pueblos* había pasado entonces a las *cabeceras de provincia*, donde se habían elegido diputados para que los representasen ante el Congreso de la Unión Provincial. Los *pueblos* de esas provincias, «mirando por su propia conservación», habían decidido -a través de los representantes de las *provincias*- darse una nueva forma de gobierno: la asociación federativa y soberana. Esta forma del gobierno general tendría las facultades propias de un único cuerpo de *nación*, pero las provincias se reservarían su libertad, soberanía e independencia en todo aquello que no fuese del interés común. Por otra parte, las *provincias* admitidas a la confederación sólo serían aquellas que al momento de la emancipación política ya «eran reputadas y consideradas como tales, y que, en continuación y en uso de este derecho, reasumieron, desde aquella época, su gobierno y administración interior». En esta perspectiva, «el gran *pueblo*» de la Nueva Granada se consideraba distribuido entre las distintas *provincias*, de tal modo que ningún gobierno provincial «podrá admitir o incorporar en su territorio pueblos ajenos, aun cuando se pretenda que sea con absoluta voluntad de ellos mismos». En general, «los *pueblos* disidentes de una *provincia* deben sujetarse al voto de la pluralidad del cuerpo político del cual son parte».

⁵La siguiente representación puede leerse en el Acta de federación de las Provincias Unidas. Santafé, 27 de noviembre de 1811. En: Congreso de las Provincias Unidas, 1989, I, pp. 1-21.

Manuel Bernardo Álvarez, el diputado de Cundinamarca, se negó a suscribir esta acta federal porque discrepaba de esa interpretación⁶. La suya, que coincidía con la de Antonio Nariño, era la siguiente: al momento de la emancipación política del Nuevo Reino sólo podía considerarse la existencia de dos «provincias legales»: aquellas que heredaban las grandes jurisdicciones de los distritos de las Audiencias de Santafé y de Quito. Las demás provincias no tenían legalidad alguna, pues sólo eran «subdivisiones para el mejor gobierno y cómoda administración de justicia», tales como los corregimientos y alcaldías mayores u ordinarias. En consecuencia, la ampliación del número de provincias que había resultado con la independencia era sólo una consecuencia del trastorno político general, pero «los recursos provisionales para evitar un mal no hacen reglas de un gobierno estable». Al llegar a su fin la soberanía del estado monárquico no sólo se habían liberado de ella las provincias, sino también los *pueblos*, los cuales podían elegir a su arbitrio la forma de gobierno que querían y la provincia a la cual deseaban adherirse. Las cabeceras de provincia no tenían derecho alguno a desconocer la libertad de los pueblos y a sujetarlos, obligándolos a agregarse a la autoridad de los magistrados de aquellas. Por lo tanto, los pueblos eran libres de agregarse a la provincia de Cundinamarca, si así lo deseaban.

Siendo libres los pueblos, no podía aceptarse la pretensión de las cabeceras provinciales de mantener la integridad de sus antiguos territorios aplicando la fuerza de las armas a los pueblos que querían agregarse a Cundinamarca. Era necesario oír la voluntad manifiesta de los pueblos y respetarla, pues esta gran provincia no podía ver tranquilamente como se le arrancaban de su seno unos pueblos que, «afligidos, hallaron auxilio para defenderse de la opresión» de algunas cabeceras provinciales. Los pueblos que Cundinamarca había admitido en su seno habían pertenecido a las jurisdicciones de las provincias de Tunja (villa de Leyva, Sogamoso, Muzo y Chiquinquirá), Neiva (Garzón y Purificación), Mariquita y Socorro (Vélez).

Según esta representación de Álvarez, a la cual adhería Nariño, la única provincia legal correspondía al distrito de la Real Audiencia, cuya cabecera era Santafé, alrededor de la cual debía girar el proceso de construcción de la nación. Por el contrario, los diputados al Congreso de las Provincias Unidas defendían la igualdad, autonomía e independencia de todas las

⁶Exposición de motivos de Manuel Bernardo Álvarez. Santafé, 7 de diciembre de 1811. En: Congreso de las Provincias Unidas, 1989, II, pp. 53-63.

provincias, en la perspectiva de la construcción de la nación por la vía de una confederación de ellas, organizada en Congreso. Estas dos representaciones históricas de signo opuesto justificaban dos caminos distintos para avanzar hacia la integración de las provincias en la nueva nación soberana, señalando así las tensiones políticas que acompañaron el proceso de construcción de la nación granadina. Esa temprana tensión entre las elites de las cabeceras de las distintas provincias, por una parte, y entre éstas y los notables de las localidades, de la otra, se conoce en la historiografía nacional con la denominación de «Patria Boba». Este término, elemento del arsenal ideológico que se usó contra Nariño durante la década de los años veinte del siglo XIX, ha tendido una cortina de humo sobre las tensiones propias del proceso de integración de las provincias en la nueva nación granadina, resultantes del vigor que tenía la idea de *provincia emancipada y soberana* entre los miembros de las elites provinciales. Esta idea suponía una situación de «vacío de poder» dejado por el estado metropolitano, origen de la «reversión de la soberanía» al «pueblo de las provincias». Por una supuesta «voluntad popular», las Juntas de notables habían pasado a ejercer la soberanía en sus respectivos territorios provinciales, comprometiéndose a defenderla con las armas, si llegase la ocasión, mientras llegaba el momento de negociar el nuevo contrato social. Este proyecto de construcción de la nueva nación fue descrito en los términos siguientes por Francisco José de Caldas y Manuel Camacho en el *Diario político de Santafé de Bogotá* que dirigían:

...después que todas las provincias, a excepción de las que no han podido vencer la fuerza que las oprime, han proclamado su libertad, debemos obrar todos de concierto, reuniendo las luces en la Asamblea General a que se ha invitado, donde se deliberará sobre la forma de gobierno que convenga adoptar a todas y cada una de ellas en particular. Somos un cuerpo de nación; los fondos, los intereses son comunes; unas mismas las leyes que nos gobiernan, la religión que dirige nuestras acciones. Sería un procedimiento el más impolítico romper estos vínculos sagrados cuando nos debemos reunir más estrechamente, tomar caminos diversos, cuando debemos concurrir a un punto⁷.

⁷Camacho y Caldas: «Reflexiones sobre el modo como se deben conducir las Provincias del Reino en las actuales circunstancias». Suplemento al Diario Político de Santafé de Bogotá, 27 de agosto de 1810. En: Luis Martínez Delgado y Sergio Elías Ortiz: El periodismo en la Nueva Granada. Bogotá: Kelly, 1960, pp. 36-37. Citado por Ocampo López, 1980, p. 332.

En el momento de la independencia se reconocía la existencia política plena a dieciséis provincias en el territorio del Nuevo Reino de Granada: Santafé, Tunja, Socorro, Pamplona, Santa Marta, Cartagena, Riohacha, Panamá, Veraguas, Chocó, Nóvita, Antioquia, Popayán, Mariquita, Neiva y Casanare. La soberanía de cada una de ellas fue reclamada de inmediato por su respectiva junta suprema. La Junta de Santafé convocó, el 29 de julio de 1810, a la realización de un «congreso de las provincias», donde se sometería a debate el problema de la autoridad nacional que debería establecerse en todo el territorio del Reino, procediendo luego a firmar una carta constitucional capaz de «afirmar la felicidad pública, contando con las *nobles provincias* a las que en el instante se les pedirán sus diputados»⁸.

A ese primer Congreso General del Reino, reunido el 22 de diciembre de 1810, sólo concurrieron los diputados de seis de las dieciséis provincias mencionadas: Santafé (Manuel Bernardo Alvarez), Socorro (Andrés Rosillo), Pamplona (Camilo Torres), Neiva (Manuel Campos), Mariquita (León Armero) y Nóvita (Ignacio de Herrera). Las demás decidieron no enviar diputados, temerosas de la posibilidad de una merma de su autonomía a manos de los «ambiciosos santafereños». En vez de ello, se dispusieron a redactar sus propias constituciones y a proclamar sus respectivas soberanías. La escasa legitimidad de las deliberaciones del primer Congreso se agravó con la aceptación de los diputados de algunas villas que se habían independizado de sus cabeceras provinciales (Sogamoso de Tunja y Mompós de Cartagena), de tal suerte que debió disolverse en unos meses sin realización alguna. Buena parte del fracaso puede atribuirse a la acción de la élite cartagenera, responsable de una circular enviada a las provincias para convocarlas a la defensa de las soberanías provinciales. Ante esta realidad política, la Junta Suprema de Santafé debió convocar un Colegio Constituyente de su propia provincia, el cual proclamó la existencia del Estado independiente de Cundinamarca, regido legalmente por la monarquía constitucional española. Por su parte, las provincias convocaron un segundo Congreso del Reino bajo la conducción de Camilo Torres, el cual se realizó a finales de 1811. Allí firmaron los diputados de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona y Tunja, el 27 de noviembre, el Acta de Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada. Se negaron a firmar los diputados de Cundinamarca (Manuel Bernardo Alvarez) y Chocó

⁸Cfr. Acta de la revolución del 20 de julio de 1810 en Santa Fé.

(Ignacio de Herrera), partidarios del proyecto centralizador de Antonio Nariño, para entonces ya en funciones de presidente de Cundinamarca. Como se convino en este Congreso que cada provincia debía considerarse libre e independiente, el paso siguiente fue la sanción de las respectivas constituciones provinciales: Tunja (9 diciembre de 1811), Antioquia (21 marzo de 1812), Cundinamarca (17 abril de 1812) y Cartagena (14 de junio de 1812).

Esta temprana experiencia política de las provincias que confluyeron al proceso de construcción de una nueva nación es una muestra de las tensiones inherentes a uno de los procesos básicos de la construcción de las naciones modernas: la integración de las provincias. La experiencia de la guerra patriótica contra los ejércitos de la reconquista española centralizó la autoridad nacional en los caudillos de los ejércitos patrióticos, lo cual facilitó el consenso para la definitiva centralización de la autoridad estatal en Santafé. Sin embargo, el proceso de integración de las provincias en la nación experimentó nuevos procesos de fortalecimiento de sus autonomías, de régimen federal, en tensión con los procesos «regeneradores» de la subordinación de las provincias al estado centralizado.

Don Edmundo O'Gorman recordó, en un ensayo conmemorativo del primer centenario del triunfo republicano sobre el Segundo Imperio mexicano⁹, que en la Nueva España emancipada las provincias tenían, “de origen, una personalidad histórica y aún jurídica”, que precipitó la adopción del régimen federal para la República Mexicana, una vez caído el Primer Imperio de Iturbide. El fracaso de ese primer federalismo se originó en la división de los liberales en dos grupos adversos, llamados allá “ardientes” y “templados”, lo cual facilitó a una coalición de liberales moderados y conservadores la introducción del régimen centralista en 1836. Ese centralismo puso fin a las soberanías locales, “pero no a la individualidad histórica de las provincias”, con lo cual se mantuvo abrigado “el germen del federalismo”. Don Lucas Alamán, líder de los conservadores, percibió más tarde que “el único modo de darle el golpe de muerte” al sistema federal “era borrar por completo el mapa político de México para hacer una división territorial de índole administrativa enteramente nueva”. Por su parte, diputados liberales del segundo congreso constituyente, como Mier y

⁹Edmundo O'Gorman: La supervivencia política novo-hispana. México: Fundación Cultural de Condumex, 1969, pp. 24-26.

Bustamante, anunciaron que el régimen centralista de 1836 “se ofrecía como el modo adecuado para transitar hacia el federal”, es decir, como un camino para iniciar la transformación de la sociedad mexicana, “requisito previo y necesario a la buena marcha y estabilidad de una futura federación”. Efectivamente, el régimen federal adoptado finalmente, con el restablecimiento de la República y la caída del Segundo Imperio en 1867, unió el proceso de modernización de la sociedad mexicana con el de la integración definitiva de las provincias a la nación. El caso mexicano muestra entonces, como el granadino, que el punto de partida real en el proceso histórico de la construcción de la nación fue la existencia política de las provincias, todas ellas dotadas de una “personalidad histórica y aún jurídica”. Por ello, todo proyecto político centralizador tenía que calcular una reforma de la división administrativa del territorio que las debilitase políticamente. Como se verá en lo que sigue, la introducción de los estados federales en la Nueva Granada fue una etapa del proceso de integración social de la nación y, en consecuencia, de debilitamiento del tradicional poder de las provincias.

1. LA TRADICIÓN PROVINCIAL EN LA NUEVA GRANADA

Preso en Santafé por haber ordenado la publicación de un bando contra el gobernador de Cundinamarca, el ciudadano cartagenero Isidro Maestre escribió una carta a su esposa Felicia de Mendoza, residente en Cartagena, para relatarle los detalles de su prisión y sus inquietudes por la posibilidad de que las tropas realistas de Santa Marta sitiaran a su ciudad natal. Decía en esta misiva don Ramón que había conocido a un oficial venezolano que había llegado a Santafé proveniente de Cartagena,

quien me ha impuesto del estado deplorable de mi país ...Si en efecto es cierto el refuerzo llegado a Santa Marta de tropas españolas y en el número que dicen, me parece que ya esto es asunto concluido, Nada siento más que no estar en mi país y al lado de mi familia¹⁰.

En la representación de este cartagenero, su país coincidía con la jurisdicción de la *provincia* de Cartagena, por oposición a las jurisdicciones de Santa Marta o Santafé. Esta noción de *país* tenía tres elementos decisivos: la

¹⁰Carta de Isidro Maestre a su esposa. Santafé, 8 de septiembre de 1815. AR, vol. 1, f. 508.

«naturaleza» de sus habitantes, por su nacimiento en ella; el paisaje natural peculiar que permitía una descripción física del país, y la jurisdicción política que le daba la entidad y límites *provinciales* al país. La fortaleza del sentimiento y de la conciencia provinciales en los orígenes del estado nacional independiente es entonces algo que debe tenerse en cuenta en toda historia de la construcción de la nación granadina, pues ese proceso de marchas y contramarchas lleva en sí la autoconciencia de la existencia original de unos *fueros antiguos* de las provincias que habrían sido «cedidos» al estado nacional, pero que podían reclamarse en cada ocasión en que el estado centralizado se «olvidara» de su «contrato original».

Cándido Nicolás Girón, uno de los procuradores de número ante los estrados de la Real Audiencia, quien en 1802 actuaba allí como apoderado del vecindario de la parroquia de Barichara en la causa que seguían para obtener el derecho a nominar su segundo cura párroco, expresó el modo como un fuero local de un pequeño vecindario era defendido en una negociación con el estado central:

*...que nada importa tanto como la población y fomento de los lugares, en unos países donde son tan escasas las asociaciones de los hombres, y donde el terreno da...vida a la agricultura y a todos los bienes de la industria. De aquí depende la fuerza del estado y la particular felicidad de los individuos. Pero un **gobierno** ilustrado no necesita de estas reflexiones. En casos al parecer más difíciles se ha inclinado por el otorgamiento de un beneficio a unos súbditos que no aspiran con él a otra cosa que a lograr un párroco dotado de aquellos requisitos¹¹.*

Este abogado ilustrado de Santafé no sólo estaba ya en posesión del concepto moderno del *estado* (una asociación pactada de hombres con el fin de «obtener su felicidad, gracias a la ilustración de su gobierno»), sino del modo como los fueros locales podían ser negociados ante el estado central, pues el vecindario tenía el derecho a escoger a su propio párroco.

La inesperada ruptura política que produjeron los sucesos de Bayona (1808) fue seguida por el movimiento de «reasunción» de soberanías por los cabildos de cada provincia, en la perspectiva de cederlas, posteriormente,

¹¹AGN, Curas y obispos 49, f. 367

al estado que resultase de una convención federal de provincias. Esta tradición fue invocada de nuevo durante la Convención Nacional de 1831 que dio origen al Estado de la Nueva Granada después de la disolución de Colombia, pues los representantes de las provincias que habían pertenecido al Nuevo Reino antes de 1810 se comprometieron a ceder sus soberanías provinciales al nuevo estado que allí se constituyó, pero conservando unas cámaras provinciales que mantendrían, como poder legislativo local, una parte de la soberanía que habían cedido. Este poder provincial, sin embargo, entró de inmediato en colisión con algunos mandatos constitucionales, en especial cuando de imponer impuestos provinciales se trataba. El 9 de septiembre de 1833, el secretario del Interior, Lino de Pombo, ordenó a los gobernadores que le enviasen todos los decretos aprobados por las cámaras provinciales, con el fin de hacer cumplir el artículo 126 de la Constitución que le facultaba a suspender todos aquellos que fuesen contrarios a ella y a las leyes, una vez examinados escrupulosamente.

Por otra parte, los gobernadores provinciales eran agentes directos del presidente del Estado, es decir, agentes de la integración de las provincias bajo la conducción del Poder Ejecutivo. Cuando Pablo Durán se posesionó en su empleo de gobernador de la provincia del Socorro, el 21 de diciembre de 1833, expuso las tareas de un gobernador en el estado neogranadino¹²:

-»visitaré vuestros pueblos, palparé vuestras necesidades comunes y procuraré remediarlas en cuanto lo permitan las leyes. Oiré vuestros consejos y procuraré extender la beneficencia de las leyes a vuestras empresas y a la felicidad común, pero es preciso que todos os empeñéis en la cosa pública».

-»fijar la opinión para que tengan vigor las leyes, vigilar por la seguridad del gobierno, propender por la unión de las familias y de los pueblos, respetar las leyes y obedecer a los que las aplican: he aquí las bases de la estabilidad del estado».

-»dos asuntos en que me empeñaré: la policía para salvaros de la maligna influencia de la ociosidad y las enfermedades, y la apertura de un camino que nos ponga en comunicación directa con el Magdalena: por él saldrán nuestros frutos y manufacturas, y entrará la riqueza, y es el único medio de poner en movimiento nuestros recursos y atajar la decadencia de la provincia».

¹²GNG, 119 (5 enero 1834).

«establecimiento de escuelas de educación, porque sin la ilustración no podremos ser libres, sino en la selva».

Un ejemplo de la libertad que habían tenido las provincias para ceder sus soberanías originales a quien quisieran, pero también del respeto al *uti possidetis iuris* entre los estados que resultaron de la disolución de Colombia, nos lo ofrece la provincia de Casanare, que con ocasión de la dictadura de Urdaneta decidió separarse de la Nueva Granada y adherirse a Venezuela. El general Juan Nepomuceno Moreno, gobernador del Casanare, fue quien remitió al presidente de Venezuela el acta de la asamblea electoral de dicha provincia (30 diciembre 1831) que había decidido su agregación a dicho Estado. El 4 de abril de 1830 la municipalidad y notables del Casanare ya habían firmado un acta solicitando lo mismo, pero el Congreso Constituyente venezolano se negó a recibirlos, «respetando el derecho internacional y la amistad y armonía que debían reinar entre pueblos vecinos y hermanos». En vez de aceptar el pronunciamiento de Casanare, el Congreso venezolano decidió interponer sus oficios para lograr la reconciliación de dicha provincia con «su metrópoli».

Un decreto dado el 16 de agosto de 1831 por el vicepresidente Caicedo consideró la peculiar situación de la provincia del Casanare: habiendo «sido siempre parte integrante de lo que antes comprendía el virreinato y capitanía general de Nueva Granada...por no someterse a un régimen arbitrario se agregó al Gobierno de Venezuela». Sin embargo, habiéndose restablecido el gobierno constitucional del Centro, Casanare «debía continuar siendo parte integrante de la Nueva Granada», conforme al principio *uti possidetis*. Como no habían sido realizadas las elecciones de diputados ordenadas por el decreto del 7 de mayo, éste legitimó las que hiciera en cualquier tiempo la asamblea provincial del Casanare para elegir sus diputados ante la convención nacional granadina. En la ciudad de Pore, capital de la provincia de Casanare, el 21 de diciembre de 1831 se reunió la asamblea electoral. Se puso en discusión «a cuál de los dos estados colombianos debe pertenecer esta provincia en sociedad, a saber, Nueva Granada o Venezuela». Se examinaron las conveniencias e inconveniencias de cada opción, «y atendiendo a que Venezuela no admitió de hecho esta provincia a formar parte de su estado, como se solicitó por tres ocasiones en el año pasado», fundándose en «el derecho internacional», y que la Nueva Granada había

invitado a la provincia a formar parte de su estado, se resolvió en favor de la incorporación a la Nueva Granada¹³. El general Juan Nepomuceno Moreno fue escogido entonces como diputado ante la Convención de la Nueva Granada. En su primera comunicación al secretario del Interior, Moreno relató que Casanare había sido convertida desde 1828 en «teatro en que el despotismo y la tiranía ejecutaron los actos de inhumanidad, de violencia y de la más descarada piratería sobre las vidas y las propiedades de sus inocentes vecinos». Lucas Caravajal, agente del Rafael Urdaneta, fue el instrumento de tales desmanes. Fue por ello que en 1830 la provincia decidió separarse de la Nueva Granada, que había caído en las garras de Urdaneta. Jurando mantener su libertad, pidieron la anexión a Venezuela, que «por un respeto sagrado al derecho internacional» se negó a admitirla en su seno. Pero habiendo sido derribada la tiranía de Urdaneta, había llegado el momento de reincorporarse a la Nueva Granada. José Francisco Pereira, el secretario del Interior, le expuso, el 26 de enero de 1832, el beneplácito del vicepresidente de la Nueva Granada por esta decisión de los casanareños.

Pero la adopción del régimen centralizado de los poderes estatales por la Constitución de 1832 no sepultó en el olvido la propuesta de organización federal, que se creía más conveniente para la conservación de los fueros provinciales. En Cartagena se oyeron en 1832 algunas voces federalistas, obligando al editorialista de la *Gaceta de la Nueva Granada*, en su entrega del domingo 17 de junio de 1832, a ocuparse de ellas:

Creemos conveniente hacer algunas observaciones sobre el plan de que nos han hablado algunos escritores de Cartagena, y manifestar que la Nueva Granada, por el estado de miseria en que se halla, por la escasez de hombres que puedan gobernarla, y la necesidad de presentarse al mundo bastante fuerte para sostener el rango en que se ha colocado, no está llamada a constituirse bajo la forma federal¹⁴.

El editorialista comparó las circunstancias políticas de los Estados Unidos, donde el sistema federal tenía su fundamento en las tradiciones antiguas de gobierno, con las de la Nueva Granada, donde los caudillos de la revolución habían cometido «millares de desaciertos» por el general desconocimiento

¹³GNG, 9 (29 enero 1832)

¹⁴GNG, 38 (17 junio 1832).

de los negocios públicos, el país y de la «ciencia del gobierno». Habían querido ser «una cosa que no tenía conexión ninguna con lo que éramos, y el resultado comprueba la temeridad de nuestra empresa». Movidos por la novedad, aquellos hombres de la primeros años de la emancipación concibieron la idea de «no dejar ni la sombra» del régimen de gobierno anterior, lanzándose a gobernar sin la guía de un modelo de conducta. El resultado había sido la «inacción y el embrollo». Proponer de nuevo un sistema federal de estados provinciales sería «despertar la ambición de algunos hombres, que por sus hazañas, o por cualquier otro motivo han adquirido bastante influjo en algunas provincias para hacerse los primeros y gobernarlas arbitrariamente». La propuesta federal «es criminal» porque «prepara la disociación y será un motivo para que la anarquía y el desorden vuelvan a entronizarse en este país».

A su turno, un numeroso grupo de vecinos de Santa Marta representó al gobernador de dicha provincia contra «media docena de hombres turbulentos, que deshonran la heroica ciudad de Cartagena, (que) pretenden difundir otra vez el germen de anarquía que volcó las instituciones y los pactos sociales en que se vinculaban las garantías de cada ciudadano y de la comunidad entera»¹⁵. La propuesta de algunos cartageneros consistía en erigir las provincias del Magdalena en estado separado del Centro de Colombia. El gobernador del Santa Marta se apresuró a informar del proyecto, formulado en un acta firmada en Cartagena, al secretario del Interior, Alejandro Vélez, quien le felicitó por el empeño puesto «por desconcertar las maquinaciones de los perturbadores del orden».

2. LAS PROVINCIAS CONSTITUYENTES DE LA NACIÓN

El vicepresidente Domingo Caicedo, encargado de la presidencia de la República de Colombia por el Consejo de Estado desde el 3 de mayo de 1831, ante el hecho consumado de la separación de los Departamentos del Ecuador y Venezuela, convocó el 7 de mayo siguiente a convención general de los representantes de los Departamentos de Cundinamarca, Cauca, Antioquia, Istmo, Magdalena y Boyacá. Este mismo día emitió un decreto reglamentario de las elecciones de los diputados a dicha convención nacional.

¹⁵Representación del vecindario de Santa Marta al gobernador provincial, junio de 1832. En: GNG., 40 (1 de julio 1832).

Entre el 22 y el 28 de junio se realizaron las asambleas parroquiales que escogieron a los electores de cada parroquia, los cuales se reunieron luego en las capitales provinciales en asambleas electorales. De éstas salieron escogidos los diputados de las provincias que fueron a la convención nacional de 1831.

El Estado de la Nueva Granada fue instituido, por la Ley Fundamental del 17 de noviembre de 1831, como el fruto de la integración de las *provincias* del «centro» de la extinta República de Colombia. Estas provincias constituyentes fueron consideradas como las sedes de «todos los recursos, poder y fuerza necesarios» para garantizar la existencia política del Estado granadino independiente, y «para hacer que se respeten sus derechos». En esas entidades políticas, representadas por diputados, vivían los *pueblos* granadinos que, según sus representantes, estaban obligados a organizarse «de la manera más conforme a su felicidad», en la circunstancia histórica en que los pueblos de las provincias de la antigua Capitanía de Venezuela ya se habían congregado en un estado independiente. Los diputados que firmaron la Ley Fundamental del Estado representaban solamente once provincias (Antioquia, Mariquita, Mompóx, Riohacha, Bogotá, Cartagena, Santa Marta, Neiva, Pamplona, Socorro y Tunja), pero durante las deliberaciones de la Convención Constituyente de 1832 se unieron cinco provincias más (Casanare, Chocó, Panamá, Veraguas y Popayán). Finalmente, las provincias de Pasto y Buenaventura, así como la de Vélez (creada por la propia Convención el 24 de marzo de 1832), completaron las diecinueve provincias constituyentes del Estado de la Nueva Granada.

El 20 de octubre de 1831 fue instalada en la capilla castrense donde habían tenido lugar las sesiones del llamado Congreso Admirable¹⁶, por sesenta diputados de las provincias mencionadas, la Convención que constituyó el Estado de la Nueva Granada. El vicepresidente Domingo Caicedo y su ministro de Guerra presidieron la ceremonia de instalación. La lista de los diputados que fueron convocados a ella, considerados todos miembros del «partido santanderista», ascendía a ochenta y siete, de tal suerte que los presentes en la sesión de apertura apenas conformaban las dos terceras partes del quórum requerido. La lista de los diputados presentes ese día, a la que podemos agregar los nombres de los que posteriormente se incorporaron a

¹⁶Según Gastón Valencia, este sitio corresponde hoy al «Salón de grados» de la Academia Colombiana de Historia. Cfr. Arboleda, 1990, tomo I, p. 130, nota 1

la Convención, muestra la representación de apenas trece de las provincias «del Centro de Colombia» que integraron la nación granadina en su momento original:

- Antioquia: Miguel Uribe Restrepo, el doctor José Félix Restrepo (quien falleció el 23 de septiembre de 1832), Juan de Dios de Aranzazu, Alejandro Vélez, Estanislao Gómez Barrientos, José María de la Torre, Luis Lorenzana y Carlos Alvarez.
- Bogotá: Agustín Gutiérrez y Moreno, Miguel Tobar, Bernardino Tobar, Gabriel Sánchez, Policarpo Uricoechea, Francisco de Paula López Aldana, Andrés María Marroquín, Vicente Azuero, José María Mantilla, Manuel Antonio del Cantillo, el médico José Félix Merizalde, Romualdo Liévano y Mariano Escobar.
- Cartagena: Juan Fernández de Sotomayor (obispo de Leuca), Antonio Rodríguez Torices, Antonio María Falquez, Mauricio José Romero, José María Alandete, Juan H. de León y Manuel Antonio Salgado.
- Mariquita: Domingo Camacho, Luis Francisco de Rieux, Benito del Palacio y Manuel Antonio Camacho.
- Mompóx: Manuel Cañarete, Francisco Martínez Troncoso y José de Quintana Navarro.
- Neiva: José María Céspedes, Domingo Cipriano Cuenca, Francisco Antonio Velasco y Joaquín Borrero.
- Pamplona: Francisco Soto (vicepresidente de la Convención), José Ignacio Ordoñez Salgar, Juan Nepomuceno Toscano y Manuel García Herreros.
- Riohacha: Nicolás Pérez Prieto.
- Santa Marta: el obispo José María Estévez, Miguel García de Munive y Mateo Mozo, un cubano avecindado en Santa Marta, quien murió el 24 de febrero de 1832.
- Socorro: Florentino González (secretario de la Convención), el canónigo Juan de la Cruz Gómez Plata, Ángel María Flórez, Inocencio de Vargas, José Vargas, el doctor José Joaquín Suárez (sangileño que fue diputado en la Convención de Ocaña y falleció el 4 de enero de 1832), Miguel Saturnino Uribe, Ignacio Vanegas, Juan José Molina, Joaquín Plata y Miguel Silva.
- Tunja: José Ignacio de Márquez (presidente de la Convención), Judas Tadeo Landínez, Eleuterio Rojas, Salvador Camacho, Mariano Acero, José Scarpetta, Antonio Malo, el presbítero Juan Nepomuceno Azuero, Isidro Cháves, José María Acero, Joaquín Larrarte, el presbítero Domingo A. Riaño, José María

Niño y José Joaquín Franco.

- Casanare: el general Juan Nepomuceno Moreno.
- Panamá: Domingo Arroyo, Manuel Pardo y José Vallarino.

Las cuatro provincias del sur (Popayán, Chocó, Pasto y Buenaventura) no estuvieron representadas porque sus diputados habían contribuido a constituir, un mes antes, la República del Ecuador. Los nombres de esos diputados que estuvieron representando a estas provincias en el Congreso Constituyente del Ecuador son:

- Chocó: el general José H. López, quien no asistió pero envió dos proyectos.
- Popayán: el doctor José Cornelio Valencia (vicepresidente de ese Congreso) y Manuel María Rodríguez.
- Buenaventura: Fidel Quijano (payanés avecindado en Quito) y José Doroteo Armero (mariquiteño avecindado en Quito).
- Pasto: José Félix Valdivieso (ecuatoriano) y el presbítero Nicolás Arteta (ecuatoriano).

Mediante un decreto, dado el 7 de noviembre de 1831 por el Congreso ecuatoriano, fue incorporada la provincia del Cauca al territorio nacional del Ecuador. No obstante, dos de los cantones (Citará y Quibdó) de dicha provincia se pronunciaron contra dicho proyecto, al igual que la Nueva Granada, que se opuso a esta violación del principio *uti possidetis*. El vicepresidente Caicedo consideró en su decreto del 8 de agosto de 1831 la situación política del Departamento del Cauca: pese a haber jurado la constitución de 1830, «por no someterse a un régimen arbitrario se agregó al gobierno del Ecuador». Sin embargo, habiéndose restablecido el gobierno constitucional en el Centro de Colombia, habían cesado los motivos para su agregación al Ecuador. Por tal motivo, y conforme al principio *uti possidetis*, el Cauca «debe continuar siendo parte integrante de la Nueva Granada, con quien tiene relaciones». Aunque los diputados del Cauca fueron convocados a la Convención Nacional, no fueron realizadas allí las elecciones parroquiales de electores ni las provinciales de diputados que había ordenado el decreto del 7 de mayo de 1831. Por ello, este nuevo decreto del 8 de agosto legitimó las elecciones de diputados que en cualquier tiempo realizaran los caucanos.

Una vez reunida la Convención Nacional, el 8 de noviembre de 1831 autorizó al Poder Ejecutivo para tomar «cuantas medidas estime conducentes para la reincorporación del departamento del Cauca al Estado...adoptando de preferencia, hasta donde sea posible, los medios de paz que le aconseje la prudencia». El 10 de enero de 1832 el general José Hilario López, comandante de las armas de la provincia de Popayán, renunció a su empleo y juró que marcharía hacia Bogotá con las tropas veteranas. Al conocerse la noticia, se produjo en la plaza pública de Popayán un pronunciamiento del pueblo, las milicias y los oficiales de la guarnición, proclamándolo comandante general y dando vivas al Estado del Centro y al vicepresidente Obando. Fue así como se reincorporó esta provincia a la Nueva Granada. Pronunciamientos similares ya se habían producido en Anserma y en la provincia del Chocó. Una vez instaladas las sesiones, fueron nombrados para presidir la Convención los señores José Ignacio de Márquez (presidente), Francisco Soto (vicepresidente) y Florentino González (secretario). Gustavo Arboleda distingue dos grupos en el seno de la diputación: el primero sería el de los *exaltados*, antibolivarianos a ultranza, encabezado por Vicente Azuero, Francisco Soto, el canónigo Gómez Plata y Florentino González, todos ellos santandereanos de origen; y el segundo, el de los *moderados*, lo encabezaban José I. de Márquez, Alejandro Vélez y el obispo José María Estévez.

Los primeros decretos de la Convención rehabilitaron al general Santander y al almirante José Padilla, derogando varias disposiciones dictadas durante la dictadura de Bolívar. Fueron comisionados para la redacción del proyecto constitucional de la nueva república los diputados Miguel Tobar, Cuenca, Liévano, Gómez Plata e Inocencio Vargas. Entre tanto, se aprobó el nuevo nombre que los diputados exaltados propusieron para el país: **Nueva Granada**. La propuesta de los moderados, que se dirigía a conservar el nombre de **Colombia** para una posible federación posterior con Venezuela y Ecuador, fue derrotada por un solo voto. Una mirada a esta cerrada votación nos permite identificar la composición de los dos grupos clasificados por Arboleda: los *exaltados* eran partidarios de la adopción del nombre de Nueva Granada porque no creían posible la formación del Estado con provincias que no tuviesen fuertes tradiciones neogranadinas. Los 31 votos de esta posición fueron emitidos por: el bloque de los ocho diputados socorranos, la mayoría de los diputados pamploneses (Francisco Soto, Juan Nepomuceno Toscano y Manuel García Herreros), Manuel Cañarete (Mompóx), tres de los diputados de Mariquita (Domingo Camacho, Benito del Palacio y Manuel

Antonio Camacho), tres de Neiva (Domingo Cipriano Cuenca, José María Céspedes y Joaquín Borrero), dos de Santa Marta (Miguel García de Munive y Mateo Mozo), la minoría de los diputados de Bogotá, oriundos algunos de Santander (Bernardino Tobar, Gabriel Sánchez, José María Mantilla, Vicente Azuero, Manuel Antonio del Cantillo y Romualdo Liévano); la minoría de los de Tunja (Judas Tadeo Landínez, José Scarpetta y el presbítero Juan Nepomuceno Azuero) y dos de Antioquia (el doctor José Félix Restrepo y José María de la Torre).

Los *moderados*, partidarios de conservar el nombre de Colombia, creían que aún existían esperanzas para reorganizar una federación con Venezuela y Ecuador, un proyecto que sería debatido por las Legislaturas de 1855 y 1856 con gran escándalo del gobierno venezolano. Los 30 votos con que contó este grupo fueron emitidos por todos los diputados de Cartagena, el obispo de Santa Marta (José María Estévez), el diputado de Riohacha, la mayoría de los de Antioquia (Juan de Dios de Aranzazu, Alejandro Vélez, Estanislao Gómez Barrientos, Luis Lorenzana y Miguel Uribe Restrepo) y de los de Bogotá (Andrés María Marroquín, Agustín Gutiérrez y Moreno, Policarpo Uricoechea, Francisco de Paula López Aldana, José Félix Merizalde, Mariano Escobar y Miguel Tobar), la mayoría de los de Tunja (José I. de Márquez, Antonio Malo, Eleuterio Rojas, el presbítero Domingo A. Riaño, José María Niño, Salvador Camacho, Mariano y José María Acero, Joaquín Larrarte e Isidro Cháves), uno de Mariquita (Luis Francisco de Rieux), uno de Pamplona (José Ignacio Ordoñez Salgar), y uno de Neiva (Francisco Antonio Velasco).

Los diputados acordaron eliminar de inmediato el régimen de departamentos y prefecturas que había existido, regresando al tradicional régimen de provincias. Enterado el vicepresidente Caicedo de que la Convención proyectaba despojarlo del mando para dárselo a un militar con facultades extraordinarias para eliminar del escalafón y desterrar a todos los militares bolivarianos, presentó renuncia de su cargo. El 22 de noviembre se realizó la votación para elegir a su sucesor, reproduciéndose la diferenciación entre los dos grupos: después de varias votaciones preliminares que redujeron a dos el número de candidatos, los *exaltados* votaron por el general José María Obando y los *moderados* por José Ignacio de Márquez. Después de 17 votaciones, los *exaltados* pudieron reunir las dos terceras partes de los votos que se requerían. Al día siguiente se posesionó el general Obando, ante el doctor Francisco Soto, como vicepresidente provisional.

La primera Administración provisional del general Obando, que se prolongaría hasta el 10 de marzo del año siguiente, fue integrada por José Francisco Pereira (Interior), Diego Fernando Gómez (Hacienda) y el general Antonio Obando (Guerra y Marina). Los negocios con Gran Bretaña se encargaron a Joaquín García de Toledo y la Instrucción Pública a José Manuel Restrepo. El gobierno de Obando representaba para los *moderados* y los *bolivarianos* una fatalidad: para éstos su expulsión del ejército y el destierro, para los primeros la posibilidad de una nueva dictadura de un militar de escasas luces, sospechoso del asesinato de Sucre. En debates secretos, los *exaltados* aprobaron la *ley de medidas de seguridad* que expulsó del país o confinó a los líderes políticos que habían apoyado la dictadura de Urdaneta, borrando además del escalafón a quienes eran militares. Sancionada el 3 de diciembre, permitió eliminar del escalafón militar a 17 generales, 49 coroneles, 52 comandantes y 158 oficiales del ejército que ya habían sido dados de baja por el mismo Obando. A excepción de 46, todos los demás fueron deportados. A este grupo se agregaron 13 coroneles y 151 oficiales de las milicias. Catorce ciudadanos fueron confinados y dos más desterrados del país. El celo antibolivariano de Obando y de los *exaltados* se extendió a los empleados públicos que habían expresado abiertamente su simpatía con el Libertador.

La Convención aprobó, el 23 de marzo de 1832, la ley sobre régimen político y municipal que creó las cámaras provinciales, asignándoles nueve diputados si la provincia no llegaba a 50.000 habitantes, doce si fluctuaba entre 50.000 y 100.000 habitantes, quince si fluctuaba entre 100.000 y 150.000 habitantes y dieciocho si pasaba de 150.000 habitantes. Los diputados debían representar convenientemente a los cantones. Estas Cámaras deberían empezar sus sesiones el 15 de septiembre de 1832.

Al terminar los trabajos de la Convención las provincias constituyentes de la nación eran dieciocho, pero se agregó a ellas la provincia de Vélez, creada por decreto del 24 de marzo de 1832 e integrada por los cantones de Vélez, Chiquinquirá y Moniquirá, exceptuando las parroquias de Suaita y Gámbita, que pasaron al Cantón del Centro, en la provincia del Socorro. El proyecto de creación de la nueva provincia del Cauca, segregada de la de Popayán, fue debatido por primera vez en el congreso de 1833. En ese proyecto de ley, los cantones de Tumaco y Barbacoas, que habían pertenecido a la antigua provincia de Buenaventura, serían incorporados a la provincia de Pasto. Los otros dos cantones de la vieja provincia (Iscuandé y Guapi) pasarían a

la del Cauca. Una nueva provincia de Buenaventura, cuya capital sería Cali, quedaría integrada por los cantones de Supía, Cartago, Anserma, Toro, Tuluá, Buga, Palmira y Cali. Como esta reforma obligaba a consultar a la Cámara de Buenaventura, se aplazó la aprobación de la nueva provincia del Cauca hasta la siguiente legislatura. El Congreso de 1833 resolvió la distribución de esos cantones del sur entre las provincias de Popayán, Buenaventura y Cauca, con lo cual el número definitivo de las provincias que integraban la República se fijó en veinte.

Las diecinueve provincias constituyentes del Estado de la Nueva Granada en 1832, con su población calculada por el Censo de 1825 y los congresistas que les correspondían de acuerdo a ella, fueron entonces las siguientes:

PROVINCIAS	POBLACIÓN	SENADORES	REPRESENTANTES
Casanare	19.080	1	1
Pamplona	66.126	1	3
Socorro		2	4
Vélez	90.119	1	3
Tunja	67.335	2	7
Bogotá	177.426	3	7
Neiva	188.695	1	3
Mariquita	47.157	1	2
Antioquia	31.339	2	4
Mompóx	104.253	1	2
Santa Marta	40.180	1	2
Riohacha	44.395	1	1
Cartagena	11.925	2	6
Panamá	148.655	1	3
Veraguas	66.119	1	1
Chocó	33.966	1	1
Popayán	17.250	2	4
Buenaventura	87.519	1	1
Pasto	17.684	1	1
	27.325		
19	1.286.538	26	56

Fuentes: GNG., 41 (julio 8 de 1832) y 98 (agosto 11 de 1833).

La Convención terminó sus sesiones el domingo primero de abril de 1832, a la una y media de la mañana. El discurso de clausura fue pronunciado por Francisco Soto, quien hizo un balance de lo logrado: la carta constitucional

del nuevo Estado, el compromiso del gobierno con la protección de la religión católica, amnistía a los comprometidos con el anterior gobierno militar, organización de la Hacienda Nacional («el alma del estado») y el acierto en la elección de los titulares del Poder Ejecutivo (Santander y Azuero). En su opinión, éste último aspecto había sido el principal acierto de la Convención:

*Todos sus demás trabajos pueden estar marcados con los errores inseparables de la condición humana; sólo en la elección de los altos magistrados, del presidente y vicepresidente del Estado, pueden desafiar la censura, la maledicencia y aún la misma calumnia*¹⁷.

La Constitución de 1832, como recordó el presidente de la Convención -el obispo José María Estévez-, reconoció la importancia política de las provincias al concederles cuerpos legislativos propios, las *Cámaras Provinciales*, para

*que cuiden de sus propios intereses, que supervigile sus establecimientos, que fomente su industria, que difunda la ilustración y que tenga la intervención conveniente en el nombramiento de sus empleados y de los de la Nueva Granada entera. En adelante ya el centralismo no será el obstáculo de la felicidad de los pueblos, y la prosperidad de cada uno de ellos estará en manos de sus inmediatos mandatarios*¹⁸.

En efecto, la sección II del título VIII de la Constitución del Estado determinó las atribuciones de las Cámaras provinciales, facultándolas para equilibrar el poder de cada gobernador provincial, «dependiente del Poder Ejecutivo, de quien es agente constitucional». Una de éstas le concedía el privilegio de elaborar una lista de seis ciudadanos, de entre los cuales el presidente escogería al gobernador provincial. La Convención Granadina decretó, el 23 de marzo de 1832, que en cada capital de provincia debía ejercer el poder ejecutivo un gobernador. Las provincias se dividían en cantones, regidos por jefes políticos dependientes de aquel, y los cantones se componían por distritos municipales, los cuales funcionarían conforme a lo dispuesto por la ley del 10 de mayo de 1830.

¹⁷Discurso de Francisco Soto al cerrarse las sesiones de la Convención Granadina. 1 de abril de 1832. En: G. de la N.G., 28 (8 de abril de 1832).

¹⁸José María Estévez: Presentación de la Constitución del Estado de la Nueva Granada, 7 de marzo de 1832. En: Uribe Vargas: Las constituciones de Colombia, II. p. 890.

Las Cámaras Provinciales empezaron sus trabajos en el año 1832, ocupándose de aprobar decretos relativos a los siguientes aspectos:

- Nuevos impuestos para la realización de obras públicas, buena parte de los cuales serían suspendidos por el Consejo de Gobierno, por violar la disposición constitucional que exigía la ratificación por el Congreso),
- Organización de colegios provinciales y escuelas de primeras letras,
- Organización de trabajos de apertura de nuevos caminos,
- Manumisión de esclavos,
- Administración de las rentas provinciales.

Sus actuaciones dejaron mucho que desear en sus sesiones de 1832, pues muchas confundieron sus atribuciones y traspasaron sus esferas, obligando al Poder Ejecutivo a suspender buena parte de lo que decretaron, remitiendo al Congreso la aprobación definitiva. En el año 1833 el redactor de la *Gaceta Oficial* registró sus progresos en la comprensión de sus funciones y del sistema representativo adoptado por la República. En su primer informe anual al Congreso, el presidente Santander solicitó la expedición de una ley orgánica de las provincias, con el fin de precisar mejor las funciones de las cámaras provinciales. Efectivamente, el Congreso se ocupó del tema, una vez que aprobó los decretos específicos de creación de nuevos impuestos que originalmente habían expedidos las cámaras provinciales. Lorenzo María Lleras, redactor de la *Gaceta de la Nueva Granada*, se alegró de que el Congreso se hubiera ocupado de estudiar la ley orgánica de las provincias, que esperaba suprimiera todas las leyes anteriores.

La *ley sobre organización y régimen de las provincias*¹⁹ fue aprobada por el Congreso Nacional el 17 de mayo de 1834. Dos días después, fue sancionada por el presidente Santander, quedando establecido que la figura del gobernador, “dependiente del Poder Ejecutivo de quien es agente inmediato constitucional”, encarnaría al gobierno superior de cada provincia. Todo el gobierno político y económico de la provincia dependía de él, pues fue definido como la persona que

cuida de la tranquilidad, del buen orden, de la seguridad de las personas, bienes y derechos de los ciudadanos y habitantes, de la ejecución de la constitución y de las leyes, de los decretos y órdenes del poder ejecutivo, de los mandamientos y sentencias de los tribunales y juzgados, y de todo lo que pertenezca a la policía y prosperidad de la provincia

¹⁹GNG, 142 (15 junio 1834) y 143 (22 junio 1834).

El gobernador convocaría anualmente las sesiones de la cámara provincial, y al inaugurarla debía presentarle un informe sobre el estado de la provincia. Estaba obligado además a promover el progreso de la instrucción pública, los recaudos fiscales, las funciones del patronato eclesiástico, a visitar anualmente la provincia, etc. Se estableció la figura del jefe político, subordinado al gobernador de la provincia, «de quien es agente natural e inmediato», para encarnar al gobierno de los cantones en que fue dividida cada provincia. A su turno, este funcionario tendría bajo su control a los alcaldes de los distritos parroquiales y a los comisarios de policía, donde fuesen necesarios. Las cámaras de provincia, compuestas por los diputados de los cantones, abrirían sus sesiones legislativas los días 15 de septiembre de cada año, en la capital provincial. Sus sesiones ordinarias duraban 20 días, y podían prorrogarlas 10 días más. Sus variadas funciones fueron reducidas a 33 artículos. Los concejos municipales se establecieron en las cabeceras provinciales y de cantón, y se componían de municipales del respectivo cantón. También se establecieron concejos comunales en las villas o distritos parroquiales. Las rentas provinciales, municipales y comunales fueron establecidas en esta ley con toda precisión, así como la contribución subsidiaria para escuelas y el servicio personal subsidiario para caminos y obras públicas.

3. CREACIÓN DE NUEVAS PROVINCIAS

De acuerdo a los censos de 1835 y 1843, la población de las 20 provincias que componían la República hasta este último año era la siguiente:

PROVINCIA	1835	1843	PROVINCIA	1835	1843
Bogotá	255.569	279.032	Panamá	72.665	73.726
Tunja	236.983	271.773	Popayán	48.236	67.132
Antioquia	158.017	189.534	Cauca	50.420	60.860
Cartagena	130.324	142.880	Mompós	47.557	48.828
Socorro	114.513	138.937	Santa Marta	46.587	45.677
Pamplona	99.610	112.640	Veraguas	42.514	45.376
Vélez	83.418	96.303	Buenaventura	31.920	37.104
Neiva	77.452	93.688	Chocó	21.194	27.360
Mariquita	79.721	89.460	Casanare	15.948	18.489
Pasto	58.589	76.151	Riohacha	14.801	16.734

La población de la República se había incrementado de 1.686.038 (1835) a 1.931.684 habitantes (1843), es decir un 14.5% en ocho años, si hemos de creer en la calidad de los dos censos. El proceso de creación de la provincia del Cauca había tomado tres años en el Congreso por la agitación y conflictos que produjo la pretensión de Cartago de convertirse en su capital, a tal punto que se produjo un motín en una de sus poblaciones. Esta experiencia motivó la actitud adversa de la Administración Santander a la creación de nuevas provincias, pues en 1836 se opuso a la formación de una provincia con los cantones de Bucaramanga, Girón y Piedecuesta que, paradójicamente, llevaría el nombre de su amigo Francisco Soto al ser creada en 1850. Como muchos distritos en rápido crecimiento aspiraban en ese momento a convertirse en capitales provinciales, tales como Cúcuta, Soatá, Málaga, Barranquilla, Guaduas y Ocaña, Santander argumentó que este proceso traería más conflictos que bienes, por lo cual aconsejó esperar unos años antes de promover en el Congreso más divisiones territoriales.

La Guerra de los Supremos, encabezada por los jefes militares de algunas provincias adversas al gobierno del doctor Márquez, originó la idea de fragmentar al máximo las grandes provincias antiguas para conjurar nuevos pronunciamientos militares en ellas. Fue así como Mariano Ospina, el secretario del Interior de la Administración Herrán, proyectó en 1843 y 1844 una reforma política de las provincias existentes, dirigida a optimizar la eficacia del control que debería ejercer sobre ellas el Estado central. Partiendo de la idea de que las leyes no se cumplían en las provincias por la ineficacia de los gobernadores y de sus agentes en los cantones, argumentó que se trataba de mejorar la eficacia de la acción de los jefes políticos cantonales, «muchas veces dirigidos por curiales ignorantes y sin moralidad que hacen de la autoridad un instrumento de estafas, vejaciones y molestias para los vecinos». Como no existían fondos suficientes para pagar bien a los 20 gobernadores y 115 jefes políticos existentes, ni se encontrarían las personas suficientemente aptas para ocupar tantos empleos públicos, el mejor camino para mejorar la eficacia administrativa del Estado era suprimir los cantones y sus jefes políticos, adoptando en cambio un régimen de provincias más pequeñas, sustitutivas de los cantones, de tal suerte que «el magistrado que las gobierne ejercerá en ellas tanto las funciones que debieran corresponder a la autoridad provincial como las propias de la cantonal»²⁰. Su diseño consistía en dividir

²⁰Circular de Mariano Ospina a los gobernadores provinciales pidiendo datos para una nueva división territorial de la República. Bogotá, 17 de julio de 1843. GNG, 637 (23 julio 1843).

el territorio de la República en 43 provincias integradoras de los cantones más próximos, más cinco territorios especiales, de la manera siguiente:

PROYECTO OSPINA PARA LA AGRUPACIÓN DE CANTONES EN PROVINCIAS, 1843

1	Salazar, San José, Rosario	16	Guaduas y La Palma	31	Ocaña
2	Concep., Málaga, Pamplona	17	Honda y Mariquita	32	Sinú, Corozal, Loricá
3	B/manga, Girón, P/cuesta	18	Ibagué, Espinal, Chaparral	33	B/quilla, Sabanal., Soledad
4	Barichara, Zapatoca, San Gil	19	Purificación, Neiva, Guagua	34	Cartagena y Mahates
5	Socorro, Oiba, Charalá	20	La Plata y Timaná	35	Santa Marta, Valled., Ciénega
6	Vélez y Moniquirá	21	Túquerres	36	Riohacha y San Juan
7	Soatá y Cocuy	22	Pasto	37	Alanje
8	Santa Rosa y Sogamoso	23	Popayán y Almaguer	38	Santiago
9	Tunja y Ramiriquí	24	Cali, Palmira y Caloto	39	Panamá, Portobelo, Chorrera
10	Tensa y Garagoa	25	Tuluá, Buga, Cartago, Roldan.	40	Santos, Parita, Natá
11	Chiquinq., Ubaté, Lejva	26	Salamina y Supía	41	Raposo, Iscuandé, Tumaco
12	Zipaq., Guatavita, Chocontá	27	Rionegro y Marinilla	42	San Juan y Atrato
13	Bogotá y Funza	28	Medellín	43	Pore, Nunchía, Chire, Taguana
14	Cáqueza y Fusagasugá	29	Santafé de Antioquia		
15	Tocaima y La Mesa	30	Mompós, Simití, Mag., Chirig.		

Fuente: GNG, 637 (23 julio de 1843)

Además de estas 43 provincias, se crearían cinco territorios: San Martín y Macuco, Arauca, Darién, islas de San Andrés y Bocas del Toro. Estos territorios correspondían a los cantones que «por su aislamiento, por lo disperso y atrasado de su población» no habían podido gozar regularmente de administración de justicia y de gobierno municipal, manteniéndose así «en el mismo o en peor estado que en tiempo del régimen colonial».

Para optimizar su diseño, que pensaba llevar a la Legislatura del siguiente año, Ospina solicitó a los gobernadores el envío de croquis de sus respectivas provincias, «en el cual se señalen el curso de las aguas y la situación de todas las parroquias, indicando también los caminos principales», pues diariamente la Secretaría del Interior afrontaba muchas dudas por no disponer de cartas geográficas de gran escala y buena localización. Aunque una ley (15 de mayo de 1839) había ordenado contratar en Europa ingenieros geógrafos para la realización de la descripción geográfica de la Nueva Granada, tal tarea demandaría varios años²¹. Con la información recogida, efectivamente este secretario del Interior presentó ante el Congreso de 1844 el proyecto de ley que reformaba significativamente la división tradicional de la República,

²¹ GNG, 641 (20 agosto 1843).

creando 44 provincias y los cinco territorios especiales modificados: Bocas del Toro, Remedios, Darién, Meta, Caquetá y el de las islas de San Andrés. El Poder Ejecutivo sería quien designaría la capital de cada provincia para conjurar conflictos entre los cantones reunidos. Conforme al censo de 1843, el proyecto contemplaba la siguiente población para cada provincia proyectada, según los cantones y distritos parroquiales que le serían agregados:

PROYECTO DE DIVISIÓN PROVINCIAL, SEGÚN LA POBLACIÓN,
PRESENTADO POR OSPINA AL CONGRESO DE 1844

Cúcuta	19.975	Guaduas	44.225	Santa Rosa de Osos	27.871
Pamplona	53.328	Patí	45.518	Antioquia	35.336
Lebrija	39.170	Mariquita	33.492	Medellín	52.418
Soatá	59.079	Saldaña	68.657	Rionegro	44.754
Casanare	9.149	Neiva	33.615	Salamina	32.562
Tundama	84.357	Alto Magdalena	34.313	Cauca	49.072
Guanentá	61.134	Ocaña	24.069	Buenaventura	43.886
Socorro	70.703	Riohacha	23.404	Popayán	47.708
Tunja	84.474	Santa Marta	25.260	Pasto	35.950
Tensa	62.714	Bocas del Magdalena	35.292	Túquerres	36.749
Vélez	73.891	Mompós	27.437	Barbacoas	22.434
Fúquene	64.039	San Jorge	34.000	Panamá	23.251
Zipaquirá	61.768	Cartagena	32.645	Parita	49.268
Bogotá	67.033	Sinú	51.695	Veraguas	45.376
Cáqueza	28.605	Chocó	26.326		

Fuente: GNG, 673 (31 marzo 1844)

Como podría esperarse, el debate de este proyecto en la Cámara de Representantes fue muy intenso, pues sus contradictores propusieron la suspensión indefinida tan pronto comenzó el primer debate. Aunque los partidarios de Ospina lograron que el debate continuara y fuese terminado, al proponerse el inicio del segundo debate no contaron con los votos suficientes, siendo derrotados por los votos de 42 representantes contra los 22 que apoyaban el proyecto. Esta votación²² ilustra muy bien la existencia de dos partidos: el que defendía las tradiciones provinciales, en tanto entidades históricas y jurídicas de larga duración, y el que pugnaba por debilitarlas para avanzar hacia su integración a la nación bajo la autoridad del Estado central, en ese entonces vivamente interesado en extinguir «el germen del federalismo» que había aflorado durante la Guerra de los Supremos.

²² GNG, 673 (31 de marzo 1844).

El partido defensor de las entidades provinciales antiguas y, por tanto, de la posibilidad de la implantación del régimen federal en el futuro, se integró por buena parte de los representantes de las provincias del Socorro (Pascual Afanador, Félix Girón, Miguel S. Uribe, Donato e Inocencio Vargas), Tunja (Aniceto Angarita, Ignacio Parra, Juan Nepomuceno Riaño, Diego de Mendoza y Francisco María Zabala), Panamá (Juan Bautista Feraud, José María Vallarino Chiari), Veraguas (Francisco y Wenceslao Fábrega), Cartagena (Juan Antonio Calvo, Leandro Canabal, Joaquín Posada Gutiérrez, Dionisio Epifanio Vélez, José Manuel de Vivero), Antioquia (Pascual González, Juan Nepomuceno Jiménez, Pedro Antonio Restrepo), Mariquita (Ruperto Anzola, Luis María Silvestre), Pasto (Miguel Burbano, José Joaquín Guerrero) y algunos de las provincias de Buenaventura (Julio Arboleda), Mompós (Manuel Baena Núñez), Vélez (Pantaleón Ballesteros), Popayán (Vicente Cárdenas, Manuel de Jesús Quijano), Neiva (Pedro Dávila, Manuel María Rodríguez), Bogotá (Miguel Tobar, Leopoldo Borda), Santa Marta (José Francisco Díaz Granados, Eduardo Salazar), Cauca (Santiago Llanos, Francisco Felipe Martínez), Riohacha (Miguel Macaya), Casanare (Silverio Medina) y Pamplona (Domingo Mutis).

El partido adverso al proyecto federal, interesado en reformar las provincias tradicionales, se integraba por la mayoría de los representantes de Bogotá (Andrés Aguilar, José Eusebio Caro, Félix Castro, José María Domínguez Roche, Ignacio Gutiérrez, Juan Antonio Marroquín, José Félix Merizalde) y Pamplona (Braulio Evaristo Cáceres, Blas Hernández, Agustín Vargas), así como de algunos de Tunja (Antonio M. Calderón, Pedro Franco Pinzón, Ezequiel Rojas), Vélez (Ignacio Castañeda), Mariquita (Eugenio Castilla), Neiva (Joaquín Gómez Iriarte), Antioquia (Vicente Antonio Gómez Restrepo, José María Martínez), Chocó (Ricardo Olaechea), Pasto (Orbegoso), Mompós (Luis José Serrano) y Vélez (Domingo Antonio Téllez).

Pese a su derrota en el Congreso, Ospina presentó otro proyecto de ley²³ que facultaría al Poder Legislativo para crear o suprimir provincias discrecionalmente, suprimir cantones, trasladar distritos parroquiales de una provincia a otra y crear territorios nacionales. Pero este proyecto también facultaba al Poder Ejecutivo para crear o suprimir distritos parroquiales, fijándoles sus límites y separándolos de algún cantón para agregarlos a otros;

²³ GNG, 673 (31 de marzo 1844).

para resolver las disputas limítrofes entre provincias, cantones o distritos parroquiales, y para trasladar las cabeceras cantonales o de los distritos parroquiales. Tuvo mejor suerte con este último proyecto, pues fue convertido en ley del 31 de marzo de 1845, adicionada por otra (29 de abril de 1846) que facultaba al Congreso para «crear o suprimir una provincia o un cantón, y para alterar los límites de las provincias».

Bajo la Administración Mosquera, su secretario de Gobierno, el expresidente José Ignacio de Márquez, volvió a insistir ante la Legislatura de 1846 en el proyecto de reformar la organización provincial. Su argumentación partió de la identificación de dos obstáculos que, en su opinión, se oponían a «la buena administración política» de la nación. Una de ellas era «la monstruosa división territorial» que existía y, la segunda, «las muchas, complicadas y minuciosas atenciones que tienen los gobernadores» de las provincias. Ese «problema monstruoso», herencia del «tiempo del Gobierno español», era la desigualdad de la población de las provincias: mientras algunos gobernadores gobernaban sobre veinte mil habitantes, otros tenían que hacerlo sobre doscientos mil. La gran extensión territorial de la mayoría de ellas no permitía a los gobernadores visitarlas y conocerlas, «ni examinar con escrupulosidad sus exigencias, ni determinar con seguridad sus recursos, ni ejercer constante, pronta e inmediata inspección y vigilancia sobre sus subalternos y demás funcionarios, ni promover y llevar a cima importantes mejoras, ni remover, en fin, oportunamente los tropiezos que se opusieran a la prosperidad de los pueblos»²⁴. El remedio tendría que empezar por un fortalecimiento de las secretarías de las gobernaciones, pero lo que debería hacerse pronto era una reforma de la división político-administrativa, según el proyecto que anunció presentar ante el Congreso.

La primera ley que obtuvo, sancionada el 8 de junio de 1846, fragmentó el territorio de la antigua y problemática provincia de Pasto, separándole dos nuevas provincias: la de Túquerres y la de Barbacoas (compuesta ésta por los cantones de su nombre y los de Tumaco, Iscuandé y Micaí). Mientras tanto, se acumulaban los actos que creaban los territorios especiales proyectados pro Ospina: Bocas del Toro, Caquetá, Darién y San Martín). Dos nuevos territorios, el de las islas de San Andrés y el de Guanacas (Tierradentro), fueron creados por la ley del 28 de abril de 1847, aunque este último fue

²⁴GNG, 791 (2 abril 1846).

suprimido posteriormente (decreto del 23 de abril de 1849). El territorio del Raposo, creado por el decreto legislativo del 4 de mayo de 1848, tuvo una efímera existencia, pues el presidente López reintegró el cantón de este nombre a la provincia de Buenaventura (decreto del 1 de junio de 1849). En 1847 el Congreso expidió el régimen de los territorios especiales, que serían gobernados por prefectos nombrados directamente por el presidente de la República, a quienes se les dio facultad para nombrar corregidores subalternos (ley del 10 de mayo de 1847). Bajo su amparo, fue creado de inmediato el territorio Goajiro (ley del 19 de mayo de 1847), segregándolo de la provincia de Riohacha.

La distribución nacional del *Registro Oficial* que hacía la Secretaría de Gobierno se organizó desde junio de 1846 con base en la existencia de 22 provincias y de los cinco territorios creados. La Cámara de Representantes consideró, el 2 de marzo de 1846, un proyecto redactado por José María Mantilla para separar del territorio de la provincia de Pamplona dos nuevas provincias: la de Girón, cuya antigua existencia sería restablecida, y una que se crearía mediante la reunión de los cantones de Cúcuta, Rosario y Salazar de las Palmas. Aunque fue aprobado por la Cámara, se negó en su tránsito por el Senado.

Al comenzar el año 1847 fue publicada en la *Gaceta de la Nueva Granada* el proyecto prometido por el secretario Márquez²⁵, que en esencia era la misma propuesta de Ospina para dividir el territorio nacional en 44 provincias, compuesta cada una por un único cantón, y seis territorios especiales, atendiendo «a la población, a la extensión del territorio, a su naturaleza, a las relaciones de los pueblos, a su comunidad o analogía de intereses y a sus hábitos y carácter». La extensa argumentación ofrecida esta vez por el secretario Márquez empezaba por el argumento de la incongruencia de las tradiciones provinciales respecto del nuevo régimen «popular representativo» adoptado, en el cual la división territorial tenía como propósitos la eficaz ejecución de las leyes en todo el territorio, la acción de la autoridad pública, la equilibrada representación de los intereses y necesidades de las localidades en el Poder Legislativo, el mantenimiento del orden público y la formación de «un espíritu, un sentimiento único de unión y de nacionalidad... capaz de resistir unido a los embates de la discordia y de la anarquía». Ninguno de

²⁵ GNG, 849 (4 febrero 1847), 851 (11 febrero 1847) y 853 (18 febrero 1847).

esos fines podía realizarse con la división provincial heredada del régimen español, pues parecía «adrede inventada por contrariar tales fines». ¿Por qué las tradiciones provinciales eran un obstáculo que debía removerse?

Primero, porque entre los distritos parroquiales y el Poder Ejecutivo mediaban dos «autoridades sedentarias, encadenadas la una a la otra, de manera que si la una deja de moverse la otra queda paralizada, la acción queda se amortigua o detiene en uno de estos órganos de comunicación»: los gobernadores provinciales y los jefes políticos de los cantones. Los primeros, pagados y controlados por el Poder Ejecutivo, tenían que valerse de los segundos (no remunerados) para poder actuar en sus distritos y, dada la ignorancia administrativa y fugacidad en sus empleos de éstos, hacían «encallar» la actividad del primero. De este modo, los alcaldes parroquiales eran «una autoridad impotente y ciega», pese a que sus distritos eran los sitios «donde está la vida y el movimiento de la nación», ya que cantones y provincias eran sólo «fórmulas creadas únicamente para facilitar la acción del Gobierno sobre las personas y las cosas». El proyecto del gobierno era entonces transferirle a los gobernadores las funciones de los jefes políticos y reducir el tamaño del territorio provincial, para que pudiese recorrerlo con frecuencia y entenderse directamente con los alcaldes de los distritos parroquiales.

Segundo, porque sólo las capitales provinciales eran las que hacían oír en el Congreso Nacional sus opiniones y exigencias, dada su mayor influencia en la elección de los representantes de la provincia. Tercero, porque las grandes provincias antiguas, «que rivalizan entre sí, y aún con la nación misma», mantienen «la desunión y estorban la fusión de los pueblos en uno solo», y son «fuente funesta de guerras civiles y de otros gravísimos males». Así, mientras subsistan «esas grandes unidades» territoriales la nación no podría formar «un todo estrechamente unido» y sería «apenas la agregación forzada de miembros que tienden de continuo a formar un todo independiente» y separarse. Por tanto, habría que aprovechar la oportunidad para «eliminar esas provincias colosos que son una especie de amenaza perenne a la unidad y a la paz de la República», porque en la Nueva Granada no debería haber «sino un sentimiento único indivisible de nacionalidad: que los habitantes de este país no sean más que granadinos; sin esto, la existencia futura de la República es un hecho que no tiene en su favor grandes probabilidades».

Cuarto, porque las capitales de las provincias ejercían «un gran poder moral sobre los pueblos de su dependencia», y así «basta que los trastornadores del orden se apoderen de la capital de una de las grandes provincias, o que un

gobernador o un jefe militar cometa en ella una traición, para que la provincia entera quede a merced de los sediciosos». Al reducirle el tamaño a las provincias y equilibrarlas entre sí se podría obtener que las sediciones no podrían propagarse con facilidad, no sólo por la rivalidad de las vecinas sino porque los gobernadores podrían acudir con rapidez a «poner en acción los medios de reprimir la sedición». Quinto, porque las grandes empresas que podrían acometerse en el país «serán casi siempre nacionales», ya que «rara vez habrá una grande empresa propiamente provincial, es decir, que interese a todos o a la mayor parte de los cantones de una provincia».

El segundo argumento de Márquez fue el de que al reducir el tamaño de las provincias se podría reducir a una sola corporación las atribuciones de las cámaras provinciales y de los concejos municipales, así como a un solo fondo las rentas provinciales y municipales, de tal suerte que la concentración de fondos y de miras permitiría a las nuevas provincias promover los intereses de las localidades. La reforma llevaría al Congreso 44 senadores y 54 representantes, para un total de 98 miembros del Congreso, la misma cantidad de la situación previa, que se componía de 31 senadores y 67 representantes. Aunque se nombrarían 44 gobernadores, desaparecerían 115 jefes políticos de cantones, y todos aquellos se entenderían directamente con las Secretarías de Estado y con los alcaldes parroquiales. Se debería aclarar que el término parroquia sólo designaba una jurisdicción territorial eclesiástica administrada por un cura, mientras que el término distrito parroquial nombraba un territorio gobernado por un alcalde y administrado por un cabildo, cuyos objetos de primera necesidad eran una iglesia con sus ornamentos, un cementerio, una cárcel, una escuela y la casa del alcalde, cabildo y juez.

Manuel María Mallarino, secretario de Relaciones Exteriores y Mejoras Internas, fue el encargado de presentar al Congreso de 1847 los dos proyectos de ley sobre división territorial de la República. El primero facultaba al Congreso para crear o suprimir provincias y cantones, alterando los límites provinciales si fuese necesario trasladar un cantón de una a otra. Al Poder Ejecutivo lo facultaba para determinar los límites de las provincias, alterar los de los cantones, designar las capitales provinciales y las cabeceras de los cantones. Los gobernadores quedarían facultados para crear y suprimir distritos parroquiales, alterar sus límites y variar sus cabeceras. Se aclaraba que las jurisdicciones civil y eclesiástica se harían coincidir, de tal modo que distrito parroquial sería el territorio administrado por un alcalde y parroquia el administrado espiritualmente por un cura párroco. Este proyecto tuvo éxito y se convirtió en la ley el 29 de mayo de 1847.

El segundo proyecto dividía el territorio nacional en 40 provincias, cada una compuesta por varios cantones, más cinco territorios especiales (Bocas del Toro, Caquetá, Darién, Goajira y San Martín). Sin embargo, éste no fue aprobado por la Legislatura de este año. Al año siguiente, el nuevo secretario de Gobierno de la Administración Mosquera, Alejandro Osorio, presentó al Congreso el proyecto de la primera ley orgánica de la administración municipal²⁶. La innovación administrativa era significativa, pues comenzaba el Poder Ejecutivo a sustituir el concepto de *administración provincial* por el de *administración municipal*, pretendiendo subsumir las provincias en las municipalidades:

La administración municipal es el gobierno particular de las provincias, cantones y distritos parroquiales, distinto del régimen político general a que están sujetos como partes integrantes de la Nación (artículo 1).

Las antiguas provincias fueron igualadas a los distritos parroquiales en tanto meros entes de la administración municipal, cuyos objetos comunes les eran señalados por el Gobierno Nacional: la enseñanza pública, las vías de comunicación, el mejoramiento de la dotación de bienes de las poblaciones (plazas, calles, iglesias, mercados, cementerios, fuentes de agua, empedrados, sanidad y aseo), conservación de bosques y sus recursos animales, las ferias, la elección de los funcionarios municipales, la construcción de edificios y obras públicas, la policía rural, los resguardos de indígenas, etc.

Las cámaras provinciales y los cabildos de los distritos parroquiales estarían facultados para expedir ordenanzas relativas a sus objetos administrativos, pero sin «disponer nada en contrario de la Constitución y de las leyes, ni de las resoluciones del Poder Ejecutivo y de los gobernadores, dictadas en negocios de su competencia» (artículo 10, literal 4). La subordinación de las cámaras provinciales a los agentes del Poder Ejecutivo era notoria en los asuntos fiscales, pues no podían «prohibir la entrada y libre circulación de los efectos que son de libre comercio por las leyes de la República», ni gravarlos por tal operación, y menos a las mercancías que ya habían sido gravadas para los recaudos nacionales. Las contribuciones directas que podían imponer los cabildos parroquiales a los ciudadanos de su distrito eran solamente dos: una sobre el servicio personal, destinada a la apertura y conservación de vías de

²⁶Proyecto de ley orgánica de la administración y régimen municipal, 1848. GNG, 956 (20 febrero 1848).

comunicación, y otra sobre la renta, destinada a la construcción y conservación de la escuela y pago del salario del preceptor. Todas las demás serían las establecidas por las cámaras provinciales o por las leyes nacionales, así como los productos de los bienes provinciales o parroquiales. Este proyecto fue convertido efectivamente en ley orgánica de la administración y régimen municipal (3 de junio de 1848), adicionada al año siguiente (ley del 30 de mayo de 1849) con el fin de establecer los modos como se conformarían las cámaras provinciales y los cabildos parroquiales, así como las funciones que desempeñarían.

El proyecto de división política del territorio nacional presentado ante la Legislatura de 1848 pretendía establecer 54 provincias y 7 territorios²⁷, pero las dos cámaras interpusieron obstáculos para su aprobación, de tal suerte que el presidente Mosquera reconoció, en su último mensaje al Congreso de 1849, que este proyecto seguía pendiente, aunque recomendaba su aprobación, «tanto más cuanto que habiéndose adoptado el proyecto de ley sobre régimen municipal, solamente falta aquel paso de perfección», pues las cámaras provinciales no eran capaces de extender su acción sobre grandes territorios:

Sin esta división jamás tendremos estadística, ni se conocerán los recursos de las diversas localidades, y sin esta base no puede haber un buen sistema de rentas en la nación. Considerada la división territorial en el orden moral, ella es el fundamento de la libertad, y los ciudadanos encargados del manejo de sus propios negocios aseguran el ejercicio de sus derechos y afianzan la existencia real del Gobierno democrático²⁸.

Aunque todos los esfuerzos hechos por las Administraciones Herrán y Mosquera para desintegrar las grandes provincias antiguas fueron frustrados por las cámaras legislativas, exceptuando la provincia de Pasto, durante la Administración López comenzó el proceso de creación de nuevas provincias, empezando por la de Tundama (ley del 7 de mayo de 1849) mediante la congregación de los cantones del Cocuy, Soatá, Santa Rosa y Sogamoso, fijándose su capital en la villa de Santa Rosa de Viterbo. Se reducía así el tamaño de la antigua provincia de Tunja, que para el año 1849 sólo podía enviar a la Cámara dos representantes, ya que los otros dos los enviaría la nueva provincia de Tundama. Para las siguientes elecciones de senadores

²⁷GNG, 986 (8 junio 1848).

²⁸GNG, 1029 (4 marzo 1849).

sólo le quedaba el derecho para elegir uno. Un año después fueron elevados a la condición de cantones algunos distritos parroquiales de la provincia de Tunja: Guateque, Garagoa y Miraflores (decreto del 20 de abril de 1850).

La segunda provincia nueva creada por esta Legislatura (decreto del 26 de mayo de 1849) fue la de Chiriquí, compuesta por el cantón de Alanje y con capital en la villa de David, como resultado de la escisión de la provincia de Veraguas, que quedó reducida solamente al cantón de Santiago, con capital en la ciudad de Santiago. Quedaba así el Istmo dividido en tres provincias: Panamá, Veraguas y Chiriquí. La tercera provincia creada fue la de Ocaña (ley del 29 de mayo de 1849), separando de la provincia de Mompós los distritos parroquiales de Ocaña, Río de Oro, Carmen, Convención, Loma de indígenas, San Antonio, Brotaré, Teorama, La Cruz, Aspasica, La Palma, Pueblo Nuevo, Buenavista, Los Ángeles, Loma de corredores, Aguachica, Puerto Nacional, Simaña, San Bernardo, Badillo y Tamalameque.

El Congreso de 1850 aprobó la supresión (ley del 22 de junio de 1850) de los territorios existentes (Bocas del Toro, San Andrés, Darién y San Martín), reduciéndolos a la condición de cantones y adscribiéndolos respectivamente a las provincias de Chiriquí, Cartagena, Panamá y Bogotá, y decretó (8 de abril) la creación de la nueva provincia de Azuero, integrada por los cantones de Los Santos y Parita, más el distrito parroquial de Santa María, fijándole como capital a la ciudad de Los Santos. El Istmo quedó dividido en cuatro provincias: Panamá, Veraguas, Chiriquí y Azuero. La supresión del régimen de los territorios obedeció a un criterio liberal: la calificación de ciertas zonas como territorios étnicos que debían ser especialmente protegidos «por su aislamiento e ignorancia», dándoles un régimen especial, se consideró un «anacronismo no poco ofensivo», pues se consentía en que algunos pueblos «no se eduquen para el sistema republicano que hemos adoptado», ejerciendo «el sagrado derecho de la ciudadanía, del cual están privados sin razón alguna que justifique o cohoneste tan cruel privación»²⁹. Al momento de suprimirse la existencia del territorio de Bocas del Toro, agregándolo en calidad de cantón a la provincia de Chiriquí (decreto del 29 de abril de 1850), se le cambió a ésta el nombre por el de provincia de Fábrega, como homenaje a la memoria del general José Fábrega, «uno de los primeros que dieron el grito de independencia en las provincias del Istmo de Panamá» (decreto del 4 de mayo

²⁹Victoriano de Diego Paredes: Informe del secretario de Relaciones Exteriores al Congreso de 1850. GNG, 1117 (25 abril 1850).

de 1850). No obstante, el decreto del 30 de mayo de 1851 le devolvió a esta provincia el anterior nombre de Chiriquí, que era como aparecía en las cartas geográficas.

La provincia de Valledupar, con capital en la ciudad de su mismo nombre, fue creada por el Congreso de 1850 (ley del 15 de abril), integrándola con los cantones de Valledupar y Chiriguaná, que le fueron segregados a la provincia de Santa Marta. A continuación, el Congreso dividió la provincia de Pamplona en tres nuevas provincias (ley del 17 de abril):

- *Santander*, capital San José de Cúcuta, compuesta por los cantones de San José, Salazar y El Rosario de Cúcuta, más los distritos parroquiales de Arboledas, Chinácota y Bochalema.
- *Pamplona*, capital la ciudad del mismo nombre, compuesta por los cantones de Pamplona, Málaga y Concepción. Un año después se segregaron del cantón de Málaga los distritos parroquiales de San Andrés y Guaca para formar el cantón de Fortoul (decreto del 27 de mayo de 1851).
- *Soto*, capital Piedecuesta, compuesta por los cantones de Girón, Bucaramanga y Piedecuesta.

En la sesión del primero de abril, el representante Gonzalo A. Tavera fue quien propuso que esta última provincia se llamase Soto, en vez de Girón, como se había propuesto originalmente, porque los tres cantones que la integraban «tienen muchísimas rivalidades, y ninguno de ellos querría pertenecer a ella, sino como capital». Aunque él quiso darle el nombre de Floridablanca, se había decidido finalmente por el nombre de Soto, «en conmemoración de uno de los próceres de la independencia, y uno de los granadinos más eminentes». Así como la provincia de Cúcuta llevaría el nombre de Santander, ésta también debía conmemorar a otro hombre que, como aquel, «había nacido en la misma provincia». En la sesión del 5 de abril siguiente, Tavera propuso que, dado que Floridablanca no podría ser la capital provincial por no ser cabecera cantonal (como lo ordenaba el artículo octavo de la Constitución), este lugar debería asignarse a la villa de Piedecuesta, que disponía de mejores edificios, riqueza y personas para desempeñar cargos públicos. Con ello se le hacía justicia, pues Girón era la sede de la factoría de tabacos y Bucaramanga la sede del tribunal superior de justicia³⁰.

³⁰Diario de debates, 1 (4 abril 1850).

La Legislatura de 1851 trasladó la cabecera de la provincia de Mariquita a Ibagué (decreto del 15 de marzo). Para marzo de este año, cuando fue presentado a su consideración el proyecto de la nueva Carta Constitucional que acogía el régimen federal para las provincias, el número de éstas ya se había elevado a 29. Ese mismo mes, los representantes Alejo Morales (Tunja) y Juan Nepomuceno Iregui (Mariquita) presentaron al Congreso el proyecto de ley³¹ que organizaba el régimen municipal para el gobierno descentralizado de las provincias, los cantones y los distritos parroquiales. Ese gobierno sería ejercido en las provincias por las cámaras provinciales (compuestas por los diputados de los cantones) y en los distritos parroquiales por los cabildos. Era la respuesta a la ley de descentralización de rentas y gastos públicos (20 de abril de 1850), pues las cámaras provinciales habían quedado con la responsabilidad de aprobar los impuestos que se cobrarían en su respectiva provincia y los gastos municipales. Por su parte, los cabildos parroquiales tendrían que administrar las listas de sufragantes en las elecciones secretas y directas que serían aprobadas por la nueva Carta Constitucional, y aprobar el presupuesto de rentas y gastos municipales. El Congreso de 1851 aumentó el número de las provincias a 31 cuando aprobó la ley del 15 de mayo que dividió la provincia de Antioquia en tres nuevas provincias:

- *Antioquia*, compuesta por los cantones de Antioquia, Sopetrán y Santa Rosa.
- *Medellín*, compuesta por los cantones de Medellín, Amagá y Nordeste.
- *Córdoba*, con capital en Rionegro, compuesta por los cantones de Rionegro, Marinilla y Salamina.

Teniendo a la vista los resultados del censo de población realizado en 1851 y la división cantonal de las 31 provincias existentes, el presidente López tuvo que fijar la distribución de los diputados cantonales que debían integrar las cámaras provinciales durante el año 1852, lo cual significa que el Poder Ejecutivo ya tenía el poder suficiente para intervenir y modificar la representación en las legislaturas provinciales :

NÚMERO DE DIPUTADOS CANTONALES A LAS CÁMARAS PROVINCIALES DE 1852

PROVINCIAS	CANTONES	n	PROVINCIAS	CANTONES	n	PROVINCIAS	CANTONES	n	
Antioquia 75.053	Santa Rosa	7	Mariquita 105.105	Ibagué	5	Santander 21.282	San José	5	
	Antioquia	6		Espinal	5		Salazar	4	
	Sopetrán	4		Ambalema	4		Rosario	2	
				Honda	4				
				La Palma	4				
			Castrolarña	3					
Azuero 34.643	Santos	6	Medellín 77.494	Medellín	8	Socorro 157.085	Socorro	7	
	Parita	5		Amagá	7		San Gil	5	
				Nordeste	2		Barichara	4	
							Oiba	4	
							Charalá	3	
				Jordán	1				
				Zapatoca	1				
Barbacoas 26.519	Barbacoas	4	Mompós 30.207	Mompós	5	Soto 54.767	B/manga	7	
	Micai	4		Magangué	2		Piedecuesta	7	
	Iscuandé	2		Majagual	2		a	4	
	Tumaco	1		Simití	2		Girón		
Bogotá 317.351	Bogotá	4	Neiva 103.003	Neiva	7	Tundama 152.753	Sogamoso	7	
	Ubaté	3		Purificación	6		Santa Rosa	6	
	Cáqueza	2		La Plata	5		Cocuy	5	
	Zipaquirá	2		Timaná	5		Soatá	4	
	Chocontá	2		Occidente	2		Ricaurte	3	
	Guaduas	2							
	Guatavita	2							
	La Mesa	2							
	Tocaima	2							
	Facatativá	1							
	Funza	1							
	Fusagasugá	1							
	San Martín	1							
Buenaven- tura 31.150	Cali	7	Ocaña 23.450	Ocaña	11	Tunja 162.959	Tunja	7	
	Roldanillo	3					Ramiriquí	7	
	Raposo	1					Garagoa	4	
						Guateque	3		
						Leiva	3		
						Miraflores	1		
Cartagena 151.950	Chinú	4	Pamplona 62.990	Pamplona	6	Túquerres 43.107	Ipiales	6	
	Cartagena	3		Concepción	5		Túquerres	5	
	Bananquilla	2		Fortoul	3				
	Carmen	2		Málaga	3				
	Ciénaga de Oro	2							
	Corozal	2							
	Mahates	2							
	Sabanalarga	2							
	Sincelejo	2							
	Soledad	1							
	Lorica	1							
	San Andrés								

La Difícil Integración de las Provincias a la Nación Granadina

PROVINCIAS	CANTONES	n	PROVINCIAS	CANTONES	n	PROVINCIAS	CANTONES	n
Casanare 18.573	Nunchía	4	Panamá 52.322	Natá	4	Valledupar 14.032	Valledupar	6
	Pore	3		Soto	4		Chiriguana	5
	Taguana	2		Panamá	3			
	Arauca	1		Chorrera	2			
	Chire	1		Chagres	1			
			Darién	1				
			Portobelo	1				
			Fábrega	1				
Cauca 70.748	Buga	4	Pasto 27.620	Pasto	11	Vélez 109.421	Vélez	14
	Palmira	4					Chiquinquirá	6
	Cartago	3						5
	Supía	2					Moniquirá	
	Toro	2						
	Ansermas	1						
Tuluá	1							
Córdoba 90.841	Salamina	8	Popayán 77.105	Popayán	8	Veraguas 33.864	Santiago	11
	Rionegro	6		Caldas	5			
	Marinilla	3		Santander	4			
Chiriquí 17.279	Alanje (10)	1	Riohacha 17.247	Riohacha	7			
	Bocas del Toro			Cesar	4			
Chocó 43.649	Atrato	6	Santa Marta 36.485	Tenerife	3			
	San Juan			5	Santa Marta	2		
					Ciénaga	2		
					Plato	2		
					Remolino	2		

Fuente: Decreto presidencial del 20 enero 1852. Cfr. GNG, 1311 (4 febrero 1852). Las cifras de población de cada provincia corresponden al Censo de 1851.

El Congreso de 1852 elevó a 35 el número de las provincias al crear, mediante la ley del 22 de marzo, la provincia de Sabanilla, integrada por los cantones de Barranquilla, Soledad y Sabanalarga y, por otra parte, dividiendo la provincia de Bogotá (decreto del 6 de mayo) en cuatro:

- *Bogotá*, integrada por los cantones de Bogotá, Funza, Facatativá, San Martín, Cáqueza y Guaduas;
- *Cundinamarca*, integrada por los cantones de Ubaté, Guateque y Chocontá, con capital en esta última;
- *Zipaquirá*, integrada por los de la Palma, Guatavita y Zipaquirá, más los distritos parroquiales de Medina, Upiá y Cabuyaro; y
- *Tequendama*, integrada por los de Tocaima, Fusagasugá y La Mesa, más los distritos parroquiales de Anolaima y San Antonio, con capital en La Mesa.

Al Congreso de 1853 concurren entonces los diputados de las 35 provincias que ya dividían el territorio nacional, a las cuales les correspondían por los resultados del censo de población de 1851 la siguiente cantidad de senadores y representantes:

Número de senadores y representantes provinciales ante el Congreso de 1853

PROVINCIAS	S	R	PROVINCIAS	S	R	PROVINCIAS	S	R
Antioquia	1	2	Mariquita	1	3	Santander	1	1
Azuero	1	1	Medellín	1	2	Socorro	2	5
Barbacoas	1	1	Mompós	1	1	Soto	1	1
Bogotá	2	7	Neiva	1	2	Tequendama	1	1
Buenaventura	1	1	Ocaña	1	1	Tundama	2	5
Cartagena	1	4	Pamplona	1	1	Tunja	2	3
Casanare	1	1	Panamá	1	1	Túquerres	1	1
Cauca	1	2	Pasto	1	1	Valledupar	1	1
Córdoba	1	3	Popayán	1	2	Vélez	1	3
Cundinamarca	1	1	Riohacha	1	1	Veraguas	1	1
Chiriquí	1	1	Sabanilla	1	1	Zipaquirá	1	1
Chocó	1	1	Santa Marta	1	1			

Fuente: GNG, 1480 (19 febrero 1853)

Patrocinio Cuéllar, secretario de Gobierno de la Administración López, presentó al Congreso de 1853 un proyecto de ley orgánica de las provincias que intentaba establecer en ellas gobiernos municipales, con la división tripartita del poder. Esta Legislatura aprobó, el 9 de mayo de 1853, el decreto que creaba la provincia de *García Rovira*, compuesta por los cantones de La Concepción, Fortoul y Málaga, con capital en la villa de La Concepción y con una población de 40.068 habitantes, mediante su segregación de la provincia de Pamplona, la cual quedaba solamente con el cantón de su nombre y 22.922 habitantes. En este momento, quedaba el país dividido en 36 provincias, pues no fue aprobado el proyecto que reunía en una sola las provincias de Pamplona y Santander, presentado por los vecinos de San José de Cúcuta. Un decreto presidencial del 15 de marzo de 1854 segregó de la provincia de García Rovira los distritos parroquiales de Guaca y San Andrés y los agregó a la provincia de Soto, cuya capital siguió siendo la villa de Piedecuesta.

La Constitución de 1853 marca el momento de la supuesta mayor autonomía política y administrativa de las provincias pues, además de haberse elevado su número a 36, contaban con la posibilidad de disponer cuanto quisieran respecto de su «organización, régimen y administración interior», ya que se les reservó el ejercicio del «poder municipal en toda su amplitud» (artículo 10). Aunque las legislaturas provinciales podían plasmar en constituciones especiales su régimen administrativo, se entendía que se trataba del ejercicio

del gobierno del «régimen municipal» de sus provincias. Esta sutil diferenciación conceptual que había reemplazado la noción de *régimen provincial* por la de *régimen municipal* era el resultado obtenido por la ley de descentralización de rentas y gastos de 1850: el gobierno nacional se había reservado las grandes facultades del poder público (ejército y marina, recaudo de las contribuciones fiscales generales, comercio exterior y régimen aduanero, legislación civil y penal, relaciones exteriores, censos nacionales, sistema electoral, tierras baldías, moneda, pesos y medidas, inmigraciones, instrucción pública), dejándole a la *administración municipal* de las provincias solamente lo que juzgara que convendría a su administración interna, «sin invadir los objetos de competencia del gobierno general, respecto de los cuales es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan la Constitución y las leyes» (artículo 48). Para garantizar la preeminencia del gobierno nacional sobre las provincias, los gobernadores continuaron siendo agentes de aquel, obligados a hacer cumplir en sus respectivas provincias las leyes y las órdenes del presidente de la República (artículo 52), quien podía suspenderlos de sus empleos cuando lo juzgara conveniente (artículo 53). Una atenta lectura de las constituciones municipales que entre 1853 y 1855 se dieron las provincias de García Rovira, Santander, Vélez, Soto y Pamplona³² permite observar que se trata solamente de adaptaciones del texto de la Constitución Nacional de 1853 al ámbito municipal, advirtiendo siempre que sus *gobiernos municipales* no invadirían las competencias exclusivas del Gobierno Nacional expuestas en el capítulo II de la Constitución, ni dejarían de dar cumplimiento a las garantías ciudadanas enumeradas en el artículo 5. Por ello, esas constituciones municipales aprobadas por las legislaturas provinciales parecen más deberes escolares que las supuestas declaraciones autonómicas que se esperaba encontrar en ellas.

La Legislatura de 1854 abordó la discusión de un proyecto de reforma de la división territorial del país que permite registrar la inversión de la tendencia de subdivisión provincial de la década anterior. El ejemplo dado por los vecinos de Cúcuta al proponer la reducción de la provincia de Santander a la de Pamplona fue seguido por el vecindario de la provincia de Azuero, interesado en reintegrarse a la de Panamá. Si la Carta de 1853 y las constituciones

³²Carlos A. Flórez (comp.): Constituciones municipales de Santander, siglo XIX. Barrancabermeja: Universidad Cooperativa de Colombia, 1997

municipales de las provincias parecían haber satisfecho las máximas aspiraciones provinciales, ¿por qué se revirtió el proceso de subdivisión de las antiguas provincias?

De acuerdo a la opinión de los cucuteños, la ley de descentralización de rentas y gastos (1850), que tanto había estimulado la creación de provincias, había generado un efecto inesperado en las provincias con escasa población: los gastos de las nuevas burocracias provinciales y las transferencias para el pago de los bonos de manumisión con que se habían liberado a los esclavos había significado la introducción de nuevas contribuciones fiscales para los ciudadanos. Resultaba más económico reagrupar las pequeñas provincias que se habían separado, porque además de suprimir los gastos causados por varios trenes burocráticos se podía compartir con una mayor población el pago de las contribuciones fiscales. El desmedido crecimiento del número de las provincias podía servir los intereses de la descentralización nacional de los gastos públicos y animar la independencia de las localidades, pero fiscalmente ponía en aprietos a las provincias con un bajo número de contribuyentes. Este efecto de la ley de descentralización, que según la opinión de don Miguel Samper había sido el camino hacia la adopción del régimen federal, invirtió las ideas que se habían expuesto en la década de los cuarenta por Ospina y Márquez. Se trataba ahora de reducir al máximo el número de provincias, pues el proyecto debatido en la Legislatura de 1854 apenas consideraba la viabilidad fiscal de catorce provincias agrupadoras de cantones: Panamá, Calamar, Sierranevada, Magdalena, Pamplona, Carare, Tundama, Casanare, Cundinamarca, Neiva, Marquetá, Antioquia, Cauca y Guáitara. El golpe de estado dado el 17 de abril de ese año por el general Melo cerró el Congreso y suspendió por un tiempo esta discusión.

No obstante, uno de las pocas tareas que la corta Administración del doctor Obaldía propuso a la consideración de la Legislatura de 1855 fue la reforma de la división política administrativa del país para reducir las 36 provincias existentes a solamente nueve. Esta propuesta³³ fue argumentada mediante una reseña histórica del proceso que había producido la extrema división provincial que ahora se quería revertir, partiendo de la acción tan limitada que el régimen centralista había impuesto a los gobiernos de los distritos parroquiales en los primeros tiempos del Estado Granadino. Bajo el ordenamiento de la Carta de 1832, las cámaras provinciales habían asumido

³³Mensaje del vicepresidente Obaldía al Congreso de 1855. GO,1749 (3 febrero 1855).

algunas facultades de los distritos, resultando beneficiados solamente aquellos que eran sede de dichas cámaras. Los distritos pujantes habían tenido que optar por convertirse en cabeceras provinciales para beneficiarse de los poderes de las cámaras, produciéndose un desequilibrio demográfico entre las provincias, con efectos en su capacidad de representación ante la Legislatura nacional. Así fue como las provincias más pobladas y con mayor representación ahogaron la representación de las despobladas, con daño de los intereses de las provincias pequeñas. La meta de equilibrar la representación de las provincias en la Cámara de Representantes forzó una mayor subdivisión provincial, presionada por las «rivalidades de localidad o de espíritu de bandería». Pero la ley de descentralización de rentas y gastos y la adopción del régimen municipal había fortalecido los distritos parroquiales y debilitado a las provincias pequeñas, dado que cargaban con un tren gubernativo y de gastos públicos que sus rentas no podían soportar. En esas circunstancias, la reducción de tantas provincias pequeñas a solo nueve era una manera de hacerlas fiscalmente viables, dotándolas de capacidad financiera para que pudieran sufragar los gastos de instrucción pública, vías de comunicación, cárceles y casas de beneficencia, así como el pago a los empleados públicos.

La Legislatura de 1855 dio curso al proceso de reintegración de las antiguas provincias suprimiendo la pequeña provincia de Azuero (decreto del 9 de marzo) y reduciendo sus distritos parroquiales a los territorios provinciales de Veraguas y Panamá. Luego reintegró cinco de las antiguas provincias: Antioquia, eliminando las provincias de Medellín y Córdoba y designado a la villa de Medellín como capital (ley del 14 de abril); Bogotá, eliminando las de Tequendama, Cundinamarca y Zipaquirá (ley del 24 de mayo); Pasto, incorporándole los territorios de las eliminadas provincias de Túquerres y Barbacoas (decreto del 22 de mayo); Popayán, suprimiendo las de Buenaventura, Cauca y Chocó; y Pamplona, mediante la eliminación de las provincias de Santander, Pamplona, García Rovira y Soto (ley del 18 de abril). La Legislatura de 1857 suprimió la provincia de Ocaña (decreto del 14 de febrero), agregando su territorio a la de Mompós, y la provincia de Valledupar (ley del 11 de abril), cuyo territorio se agregó a la de Santa Marta.

Aunque la Cámara negó este año la aprobación de un proyecto de ley que reformaba totalmente la división territorial del país, sus razones marcaron el giro que ya se había producido en el país en favor de una rápida integración de las provincias existentes por la vía de la erección de estados federales, siguiendo el ejemplo de las provincias del Istmo de Panamá, que justamente

este año se habían erigido en estado federal. Las nuevas provincias integradoras que este año se proyectaron fueron, además de la del Istmo, las de Cundinamarca, Boyacá, Socorro, Santander, Bajo Magdalena, Alto Magdalena, Caldas y Antioquia. Así, cada vez que se presentaba en la Cámara algún proyecto dirigido a la modificación del tamaño o los límites de alguna provincia, los representantes ordenaban archivarlo hasta que se resolviera el proyecto de federalización del territorio nacional, en el cual las grandes provincias reintegradas se llamarían *estados*.

4. LA ASPIRACIÓN FEDERALISTA

Aunque la creación del Estado de la Nueva Granada en 1831 parecía haber dejado en el olvido las aspiraciones federalistas de las provincias, tan brillantemente expuestas durante la Primera República, de vez en cuando volvían a aflorar las voces que defendían su conveniencia. Por ejemplo, el 16 de julio de 1840, cuando se escapó de su prisión en Pasto, donde se le seguía proceso por el supuesto asesinato del mariscal Sucre, el general José María Obando se pronunció por la restauración de una nación federal de estados, argumentando que ese era «el grito nacional». En su proclama³⁴, recordó que en 1832 se había privado a Pasto de la posibilidad de llegar a ser la capital del “cuarto estado” que resultaría de la disolución de Colombia. Había llegado el momento de la restauración de una Colombia compuesta por cuatro estados federados: Istmo, Guayaquil, Alto Ecuador y Nueva Granada. Según los informes del gobernador de Pasto, el general Obando esperaba pronunciamientos a su favor en Popayán y Ecuador, tras lo cual marcharía sobre Bogotá a destruir el gobierno nacional mediante una revolución popular.

La Guerra de los Supremos fue, en efecto, una renovación del proyecto de organización federal. Sin embargo, el triunfo de los ejércitos legítimos consolidó en 1842 la opinión adversa, pues se trataba de fortalecer el Poder Ejecutivo central contra los «enemigos del orden público». El Tribunal del Distrito Judicial de Antioquia, por ejemplo, respondió a la consulta de 1842 sobre la reforma constitucional argumentando que si bien el sistema federal de gobierno era el de mayor perfección, no existían en la Nueva Granada las condiciones sociales ni morales para acogerlo:

¹GNG, 470 (13 septiembre 1840).

El sistema federal supone el desarrollo y perfección del municipal. La administración municipal, entre nosotros, está atrasada cuanto puede ser, por la manera que el duplicado rodaje del gobierno federal causaría embarazos insuperables...por la carencia de hombres que puedan y quieran hacerse cargo del desempeño de los destinos públicos³⁵.

La Administración del 7 de marzo cambió el panorama para el proyecto federal, pues animó su inclusión en la agenda del Partido Liberal que pugnó desde 1848 por incrementar su influencia en el Congreso. Con el tiempo, los dirigentes del Partido Conservador se pronunciaron a favor de este proyecto. Al comenzar la Administración Mallarino, su titular manifestó su conformidad con la voluntad mayoritaria del Congreso, pues sabía que en 1855 se iniciarían los debates que establecerían la aspiración federalista. En este momento, el territorio de la República se dividía en 34 provincias, pero ya se había erigido legalmente el Estado federal de Panamá.

El proceso legislativo que había puesto en marcha la creación de este Estado se había iniciado años atrás con la acción de Justo Arosemena, quien presentó el 12 de mayo de 1852 un proyecto de acto legislativo, reformativo de la Constitución, para integrar un «estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá», al que serían incorporadas las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí³⁶. Este Estado dependería de la Nueva Granada en lo relacionado con las relaciones exteriores, el servicio del Ejército y la Marina, el crédito nacional, la naturalización de extranjeros, las rentas y gastos nacionales, y el uso de los símbolos nacionales. Todos los demás asuntos públicos de legislación y administración quedarían bajo el control del Estado de Panamá. Una asamblea constituyente de dicho Estado sería convocada para el propósito de la elaboración y sanción de su Constitución particular. Las cuatro provincias del Istmo serían consideradas como una sola para el efecto del envío de senadores y representantes ante el Congreso Nacional, conforme al censo de población, y el presidente del Estado sería considerado agente directo del Poder Ejecutivo Nacional.

³⁵GNG, 549 (20 marzo 1842)

³⁶Proyecto de acto reformativo de la Constitución, 12 mayo 1852. GNG,1372 (25 mayo 1852).

Puesto en segundo debate en la Cámara de Representantes, el secretario de Relaciones Exteriores propuso agregar un artículo que facultara al Congreso para erigir, mediante leyes posteriores, otros estados en la Nueva Granada. Una vez aprobada esta adición al acto legislativo proyectado, el representante Ponce propuso adicionar otro artículo que erigiera de una vez al Estado del Magdalena, integrado por las provincias de Cartagena, Santa Marta, Mompós, Sabanilla, Riohacha y Valledupar, pero fue negado por 20 votos contra 17 favorables.

El proyecto fue interrumpido por las vicisitudes de la Administración Obando y por el golpe militar del general Melo, pero una vez derrotado éste, en diciembre de 1854 asumió la conducción del Poder Ejecutivo el doctor José de Obaldía, quien por muchos años había representado a Panamá en el Congreso. Aprovechando su posición, en su mensaje al Congreso de 1855 relató que los trabajos del ferrocarril del Istmo estaban ya en vías de culminación, anunciando que una vez que estuviera en plena operación atraería un flujo de pasajeros, caudales y negocios de tal magnitud que sería necesario crear «una entidad territorial que comprenda el trayecto intermarino y las islas más cercanas (la isla de Manzanillo, donde se estaba fundando la ciudad de Colón)», administrada «por un magistrado de su propia elección», legislatura propia y los funcionarios judiciales que fuesen necesarios. La perspectiva de apertura de un canal interoceánico presionaba también en esa dirección, pero sin necesidad de reformar la Constitución, sino mediante una simple ley que sería presentada al Congreso³⁷.

Presentado este proyecto al Congreso, fue aprobado como acto adicional a la Constitución (27 febrero 1855), por el cual se creó el Estado federal de Panamá con el territorio comprendido por las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí. Este Estado dependía de la Nueva Granada en los asuntos de relaciones exteriores, ejército y marina, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales, uso de los símbolos nacionales, tierras baldías, pesos y medidas oficiales. Todos los demás asuntos administrativos y legislativos pertenecían al Estado de Panamá, al igual que el sistema de aduanas. Una asamblea constituyente de 31 miembros, elegidos por las cuatro provincias, aprobaría la constitución de dicho estado y elegiría al presidente. El artículo 12 de este acto legislativo

³⁷Mensaje del vicepresidente Obaldía al Congreso de 1855. GO, 1749 (3 febrero 1855).

facultaba a cualquier otra porción territorial de la Nueva Granada a erigirse en estado federal mediante la aprobación de alguna ley dirigida a tal fin. La apertura de la Asamblea constituyente del Estado de Panamá fue convocada para el 15 de julio siguiente, la cual se integraría por 31 diputados que representarían a las provincias de Panamá, Veraguas y Chiriquí, pues la provincia de Azuero había sido eliminada por el Congreso el 9 de marzo de este año.

El paso dado por Obaldía a favor de la erección de Panamá en estado puso en marcha otros proyectos de erección de estados federales, al tenor del artículo 12 del acto adicional a la Carta Constitucional (27 febrero 1855), donde había quedado establecido que «una ley podrá erigir en estado, que sea regido conforme al presente acto legislativo, cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada». Esa ley tendría la misma fuerza que el acto adicional que había reformado la Carta de 1853. Siguiendo el ejemplo de los panameños, fueron presentados ante la Legislatura de 1855 los siguientes proyectos de erección de estados federales:

- Boyacá, integrado por las provincias de Casanare, García Rovira, Tundama, Tunja y Vélez. Presentado el 12 de marzo por 13 congresistas.
- Santander, integrado por las provincias de Ocaña, Santander, Pamplona, García Rovira, Soto, Socorro y Vélez (sin el cantón de Chiquinquirá). Presentado el 5 de marzo por 18 congresistas.
- Antioquia, integrado por las provincias de Antioquia, Córdoba, Chocó y Medellín. Presentado el 5 de marzo por el representante del Chocó, apoyado por 20 congresistas.
- Calamar, integrado por las provincias de Cartagena, Sabanilla, Santa Marta, Valledupar, Riohacha y Mompós. Presentado el 19 de marzo por 9 congresistas.

Ante la Legislatura de 1856 se presentaron además los proyectos de creación de las provincias del Tolima y del Socorro, que no fueron aprobadas.

Terminados los tres debates del proyecto de reforma constitucional que instauraría la Confederación Colombiana, el Senado envió al secretario de Gobierno, el 28 de abril de 1856, un proyecto de ley que reformaba la división territorial del país y organizaba en Confederación ocho estados (Panamá, Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Tolima y Santander), el distrito federal de Bogotá y siete territorios (Caquetá, Casanare, Chocó, Goajira, Guanacas, Ocaña y San Martín).

El 11 de junio de 1856 fue sancionada la ley que creó el Estado federal de Antioquia. Quedaba entonces la República con dos estados federales en ejercicio, los cuales se aumentaron en 1857 con la erección de los Estados de Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena. La nueva organización política producida en el país había incrementado las rentas a su disposición y redistribuido la adscripción de los poblados y colegios, como se muestra enseguida:

ESTADO	Fecha de creación	Rentas (1857)	Poblados	Colegios
Panamá	27 de febrero de 1855	93.000	68	1
Antioquia	11 de junio de 1856	143.000	83	9
Santander	13 de mayo de 1857	83.000	92	11
Cundinamarca	15 de junio de 1857	132.000	126	13
Magdalena	15 de junio de 1857	60.000	67	2
Bolívar	15 de junio de 1857	109.000	118	9
Boyacá	15 de junio de 1857	58.000	123	3
Cauca	15 de junio de 1857	100.000	108	7
Totales:		778.000	785	55

Fuente: José María Samper, 1857.

Una descripción de los elementos (extensión territorial, provincias integrantes, población y ciudades) que componían cada uno de los ocho estados erigidos fue presentado este año por José María Samper:

Estado	Extensión (leguas cuadradas)	Provincias, Cantones o Distritos	Población en 1851	Ciudades o Villas	Población en 1851
ANTIOQUIA	2.210	Antioquia Córdoba Medellín Nare	244.442	Medellín Antioquia Rionegro Sonsón Salamina	13.755 8.637 8.099 10.244 7.559
BOLÍVAR	2.280	Cartagena Sabanilla Mompóx	182.157	Cartagena Mompóx B/quilla Sincelejo San Andrés	9.896 7.336 6.144 6.046 5.511
BOYACÁ	2.300	Casanare Tundama Tunja Chiquinquirá Moniquirá	379.682	Tunja Santa Rosa Moniquirá Soatá Chiquinquirá Ramiriquí Garagoa Sogamoso Guateque Leiva	5.022 4.934 9.127 9.015 8.271 8.024 7.077 6.369 6.025 3.395

La Difícil Integración de las Provincias a la Nación Granadina

CAUCA	19.000	B/ventura Cauca Chocó Popayán Pasto Barbacoas Túquerres Caquetá Huila Inzá Paéz	330.331	Cali Palmira Quibdó Pasto Popayán Cartago Buga Túquerres Nóvita Barbacoas	11.848 10.055 8.471 8.136 7.010 6.744 6.513 6.104 6.097 5.094
CUNDINAMARCA	6.000	Bogotá Mariquita Neiva	517.648	Bogotá Neiva Ibagué Tocaima La Palma Honda Ambalema Guaduas Guarno Chocontá Purificación Ubaté Zipaquirá La Mesa	29.649 7.719 7.162 6.574 4.432 3.069 9.731 9.044 8.577 8.461 7.829 6.754 6.077 6.012
MAGDALENA	1.860	Riohacha Santa Marta Valledupar Aguachica Ángeles Loma Corred. Loma Indígen. Puerto Nal. Río de Oro S. Bernardo Simaña Tamalameque	73.093	Santa Marta Riohacha	4.340 3.081
PANAMÁ	1.950	Azuero Chiriquí Panamá Veraguas	138.108	Panamá Los Santos Santiago David Colón Penonomé Natá	6.566 6.223 6.121 4.625 8.703 8.029

SANTANDER	1.400	Socorro	378.376	Vélez	11.178
		Pamplona		Socorro	15.015
		García Rovira		Girón	9.133
		Santander		Pamplona	9.095
		Soto		Ocaña	5.046
		Vélez		Piedecuesta	14.841
		Aspasica		San Gil	11.528
		Brotaré		Bucaramanga	10.008
		Buenavista		Barichara	8.905
		Carmen		Charalá	8.296
		Convención		San Andrés	6.389
		La Cruz		San José	5.741
		Ocaña			
		Palma			
		Pueblo Nuevo			
		San Antonio			
		San Calixto			
San Pedro					
Teorama					
Totales:	37.000		2.243.837	65	509.391

Fuente: José María Samper, 1857.

Las viejas entidades provinciales, pese a que aún fueron tenidas en cuenta en la descripción del doctor Samper, ahora habían cedido en importancia frente a los estados creados y eran equiparadas a los cantones y distritos, mientras que crecía la importancia de las ciudades o villas. La importancia política de las provincias se había desplomado bajo el régimen federal.

EPÍLOGO

Las *provincias*, esas unidades básicas de la organización política que habían sido definidas durante el siglo de la conquista española, que crearon una de las más arraigadas tradiciones culturales de las sociedades neogranadinas, que hicieron la gloria del imperio español, que tanto habían defendido sus fueros durante la Primera República, que fundaron el Estado de la Nueva Granada al disolverse Colombia, fueron percibidas desde 1842 por los dirigentes del Poder Ejecutivo del Estado como uno de los principales obstáculos del proceso de integración de la nación. La estrategia para subordinarlas al estado central y conjurar la repetición de nuevos alzamientos

de *caudillos supremos* en ellas fue, durante las Administraciones Herrán y Mosquera, su fragmentación máxima y el control de la acción de sus gobernadores, casi reduciéndolas a la dimensión de un cantón. Pero todos los esfuerzos empeñados por el Poder Ejecutivo en esta dirección no pudieron prosperar ante la cerrada resistencia opuesta por los representantes de las provincias en las cámaras legislativas. La ley de descentralización de rentas y gastos que el secretario Murillo Toro hizo aprobar en 1850 bajo la Administración López, para resolver el grave déficit fiscal del estado, logró obtener tal propósito, llegándose a dividir el país en 36 provincias, casi el doble de las 19 que habían erigido el Estado.

La descentralización fiscal delimitó con precisión los grandes asuntos de la competencia del Estado respecto de los pequeños asuntos administrativos de las provincias, limitados a mejoras internas, caminos e instrucción pública. Pero estos gastos, sumados a los de las nuevas burocracias, pusieron en tela de juicio la viabilidad fiscal de las provincias con escasa población, cuyos vecindarios sintieron el peso del aumento de las contribuciones públicas. Los ricos comerciantes de Cúcuta descubrieron que era más barato reintegrarse a la provincia de Pamplona, ahorrándose los contribuciones que les causaba la burocracia de la provincia de Santander, gastando en cambio las rentas municipales en los caminos y escuelas que requerían. El concepto de *municipio* había sido fortalecido por la aplicación de la ley de descentralización fiscal, centrandó los proyectos de desarrollo de la infraestructura física y de la instrucción pública en las localidades. El nuevo diálogo que los dirigentes de los municipios necesitaban, para obtener preferencias aduaneras y fiscales, debía entablarse directamente con el estado central y no con unas provincias con poder tan reducido. La adopción del régimen municipal por la Carta de 1853 no había resuelto sus confusiones con el antiguo régimen provincial, por lo que la Carta de 1858 y el tránsito al régimen federal facilitó la configuración de las nuevas entidades políticas que se requerían: el *estado federal* y el *municipio*.

Los *municipios* se dieron sus primeras constituciones en 1858, anunciando la administración de todas las mejoras públicas, los caminos, la instrucción pública, el tesoro y la beneficencia, poniéndola en manos de sus alcaldes municipales y ayuntamientos. Su relación política directa se daría con los presidentes y las legislaturas de los ocho estados federales que se habían erigido hasta el año anterior. Las *provincias* se habían esfumado legalmente, pues cuando los municipios se agregaron de algún modo formaron *circuitos*

judiciales y círculos electorales. Aunque en algunos Estados reaparecieron posteriormente, e incluso mantuvieron su existencia política a pesar de lo dispuesto por la Carta de 1886 hasta bien entrado el siglo XX, ya no eran sino las sobrevivencias de los tiempos antiguos. Incluso en nuestros días aún se cuidan con esmero, en Boyacá y los Santanderes, estas reliquias.