

## La primera constitución del Estado Federal de Santander. Concepto de libertad y autoridad

**Alfonso Gómez Gómez**

Abogado de la Universidad Libre de Colombia, historiador y periodista  
agomez1@bumanga.unab.edu.co

El Estado Federal de Santander, soberano desde 1861, fue creado por ley del 13 de mayo de 1857. Previó la ley de elección inmediata de la Asamblea Constituyente, que se reunió en Pamplona el 16 de octubre del mismo año. Eligió primer presidente del Estado al tolimense Manuel Murillo Toro, inspirador principal de la Constitución del Estado, la primera. Zaldúa había sido antes gobernador de la provincia de El Socorro (Gómez: 1985).

La Constitución suscitó creciente inconformidad pues creaba un Estado extremadamente débil, desguarnecido de instrumentos para la administración pública, propicia a trastornos que dificultaban la actividad privada de los pobladores. Basta rápida referencia a sus principales normas para aceptar que los opositores abundaban en razones y se vivía en permanente zozobra.

Se consagró que el Estado se componía de todo hombre que pisara su territorio, sin distinción de extranjeros. Declaró que hacía parte de la Nueva Granada pero sólo dependía del gobierno nacional en lo relativo al uso del pabellón y escudo de armas de la República, en sus relaciones exteriores, en la naturalización de extranjeros, en la organización y servicio permanente del Ejército permanente y de la Marina de guerra, en el crédito nacional, en las rentas y gastos nacionales, en las tierras baldías de propiedad de la nación, en los pesos, pesas y medidas oficiales.

A los habitantes se les garantizaban estos derechos: la vida, expresión libre del pensamiento, la profesión de cualquiera religión o culto, la asociación, la inviolabilidad del

domicilio y de los escritos privados, el juicio por jurados en los casos de procedimiento judicial por delitos comunes, tanto para el enjuiciamiento como para la calificación de los hechos y de los culpables; la libertad de recibir o dar instrucción que a bien tuvieran, y la igualdad de todos los derechos individuales ante la ley. Esta enumeración implicaba prohibición para imponer la pena de muerte, castigar o estorbar la expresión del pensamiento, de palabra, por escrito o de cualquiera otra manera; impedir o castigar la profesión pública o privada de cualquiera religión; monopolizar los ramos de industria; privar de su libertad a un miembro del Estado, a no ser por acción positiva calificada como delito por leyes preexistentes, despojarle de cualquiera porción de su propiedad a no ser por contribución directa, apremio o pena, o por necesidad judicialmente declarada; allanar el domicilio o interceptar o violar los escritos privados, sino por acción punible, en virtud del decreto de autoridad competente, y con las formalidades legales; y, en fin, establecer fuero o privilegio provenientes de distinción profesional o de clase.

Eran ciudadanos los varones mayores de veintiún (21) años, y los menores que fueran o hubieren sido casados (Otero: 1990).

El art. 6°. atribuía al Estado la gestión de la instrucción pública primaria, la determinación de la unidad monetaria y las vías de comunicación cuya apertura, conservación y mejora interesaran a todo el Estado o a la mayor parte de los pueblos que lo formaban, las que debían ser señaladas por la Ley. El art. 7° establecía que todos los demás negocios eran de competencia de los ciudadanos, quienes tenían libertad para asociarse y administrarlos como les conviniera. También, que la Ley creaba y organizaba provisionalmente los municipios, quedando estos después en pleno derecho de disolverse, dividirse o agregarse a otro u otros, y en general de organizarse con la más amplia libertad. Varios, entre ellos, expidieron su propia Constitución.

La Asamblea ejercía la plenitud del poder público, en lo que no fuera relativo a la



aplicación de Ley; le era privativo el poder de hacerlas y podía intervenir en su ejecución por medio de resoluciones obligatorias para el Presidente del Estado y sus agentes, lo mismo que nombrar comisarios de dentro y fuera de su seno encargados de dicha ejecución. Dio al presidente del Estado el carácter de agente inmediato de la Asamblea, de la cual dependía en el ejercicio de todas las funciones, y su nombramiento era revocable a voluntad de la misma. Era un parlamentarismo dueño absoluto del poder. Ya quedó anotado que la moneda era *estadual* y se autorizó mediante ley del 20 de noviembre de 1857 a los particulares para fabricar y poner en circulación monedas, que podían recibirse en las oficinas públicas igual a las emitidas por el gobierno de la Nueva Granada y de los gobiernos extranjeros.

Un año después, en septiembre de 1858, se reunió la Asamblea en sesiones ordinarias y el doctor Murillo, en calidad de presidente, presentó el informe relativo al ejercicio del Gobierno “en el cual, según el autor Gustavo Otero Muñoz, se manifestó ‘poco satisfecho del resultado obtenido hasta entonces con la práctica de sus teorías, pero sin perder la fe en ellas’. Suyos son estos conceptos (obra del mismo autor): “Los trabajos de la Asamblea Constituyente no fueron del agrado general; aquella fue, como debía ser, impopular, debemos decirlo francamente. Pero esta impopularidad no la condena, antes es quizá su elogio”. Agregó: “La Constitución consagró principios radicalmente liberales; abolió, como debía hacerlo, el gobierno, y se esmeró en hacer lo que debe hacer la escuela liberal por todas partes: levantar al individuo de la postración en que yacía por consecuencia del gobierno, que lo absorbía en el Estado, y colocarlo en pleno goce de sus derechos en pos del progreso material y moral” (Otero, 1990: 20).

El mismo doctor Murillo expresó ante la Asamblea: “Los derechos individuales deben estar fuera del dominio de la legislación; son reconocidos y no otorgados, lo que implica que el derecho de gobernar, administrar o legislar se detiene donde comienza el derecho individual. Las minorías, mientras lo son, tienen que mantenerse fuera del poder, valiéndose de los

derechos individuales inatacables para convertirse en mayoría, por medio de la imprenta, de las reuniones y todo género de propaganda que no encierre violencia o fraude, y hasta que no pasen a ser mayorías, no deben pretender participación alguna en la administración pública” (Otero, 1990: 21).

La consecuencia de esta teoría fue la de estatuir que la elección de diputados a la Asamblea Legislativa se hiciera colectivamente, por la mayoría de miembros del Estado el sufragio se emitía para toda la lista en cada distrito. En cuanto al matrimonio, Murillo sostuvo que la ley debía limitarse a reconocer que todo ciudadano tiene derecho a casarse y descasarse en conformidad con su creencia religiosa, con el único requisito de declararlo ante el funcionario encargado de llevar el registro civil, y a falta de esta formalidad a todo el que conste que ha hecho vida común con persona de distinto sexo durante un año continuo. La legislación avanzó más: declaró que los hijos ilegítimos tenían los mismos derechos que los legítimos, debiendo ser admitidos en el mismo hogar, en la misma mesa y con igual derecho a la herencia; aún más, se estableció que la violación hecha a mujer mayor de 12 años no constituía delito, ni tampoco lo era cuando se ejecutaba por un solo hombre en una mujer menor.

Acerca de la fuerza pública decía el Presidente Murillo: “El mal está en que exista una fuerza permanente con condición de privilegio y monopolio, pronta por su naturaleza a conculcar el derecho antes que a servirlo... El Estado no tiene por qué mantener fuerza permanente; basta que el representante de la mayoría legal esté autorizado para apelar a los ciudadanos al sostenimiento de la administración que han creado, reglamentar el servicio y hacer los gastos consiguientes, sin violar los derechos individuales reconocidos en la Constitución. Debe poder armarlos, si no lo están, y dirigir sus movimientos cuando obren a nombre del Estado. Con esta orientación, la Asamblea expidió la Ley de 12 de octubre de 1858, que en su art. 5° se refiere a los deberes del Presidente del Estado: “Procurar la paz entre los habitantes del Estado, y el orden establecido

por la Constitución y las leyes; restablecer este último cuando fuere alterado, haciendo uso para ello de la fuerza física, cuando lo estime necesario: en este caso llama al servicio de las armas a los individuos que quieren prestarlo” (Otero, 1990: 22-23).

Veamos sus conceptos acerca de la instrucción pública. “La instrucción no consiste en leer y escribir; eso es apenas una base. Es la acumulación de ideas, la extensión del horizonte intelectual y la formación del criterio y esto no se logra con estas escuelas conocidas hasta ahora. La instrucción tiene otras variadas fuentes; viene del contacto de los hombres y de las poblaciones entre sí, de la industria, de la práctica de las instituciones liberales, de los viajes, etc. Y hay hombres, los de las costas, por ejemplo, que sin leer y menos escribir son mucho más instruidos, es decir, tienen un círculo de ideas más extenso, un juicio más sólido que hombres dados a la lectura en las recónditas poblaciones del interior. El poder público que se contenta con enseñar a leer y escribir hace, por tanto, bien poca cosa a favor de la instrucción. Y agregaba: “El pobre no se educa, no se instruye, y es por ello que principalmente es un mal tan grave la pobreza: porque no se permite el desarrollo y alimentación del espíritu... La instrucción es un bien consecuencial que viene, por regla general, después del bienestar; de manera que lo que debe buscarse es extender, generalizar el bienestar, fuente de la instrucción y base de la moralidad...” (Otero, 1990: 24).

En cuanto a vías, Murillo era partidario del *laissez faire* y en su informe anual a la Asamblea rebatió el señalamiento de construcción de caminos. La consecuencia fue que, según el presidente Marco A. Estrada, en los cuatro primeros años de vida del Estado no hubo solicitudes para construcción de caminos y apenas una para construir un pequeño puente sobre la quebrada Morarío y tan solo para establecer cabuyas y rejos para el paso de algunos ríos. Los caminos existentes se deterioraron y quedaron cerrados de malezas, con “bóvedas impasables”. También la Asamblea atendió las ideas de Murillo en la tributación y fijó como impuesto único el del cuatro por mil

sobre la riqueza, que devino en grave crisis fiscal. La riqueza *imponible* era fijada por su dueño. Las consecuencias fueron firmemente criticadas. Y como el ejercicio de los derechos civiles se hizo depender del pago del impuesto, se vio que quien no pagara el impuesto quedaba fuera de la ley y carecía de apoyo en las autoridades. No podía comparecer en juicio civil ni criminal, ni comprar o vender, no era oído en sus demandas de amparo de posesión, ni sobre arrendamientos o cualquiera otro derivado del de propiedad. La finca que durante cinco años no pagaba impuesto pasaba al Estado y es de entender las vejaciones que sufrían muchas personas. Todo se tradujo en penuria fiscal de amplias consecuencias. Los lazaretos se dejaron a iniciativa de los particulares, con obvios resultados negativos.

Un crítico autorizado de la situación fue Aquileo Parra quien expresó: “La constituyente de Santander (...) dictó disposiciones que la pusieron en desacuerdo con la opinión pública, especialmente en lo relativo a la organización fiscal. Al suprimir las contribuciones indirectas que existían en las antiguas provincias desde el tiempo de su establecimiento, y al pretender reemplazarlas con el impuesto único y directo puso esa corporación en inminente peligro la marcha administrativa del Estado”.

“Cuando el primer Presidente de Santander, Doctor Murillo (...) regresaba de Bogotá a Bucaramanga, tuvo ocasión de hablar con él, a su paso por Vélez, sobre los dos actos legislativos de la convención que menos se avenían con mi modo de pensar, a saber: El que dispuso que la elección de diputados a las Asambleas Legislativas se hiciese colectivamente, votando en cada distrito por un número de candidatos igual al de la totalidad de los miembros que debían formar esas corporaciones, y el que estableció el impuesto único y directo” (Otero, 1990: 27).

“Acercas de este punto me hizo el Presidente varias observaciones conducentes a justificar la medida, entre ellas una que recuerdo por la sorpresa que me causó. La de que el impuesto en aquella forma tenía la ventaja de hacer innecesaria la apelación a las armas, porque



cada vez que el pueblo llegase a estar descontento del gobierno, le bastaría dejar de pagar el impuesto para derribarlo. Y como hubiese dejado pasar sin réplica mis objeciones a la ley electoral, inferí que las había encontrado fundadas, o que él tenía formada ya su opinión en igual sentido, como es probable. Por eso vi luego con cierta extrañeza que no hubiera promovido tan eficazmente como pudo hacerlo, aunque sí inició la *convocación* de una Asamblea constituyente para el año 1859”.

“En la expresada conferencia habló largamente el Dr. Murillo sobre otros varios puntos, dejando conocer que pertenecía entonces, en política, a la escuela individualista y en economía política a la del *dejar hacer* en el sentido de gobernar lo menos posible. Digo entonces, porque según pudo luego observarse, ya en 1864 había modificado sus opiniones sobre este último punto, como lo prueba la iniciativa que desde aquel año empezó a tomar en lo relativo al fomento de las mejoras materiales por cuenta del gobierno. Respecto de la norma electoral ya aludida, agrega el señor Parra: “Fue aquella una inconsulta medida, que debía suscitar, como suscitó, un vivo clamor de parte de la oposición” (Citado por Otero, 1990: 128).

El señor Parra examina también el impuesto único directo y expresa: “Un gobierno que no contaba con una base única pero segura de ingresos fiscales, y que carecía, por otra parte, de facultad legal para obligar a los ciudadanos a prestar el servicio militar en caso de perturbación del orden público, era un gobierno impotente en toda la extensión de la palabra, ocasionando por lo mismo el espíritu de revuelta. Al constituirse, pues, el Estado sobre bases tan deleznable (anárquicas puede decirse), no sólo se hizo un peligroso ensayo, sino que se tentó una verdadera aventura que había de pagar no muy tarde el pueblo de Santander con sangre y lágrimas (...) Parra agrega que la Asamblea Constituyente de 1859 “rindió, por su parte, el debido tributo a las exigencias de la opinión”, y reformó varias de las normas estatuidas en la Carta anterior. Esta Asamblea estuvo presidida por Victoriano de D. Paredes y fue su vicepresidente el general boyacense Santos Gutiérrez, quien después,

trasladada la capital de Bucaramanga a El Socorro; actuó como Secretario del Presidente Eustorgio Salgar”.

Digamos que se tomó a Santander para la instalación de un laboratorio, movidos sus autores de rectas y nobles intenciones, alejadas de la realidad humana, inadecuadas para una sociedad que no las aceptó y las resistió con las armas, como pasamos a referirlo”.

“En el Repertorio Colombiano, don Rito Antonio Martínez, padre de Carlos Martínez Silva, escribió que era “un derecho legal el levantamiento armado; y si este derecho estaba apoyado en la necesidad, en la justicia y en la conveniencia pública, este levantamiento no sólo era justificable, sino santo, legítimo y debido” (Otero, 1990: 36).

“El mismo autor cita a Florentino González, entonces “liberal moderado”, amigo y adicto a la política de Ospina, su compañero en la conspiración de septiembre, quien escribió en El Porvenir, periódico conservador dirigido por Lázaro Ma. Pérez, que “todos los miembros de la Asamblea de Santander merecían estar en un presidio” (Otero, 1990: 36).

## Referencias

- FULGENCIO, J. (1940), *Santander y sus Municipios*, Colección Memorias Regionales, Gobernación de Santander, Bucaramanga: Imprenta Departamental.
- GÓMEZ, R. (1985), *Hechos y Gentes del Estado Soberano de Santander*, Vol. 18, Bogotá: Ediciones Fondo Cultural Cafetero.
- OTERO, G. (1990), *Wilches y su época*, Colección Regional, Gobernación de Santander, Bucaramanga: Imprenta Departamental.
- RODRÍGUEZ, E. (1927). *Por el Reinado del Derecho: Escritos varios*. Bogotá.
- \_\_\_\_\_ (1950). *El Olimpo Radical: Ensayos conocidos e inéditos sobre su época*. Bogotá.