

Bajo un gobierno central, la legislatura constituida no puede hacer cosa alguna en favor del régimen municipal, sin delegarle una parte de sus atribuciones, o en otros términos, sin erigirse en poder constituyente. El exclusivo ejercicio por la legislatura de las funciones que le son propias, es una de las primeras garantías de la libertad. Desde el momento en que se admita la facultad de delegar sus atribuciones, empieza el peligro de que por incuria, o por asechanza de los otros poderes, vaya desprendiéndose de sus prerrogativas, que nadie sino el poder legislativo puede y debe ejercer, porque su origen, su organización, su inmunidad, todo en una palabra, se ha dispuesto de la manera más propia para que se haga con acierto. Por eso la Constitución de 1843 y sus predecesoras, prohibieron de una manera expresa a la legislatura que delegase sus atribuciones, y a pesar de eso *autorizaba* constantemente a las cámaras provinciales y al poder ejecutivo para hacer lo que no estaba en sus facultades ordinarias, lo que envolvía una doble violación constitucional; la del artículo citado que prohibía delegar, y la del que prescribía a cada poder mantenerse dentro de sus límites respectivos. El Congreso de la Nueva Granada estuvo por consiguiente infringiendo la Constitución, o de otro modo, adicionándola y erigiéndose en poder constituyente cada vez que le agradaba, durante la existencia de la república hasta 1853.

Convencidos los constituyentes de este último año de que el régimen municipal no podía, rigurosamente hablando, fundarse por la ley, ni quedaba suficientemente garantizado sino creándose y definiéndose por la Constitución, dijeron en el artículo 10:

La República de Nueva Granada establece para su régimen y administración general un gobierno popular, representativo, alternativo y responsable. Reserva a las provincias, o secciones territoriales, el poder municipal en toda su amplitud, *quedando* al gobierno general las facultades y funciones siguientes.

Pero en seguida enumera como atribuciones propias y exclusivas de ese gobierno general todas las que tenía antes, reduciéndose por consiguiente las *reservadas* al gobierno municipal, a las mismas que le habían sido dadas por la ley durante el régimen que se creyó mucho más central. Y no sólo eso, sino que como efecto inevitable del nuevo procedimiento, se restringió aún más que antes el gobierno municipal, porque correspondía ya de lleno al general el ejercicio de ciertas funciones que había graciosamente compartido con las corporaciones seccionales. Es que se quiso resolver el problema de la cuadratura del círculo, y preocupados los constituyentes con la idea de haberlo conseguido, despreciaron los ángulos imperceptibles que tenazmente resistían fundirse en una línea curva.

No puede ser efectivo el gobierno municipal, si no se le independiza de los otros poderes; y al darle vida propia la Constitución ha debido

asegurársela, y no dejarle a merced de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, como lo ha hecho. El primero, por medio de interpretaciones arbitrarias de la Constitución, puede quitarle cuanto guste y adjudicárselo al Congreso, declarando que una función determinada se halla comprendida en cualquiera de las 13 enumeradas en el artículo 10, cuya latitud y vaguedad se presta a cualquier inteligencia. El ejecutivo suspende a los gobernadores, y esta suspensión se extiende a todo el tiempo que agrada a la corte suprema, que ordinariamente marchará de acuerdo con aquél; pero basta que llegue a un año el término para que se tenga por vacante el destino, y como no están obligados aquellos poderes a expresar causal de la pensión, resulta que en realidad tienen la atribución de remover libremente a los gobernadores, jefes del gobierno municipal en las provincias.

Tiene además la corte suprema la facultad de anular las ordenanzas de las legislaturas provinciales sin apelación al Congreso, y no podía haberse ocurrido un medio más calculado para hacer ilusorio el gobierno de las localidades. Siendo el caso de la anulación aquel en que una ordenanza se supone contraria a la Constitución general, ¿quién si no el poder a quien ya se había dado la atribución exclusiva de interpretar esa Constitución, era el llamado a resolver si una ordenanza la contrariaba o no? El Congreso además, compuesto de numerosos diputados de todas las provincias, recién llegados de sus localidades, y residentes en ellas todo el año, tiene mayor interés que la corte suprema en conservar las libertades municipales. Ese tribunal se forma comúnmente de hombres eminentes en el foro, pero de ideas antiguas, y por lo mismo adictos al centralismo. Su residencia es la capital, aun antes de su elección, porque es en la gran capital de un país regido centralmente donde se hallan los mejores letrados, y sin notarlo se inclinan preferentemente a todo lo que enrobustece a los altos poderes, aumentando sus funciones con detrimento del poder municipal, cuya amplitud no se echa de menos sino en las provincias, y sobre todo en las provincias distantes.

El corto tiempo que ha mediado de 1853 al presente nos suministra ya muchos ejemplos de la propensión de la corte suprema a restringir el poder municipal, por medio de interpretaciones de la Constitución, que con el mismo fundamento podrían haberse hecho en sentido opuesto. Según sus decisiones, una legislatura provincial no puede variar el nombre de la provincia, ni ordenar que se levante el censo de su población. No cito otros ejemplos, de los que resulta notablemente disminuido el poder de las legislaturas en virtud de la actual Constitución, porque respecto de ellas la culpa está bien en el código mismo, como vamos a verlo. Por el inciso 4º del artículo 10, toca al gobierno general todo lo relativo a la legislación civil y penal, así en cuanto crea derechos y obligaciones entre los individuos, califica las acciones punibles y establece los castigos correspondientes; como también en cuanto a la organización de las autoridades y funcionarios públicos que han de hacer

efectivos esos derechos y obligaciones, e imponer las penas, y al procedimiento uniforme que sobre la materia debe observarse en toda la república". Según este artículo, una legislatura provincial no puede dar un reglamento de policía sobre el modo de proveerse de agua en las fuentes públicas, estableciendo la prelación de los concurrentes, porque *crearía derechos y obligaciones entre los individuos*; no puede imponer ninguna pena correccional por la infracción de sus ordenanzas o acuerdos, porque sería *calificar acciones de punibles y establecer los castigos correspondientes*; no puede crear o suprimir un circuito judicial, separar en él los asuntos civiles de las criminales, ni disminuir o aumentar los jueces de una parroquia según lo exija la población, porque sería estatuir sobre *la organización de las autoridades y funcionarios públicos que han de hacer efectivos los derechos y obligaciones e imponer las penas*.

Pues bien: todas esas facultades tenían las corporaciones municipales antes de la liberal Constitución de 1853, y todas esas facultades deben tener siempre, si no se quiere encadenar a las secciones hasta un grado a que jamás había venido la tirantez del aciago centralismo. Dígase ahora si el gobierno municipal ha ganado o perdido con la nueva Constitución, que parecía ser su mejor y más ancho fundamento. Dígase si es posible marchar con ella mucho tiempo, sin hacer palmaria e insostenible la retrogradación que ha inducido en uno de los más importantes asuntos relacionados con la vida pública del ciudadano.

No ignoro que algunos hallan muy fácil remediar aquellos inconvenientes constitucionales por medio de explicaciones o delegaciones de la ley; pero una interpretación arbitraria es una violación, y el delegar las facultades del Congreso no es más lícito, pues que le vienen del poder constituyente, que ha deslindado todos los poderes constituidos, y echado una valla entre ellos en obsequio de la libertad. Los abusos cometidos por el Congreso a fuer de inmune e irresponsable, hollando la Constitución, que es la primera de las leyes, y que no es obra sino autor del cuerpo legislativo ordinario, tienden muchísimo más a enajenarle el respeto y la obediencia, que una reforma concienzuda y franca hecha por los trámites establecidos. Hoy menos que nunca puede suplirse con leyes la deficiencia constitucional del gobierno de las localidades, porque no es hoy la ley quien ha dado nacimiento ni desarrollo al poder municipal, y porque, según los términos expresos de la Constitución, lo que no corresponde al gobierno general toca al primero. El sistema de delegación no sólo hace nugatorio el deslinde de los poderes general y municipal, sino que llevado a cierto extremo, burlaría también en algún caso las precauciones tomadas para la reforma de la Constitución. Si el Congreso, después de una división conveniente del territorio de la república, diese a grandes provincias todas sus facultades, reservándose las muy precisas para mantener las nacionalidad, ¿no habría, por medio de leyes, establecido la federación? ¿Y acaso la reforma constitucional sería menos positiva, porque un Congreso arbitrario e impudente, de miedo de ha-

cerla por los trámites lícitos y honrosos, la practicase por caminos reprobados y arteros?

Parece pues evidente, que el régimen municipal como hoy se halla concebido, no satisface a las necesidades de las provincias; porque tratándose de resolver un problema insoluble, se ha temido reconocer abiertamente la soberanía de las secciones, y se las ha restringido queriendo libertarlas. Lo repito, entre la federación y el centralismo no hay término medio. Escójase con sinceridad, pero no nos engañemos por más tiempo, ni engañemos a la nación, cayendo todos en una red tejida por nuestras mismas manos. A nadie culpemos sino a nuestra inexperiencia política; pero si hay perdón para los errores del entendimiento, no lo hay para los de la voluntad, para la obstinación que sigue por el mal camino, después que se ha mostrado el precipicio a donde conduce.

## V

Ha podido ya comprenderse que la Constitución de 1853 no ha sido el resultado de un plan armonioso, bien desenvuelto, practicable, que trajese consigo una mejora notable en el régimen municipal. Pero aún puedo presentar nuevos ejemplos, que persuadan de aquella verdad, sirviendo de demostración a ésta tres proposiciones:

1º En la combinación municipal se ha pretendido un imposible;

2º El Congreso, mal penetrado de la nueva base dada al gobierno municipal, quiere desarrollarlo por los medios antiguos;

3º Ha sido también inconsecuente en las leyes secundarias que exigía la nueva Constitución.

1º Una de las circunstancias que más ha alucinado en favor de la nueva combinación municipal, es la facultad conferida a las provincias para *constituirse*. Darse una constitución es en efecto ejercer la soberanía, es pasar al rango de entidad política con derecho propio, con representación propia; y la entidad que puede constituirse tiene por el mismo hecho la libertad de organizar su gobierno como a bien tenga. Todo eso significa la facultad de constituirse, o no significa nada, y no habiéndose querido lo primero al darla a nuestras provincias, hemos venido a parar en lo segundo.

¿Qué es, en efecto, lo que puede estatuir una provincia en su constitución? No la distribución y definición de los poderes provinciales, que se hallan distribuidos y definidos en la Constitución general. No la suma de poder reservado a la legislatura, que lo recibe de la citada Constitución y lo que es peor, que le mira constante y arbitrariamente restrin-

gido por las leyes del Congreso y por las resoluciones de la corte suprema; no el modo de conferir las funciones ejecutivas, que se confieren según la ley de elecciones; no, en fin, la creación siquiera del poder judicial, complemento indispensable, por no decir elemento principal, de todo gobierno.

La constitución provincial apenas puede: organizar la legislatura en su parte material; determinar cómo se llenan las faltas temporales del gobernador, y crear corporaciones o empleados inferiores para que compartan con la legislatura las funciones dejadas al poder municipal. En la esencia esto no significa nada, y si no hubiese la plena convicción de que se ha incurrido involuntariamente en un grave error, pudiera sospecharse que el pueblo granadino había sido víctima de una funesta decepción, ejercida por los legisladores constituyentes en la ocasión solemne en que le brindaban con el sagrado paladión de sus libertades.

Como consecuencia necesaria e importante de la constitución propiamente dicha, la entidad constituida es árbitro soberano para decidir todas las cuestiones relacionadas con la legitimidad de su gobierno. ¿Y tiene hoy semejante poder la entidad provincial? ¿Le es lícito resolver sobre la legitimidad de un gobernador, que aunque jefe del gobierno municipal en la provincia, es también agente del poder ejecutivo nacional? ¿Y si la ambición ayudada del fraude o de la violencia, establece un gobierno de hecho en la provincia, violando su constitución, ¿a quién corresponde el derecho de juzgar sobre la usurpación y restaurar el imperio de las instituciones provinciales? ¿El pueblo, el soberano donde quiera, tendrá en la provincia los últimos poderes que se reserva para el caso extremo en que la voz de las autoridades constituidas no llega a hacerse oír? Bajo la influencia de una verdadera constitución, todas esas cuestiones desaparecen, porque no tienen sino una solución posible.

Voy a presentar varias cuestiones prácticas, cuya solución creo que será embarazosa para el poder ejecutivo. La provincia de Chiriquí ha elegido de gobernador a un extranjero no naturalizado, a un individuo, que prescindiendo de su mérito personal, carece de los derechos de ciudadano granadino. ¿Reconoce el poder ejecutivo la legitimidad de esa elección? Caso negativo, ataca la independencia del poder municipal; caso afirmativo, falta a la Constitución general, que le impone el deber de cuidar de su observancia, que exige la cualidad de ciudadano para ser gobernador, y que le da este funcionario como agente de la administración nacional.

La legislatura provincial de Azuero, convocada extraordinariamente por el gobernador, que estaba a punto de morir, remueve al vicegobernador, mucho antes de terminar su período de dos años, y nombra otro, sin que la Constitución municipal autorizase tal remoción. La distancia a que se halla aquella provincia de la capital dio tiempo a que el nuevo vicegobernador, habiendo entrado al mando por fallecimiento del gobernador, y siendo el autor de todo aquello, se hiciese elegir para la plaza

vacante, auxiliado por ciertos asesinos que eran el terror de la provincia. Suponiendo que ella gozase del beneficio que tienen las cercanas, recibiendo prontamente una resolución suprema en casos graves, ¿cuál hubiera sido la del poder ejecutivo en el de que se trata? Por lo que entiendo, ni él ni la corte suprema se creen con facultad para improbar aquellos atentados, que consideran pertenecientes al orden municipal, y que no tienen el carácter de ordenanzas; pero lo cierto es que tales medios, aparte de la violencia inferida, y de la irregularidad ejecutada, se da y se quita discrecionalmente el poder ejecutivo un agente suyo, sin observar los preceptos constitucionales.

La legislatura provincial de Cartagena ha desconocido al gobernador doctor Rafael Núñez, considerándole ilegítimo. El poder ejecutivo le tiene por constitucional, y algunos concejos municipales y ciudadanos particulares le han ofrecido obediencia y respeto, no obstante la resolución de la legislatura. ¿Despreciará el poder ejecutivo esta resolución? Si lo hace, coarta la independencia municipal, y desvirtúa el carácter de la gobernación, que es esencialmente popular. Si no lo hace, tiene que recibir de la provincia un agente quizás ilegítimo, y autoriza a la legislatura para cometer cuantos abusos quiera discurrir una corporación irresponsable.

Han sido suspendidos por más de un año los gobernadores de Cartagena, Azuero y de alguna otra provincia. El destino se ha declarado vacante, y van a hacerse nuevas elecciones. Supóngase, lo que es posible, que resultasen otra vez electos los mismos individuos suspensos. ¿Reconocería el poder ejecutivo la legalidad de ese acto? Si la reconoce, anula los efectos de la suspensión, causa los males que con ella quiso evitar, y es burlado por las provincias electoras. Si no la reconoce, contraría la libertad de las elecciones y la independencia del régimen municipal, y no podrá fundar su desconocimiento en falta de requisitos en el candidato, porque la cualidad de suspenso no inhabilita según la ley. Pudiera conciliarse la dificultad admitiendo la validez de la elección para la época en que hubiese terminado el período por el cual se suspendió al funcionario. Pero ¿quién quitaría que la provincia considerase la nueva elección como independiente de la primera y de todos sus efectos? ¿Quién negará que en todo caso habría habido pugna, y aun escarnio de las funciones ejecutivas?

2º En las sesiones de 1854 hemos visto proyectos legislativos, por los que el Congreso se proponía atribuir ciertos negocios a las legislaturas provinciales, y al mismo tiempo fijarles bases, condiciones o reglas de que no debían apartarse. Tal sucedió con el establecimiento de guardias o milicias provinciales. Se admitía la conveniencia de adscribir esta institución al régimen municipal, se dudaba si constitucionalmente le pertenecía, y a la vez se recelaba de que las legislaturas procediesen acertadamente sin las reservas y restricciones del tutor. Todo quería conciliarse diciendo: "corresponde a las legislaturas provinciales el estable-

cimiento de una milicia o guardia municipal, sobre las bases y condiciones que perfija esta ley”.

Era esto volver sin advertirlo al sistema anterior a la Constitución de 1853, el sistema que fundaba el poder municipal en concesiones de la legislatura nacional. Porque si no se trataba de conceder un favor, de hacer una delegación, se incurría en una contradicción manifiesta. ¿Resolvía el Congreso, interpretando la Constitución, que era propio y natural de las provincias, conforme al artículo 10 de esa misma Constitución, el establecimiento de guardias municipales? No ha debido ni podido entonces restringir sus facultades, imponiéndoles condiciones y fijándoles bases. Decidía el Congreso que la atribución de que se trata le era propio y exclusiva según el mismo artículo 10? No ha podido constitucionalmente delegarla a las provincias, porque al reservársela el código político general, ha manifestado muy claramente su voluntad de que no la tuviese sino el mismo Congreso.

3º Cuando una reforma tan premeditada, tan largo tiempo ofrecida, tan seria y trascendental como la que se inició en 1851 y tuvo fin en 1853, se emprende concienzuda y sistemáticamente, no se limita a expedir un folleto de unos cuantos artículos, denominado Constitución: la *reforma* se extiende a todas las partes de la legislación que se enlazan, y no se dejan en pie instituciones contradictorias, que comprometen el éxito de la alteración cardinal, echando sobre ella la responsabilidad que no debiera adjudicarse sino a la inconsecuencia de los legisladores. De los actos legislativos que como complemento o desarrollo de la Constitución debía inmediatamente sancionar el Congreso, unos fueron acordados desde 1853, con la festinación que imprimían los acontecimientos de mayo y junio, y otros no han merecido la atención o las simpatías de ambas cámaras ni aun en el año siguiente. A los primeros pertenece la ley de elecciones y la de emancipación religiosa; a los segundos la de enganchamiento para el servicio militar y la nueva división del territorio de la república.

Sancionar el principio del *habeas corpus* inglés, declarar que no se puede prender o detener a un hombre sino por motivo puramente criminal, y al mismo tiempo dejar subsistente el ejército sin nuevas reglas para su reemplazo, era desconocer la naturaleza de la reforma o la extensión de sus consecuencias, y poner en conflicto al poder ejecutivo, que teniendo a la vista disposiciones encontradas, debía naturalmente decidirse por las que estaba acostumbrado a cumplir y por las que daban mayor fuerza a su poder. Siguió el reclutamiento, y aunque él no pueda sostenerse hoy después de los principios admitidos en el país, tampoco sería justo hacer responsable al poder ejecutivo por haber continuado administrando el ramo militar según las únicas leyes que todavía lo arreglan.

Del mismo modo, hacer electivo el empleo de gobernador en las provincias, darle mayor importancia y menor dependencia del poder ejecu-

tivo dificultando su separación aun en los casos de ineptitud o culpabilidad, y sin embargo dejar la elección a cargo de pequeñas provincias, sin suficiente libertad, sin bastante caudal de conocimientos, y sin considerable número de candidatos, era anular los buenos efectos que del sistema electivo aplicado a los funcionarios municipales debieran esperarse.

En efecto, cualesquiera que sean por otra parte las ventajas o los inconvenientes de las grandes provincias, ellas venían a ser lógica consecuencia del ensanche que se había *intentado* dar al régimen municipal, y de la elección popular de los gobernadores. Así creo que lo persuaden las consideraciones siguientes:

1ª El régimen municipal es ilusorio si las provincias carecen de recursos para mantener su categoría pagando sus gastos necesarios, y para emprender algunas obras de común utilidad. Las provincias grandes traen consigo un aumento en sus rentas particulares, y una economía en los gastos públicos que haría esa misma población, dividida en dos, tres o más provincias pequeñas.

2ª Mientras mayor es el número de electores, mayor caudal de luces, y por consiguiente mayores probabilidades de acierto, se reúnen en su favor. Son también menos susceptibles de ceder a influencias perniciosas, que con frecuencia se ponen en juego durante las elecciones. Una provincia pequeña se halla por lo mismo menos apta y menos libre para hacer su designación de gobernador, que una provincia grande, en la cual las ambiciones maléficas no pueden extender mucho su influencia, ni ahogar las nobles ambiciones o la influencia del mérito, cuya modestia misma le da esa gran extensión llamada popularidad.

3ª Las provincias se inclinan siempre a elegir sus gobernadores de entre sus mismos prohombres, que son los más conocidos y los más influyentes. El círculo de candidatos es por lo mismo mucho mayor, y mayor también es la probabilidad de una acertada elección, a medida que la provincia es más poblada.

En el curso del último año han tenido lugar en el istmo graves desórdenes, cuya relación omito por no hacerme demasiado difuso, y porque eso no tendría interés para la generalidad de los lectores de este artículo. Sus causas son la pequeñez de aquellas provincias, la falta de imprenta y de opinión ilustrada en algunas, y más que todo la enorme distancia a que se hallan del *centro* de la república, a donde tienen en definitiva que ocurrir por remedio para muchos de sus males. Las providencias del poder ejecutivo, que antes de ahora no siempre han sido oportunas en los negocios de las citadas provincias, llegan tarde en todo caso, y aun aquellas que, como las de la actual administración, han sido cuidadosas, prontas y enérgicas, no pueden surtir su efecto con la presteza que convendría. Mas la creación del estado de Panamá equivaldría a acercar el poder ejecutivo, como también acercaría el judicial en la última



instancia, que hoy aumenta considerablemente la proverbial lentitud de nuestros juicios.

Ahora pues, si los males que hoy proceden de la corta extensión de las provincias istmeñas acabarían formándolas mayores, no así otros inseparables de la distancia, y de la falta de ciertas leyes, que en vano espera de la legislatura nacional, y sin las cuales no puede pasarse más tiempo.

Entre los negocios reservados al Congreso se halla toda la legislación civil y penal, y ya hemos visto una de las graves perniciosas consecuencias que para el régimen municipal se siguen de esta disposición, mucho más precisa hoy de lo que lo era antes. Pues bien, esa legislación que sólo el Congreso General puede expedir, es insufrible según su estado actual, y no se ve ninguna probabilidad de un cambio pronto y completo.

Bien mirado, la administración de justicia es el fin cardinal del gobierno que han establecido los hombres; porque si ellos vivieran en paz, el gobierno sería innecesario. Las combinaciones políticas no tienen otro objeto que hacer positivas y duraderas las garantías individuales, y éstas no se aseguran sino por medio de un buen sistema judicial. La excelencia de las leyes sustantivas, la rectitud y presteza de su aplicación por las adjetivas, la responsabilidad de los funcionarios públicos de todo género; he aquí lo que interesa al hombre social, y he aquí el único objeto con que sostienen y pagan a las autoridades que dirigen una buena parte de sus acciones. Veamos ahora cuál es el estado de esa legislación sustantiva y adjetiva en la Nueva Granada, y qué esperanza podemos abrigar de su reforma mientras esté reservada al Congreso.

Nuestra legislación civil sustantiva tiene hoy la misma base que seis siglos atrás. Las leyes de partida son todavía la fuente principal de donde se toman las reglas de conducta de nuestra sociedad moderna, y esas leyes están en perfecto desacuerdo con nuestras costumbres, con nuestros conocimientos, con nuestra civilización y hasta con nuestro lenguaje. De aquí que muchas sean del todo ininteligibles aun para los hombres más dedicados a su estudio. Posteriormente y en distintas épocas, ese código magnífico en su tiempo, pero monstruoso en el nuestro, se ha adicionado, interpretado y alterado por multitud de actos, en que cien reyes han impuesto su voluntad, sus opiniones, sus caprichos, o los caprichos, las opiniones y la voluntad de sus favoritos, a un pueblo dócil y supersticioso regido por la férrea mano de un monarca absoluto.

En el procedimiento para aplicar esas leyes se ha logrado una pequeña mejora; pero por actos parciales y aislados, cuyo punto de partida aún debe buscarse en la legislación española. Multitud de prácticas autorizadas carecen de fundamento en la ley escrita, y no tienen más apoyo que la opinión de un rancio expositor convertida en uso general. Puede concebirse la dificultad de estudiar esa parte consuetudinaria y tradicional de la legislación, patrimonio de pocos, y cuya oscuridad y embrollo es el terror de los litigantes honrados, como hace el mejor arsenal, de

donde la perversidad saca armas para cometer todos los delitos, al amparo del juez que la ley había establecido para castigarlos.

Toda persona debe conocer las leyes y a nadie excusa su ignorancia; es un principio que ellas mismas han establecido, y que se ha convertido en un absurdo, siendo imposible su realización. ¡Cómo!, ¿sería posible que un infeliz agricultor, un pobre artesano, un tendero ocupado en su comercio, tuviesen dinero para comprar, ni tiempo para estudiar, ni inteligencia para comprender, los enormes volúmenes de las partidas, los fueros real y juzgo, las recopilaciones nueva, novísima y de Indias, con nuestra recopilación y apéndice por añadidura? El libro de la ley, como el de la Biblia, debe hallarse siempre en el aposento de todo ciudadano; pero no será sino cuando aquél, lo mismo que éste, pueda consistir en un solo volumen, lo que es más hacedero de lo que se piensa. Pasaron por fortuna los tiempos en que la ley determinaba el número de potajes que un hombre podía colocar sobre su mesa, y el número de hilos que debían entrar en la tela de sus vestidos. Pasaron para no volver, y hoy la legislación, reducida al limitado espacio que le dejan y que constantemente le aminoran las costumbres y la opinión pública, puede concebirse toda en un volumen mucho menor que la Biblia. Sólo entonces podrá obligarse a su conocimiento; entonces no será cruel, como hoy, echar sobre un pobre campesino las deudas de su padre difunto, porque ignoraba el deber de practicar inventarios dentro de cierto tiempo; ni será injusto que un acreedor pierda su derecho a perseguir una hipoteca, porque no había llegado a su conocimiento la necesidad de constituirla por escritura pública, anotada y registrada en cierta oficina.

Cuando el ejercicio de la judicatura era privativo de ciertos hombres que habían empleado largo tiempo en el estudio de ese caos que constituye nuestra legislación civil, era algo menos difícil que la conociesen hasta donde él se deja conocer. Pero hoy no se requiere ningún estudio especial y previo para ser juez de derecho, y puedo asegurar que ninguno o casi ninguno de los actuales jueces de circuito en el istmo con abogados recibidos. La administración de justicia se ha democratizado, y por una de esas inconsecuencias tan comunes en nuestras reformas, la legislación general que deben aplicar los jueces populares no se ha puesto a su alcance. Y para convercerse de la utilidad, de la justicia, de la necesidad de sancionar todos los códigos que deben formar el cuerpo de nuestro derecho, obsérvese cuánto mejor y más generalmente conocidas son las leyes acordadas por el Congreso, que las vetustas registradas en los volúmenes en folio que cubre el polvo de algunas bibliotecas. Si la justicia ha de ser popular, tengamos leyes populares, y cese el monopolio de esos pocos iniciados en los misterios forenses, que han sido siempre los más dispuestos a embarazar la expedición de códigos sencillos al alcance de todo el mundo.

Nuestra legislación criminal ha merecido, y con razón, mayores atenciones del Congreso, que la legislación civil; pero ¿cuál es su estado?

Tenemos un código penal sumamente severo, y en que parece que las penas se hubiesen derramado al acaso sobre los delitos: tal es su falta de proporción. Y como gusto siempre de comprobar lo que digo, citaré un ejemplo, entre otros muchos que pudiera citar. Por el artículo 605 se impone la pena de cuatro a diez años de trabajos forzados al reo de homicidio voluntario, y por el 800 se establece la de dieciséis años de los mismos trabajos y destierro perpetuo, para el que haya cometido un robo calificado y otro simple, sin haber sido condenado por ninguno de ellos. No sólo es desproporcionada la pena en el segundo caso, en que el delito es menor, sino que se hace de la impunidad, o sea, de la ineficacia de las leyes, una circunstancia agravante. El robo tiene mayor pena que el homicidio, ¿por qué? Dos robos no castigados tienen mayor pena que uno, ¿por qué? Si se tratase de coincidencia, comprendería el aumento de pena; mas no se trata de semejante cosa, trátase de castigar en el ladrón la falta del juez o de la ley.

Demás de eso, el sistema penal es más propio para empeorar que para corregir a un delincuente. Nuestros presidios son focos de infección física y moral, escuelas de perversidad, en donde el hombre todavía sano se corrompe, y el malvado se perfecciona en el crimen perdiendo el último resto de pudor. Esas condenas a ocho, doce, dieciséis años de presidio, no consultan la naturaleza humana ni los principios de legislación penal. ¿Y qué diremos de la abominable pena de muerte, que para muchos casos aún se mantiene en nuestro código?

En el enjuiciamiento criminal se hicieron algunas mejoras importantes por el código de 1848; pero adoptado el juicio por jurados en 1851 y 52 por leyes diminutas, no hay ya plan ni concierto, y el código primitivo se halla en muchos puntos en contradicción con el nuevo sistema. Un código completo fundado en el juicio por jurados, y conforme también con un nuevo sistema penal, se ha hecho necesario; y mientras no se trabajen y expidan al mismo tiempo todos los códigos, guardando entre sí armonía y correspondencia, las reformas parciales mantendrán siempre la heterogeneidad y discordancia que hoy se experimenta en el conjunto de nuestra legislación.

Vista la urgencia, ¿cuál es la esperanza de una reforma completa, general y concienzuda de nuestro cuerpo de derecho? El código penal estuvo discutiéndose cuatro años, el de enjuiciamiento dos o tres, y sólo el de comercio se expidió en una reunión del Congreso, debido al vivo empeño de su autor, que era miembro de las Cámaras, y a una gran suma de favor y deferencia con que sus colegas le honraron, adoptando el proyecto con muy poca discusión. Toda proporción guardada, ¿cuántos años serían necesarios para dar cabo a una obra cuya magnitud corre parejas con su importancia? Desde 1823 se pensó en preparar códigos civil y penal. Por algún tiempo se dificultó la redacción, que exigiendo un gran trabajo y pérdida de tiempo, demandaba una amplia recompensa. Por fin en 1853 y 1854 se presentaron a las Cámaras legislativas juegos

completos de códigos para ser discutidos, y aun algunos, como los judiciales, se tuvieron por duplicado, de diversos autores. Apenas se aprobó en la Cámara de Representantes el nuevo código penal, y todos los demás proyectos quedaron intactos.

Resulta, pues, que el Congreso se ha reservado una atribución que no ejerce, y esto nace de dos causas poderosas, a saber: 1<sup>ª</sup> El gran cúmulo de negocios que tiene a su cargo, muchos de los cuales exigen larguísimas discusiones, como los presupuestos, el pie de fuerza, las cuestiones diplomáticas, etc. 2<sup>ª</sup> La rémora opuesta con artificio por muchos abogados de los que asisten al Congreso, y cuyo interés personal les aconseja mantener, nuevas Sibilas, el privilegio de descifrar los misterios de su depósito enigmático y sagrado.

Una legislatura seccional, o de otro modo, la legislatura de un pequeño Estado, sin grandes pretensiones de sabiduría y prurito de discusión, sin muchas atenciones graves, y compuesta de hombres comunes que palpan más la necesidad de una nueva legislación clara y sencilla, tiene mayor facilidad y disposición para sancionarla. Si a eso se agrega que el pueblo representado por tal legislatura tiene por su especial condición mayor urgencia de buenas leyes civiles y penales, no puede dudarse que las dará inmediatamente. Y esa condición es la del Istmo de Panamá, en donde las costumbres han variado, acercándose a las de los pueblos extranjeros con quienes está en contacto, y que no aciertan a comprender los numerosos absurdos de nuestras leyes judiciales.

Que las circunstancias particulares de una sección pueden exigir leyes distintas de las de otra sección, es un hecho que no hemos advertido, porque bajo el carácter de leyes generales se nos han dado algunas que no eran realmente destinadas sino a cierta localidad. Citaré unas cuantas. La ley de 1826 sobre hurto y robo, que estableció una tramitación rapidísima, y se contentó con un testigo para probar plenamente, tuvo su origen en los frecuentes robos que por aquel tiempo se habían suscitado en Bogotá. El monstruoso decreto sobre conspiradores dado en 1833, se adelantó a la conspiración de Sardá, que tuvo lugar aquí mismo, y que se presumió antes de estallar. Las leyes sobre juicio ejecutivo y concurso de acreedores expedidas en 1842, lo fueron a consecuencia de algunas quiebras ruidosas ocurridas en Bogotá. Por último, el decreto legislativo que en 1851 creó un juzgado especial del crimen en Bogotá, y la ley sobre jurados del mismo año, se dictaron con motivo de los muchos delitos de hurto y robo cometidos en esta ciudad por una compañía de bandoleros. ¡Quién sabe cuántas otras leyes habrán tenido su causa en necesidades puramente locales, y se han impuesto a todas las provincias, contra su voluntad, o a lo menos contra sus intereses!

No tengo noticia de que se hayan dado leyes semejantes (en materia civil o penal) para otra localidad que Bogotá, con excepción de dos acordadas para la provincia de Panamá. Fue la primera una ley de 1850, por la que se autorizó a la Cámara provincial para establecer el juicio

por jurados en aquella provincia, y la otra la que desde 1852 creó los Tribunales de comercio. La cámara provincial de Panamá no pudo hacer uso de aquella autorización; porque, como lo declaró en una resolución expresa, se oponía abiertamente a la Constitución de la República, que prohibía al Congreso delegar sus atribuciones. Había habido pereza de discutir la ley para Panamá, y como medio más expeditivo, se había dado una autorización inconstitucional, que demostraba la necesidad de despojar al Congreso de una atribución exclusiva, que en muchos casos debían ejercer ciertas secciones para sí solas. En 1853 estuvo a punto de derogarse la ley sobre tribunales de comercio, sancionada en el año anterior en virtud de un proyecto enviado de Panamá desde 1850 por el doctor Florentino González, que había palpado su necesidad. Quiso derogarse, porque el limitado comercio de las provincias interiores no había exigido en ellas semejante ley, ni demostrado su utilidad después de acordada, y fue preciso un grande esfuerzo del representante por Panamá para que la ley no se derogase. Como si los comerciantes de aquella plaza hubiesen temido que se les privase del beneficio de que gozaban, habían tenido la previsión de escribir al dicho representante una carta suscrita por más de ciento de ellos, en que le pedían procurase la conservación de la ley, sin alterarle un ápice.

Otro ejemplo palpable de la diferencia que aun en materia de legislación civil trae consigo la diferencia de localidades, tenemos en la célebre ley sobre matrimonio sancionada en 1853. Ese acto, que en las provincias del interior y del sur ha encontrado tantos opositores, en la costa se ha recibido con agrado, y en el Istmo particularmente casi todos reconocen que ha llenado una gran necesidad. Cuando ella se expidió no había ya en la curia, o juzgado de sólitas, facultad de dispensar el impedimento de disparidad de cultos, porque el número de casos permitidos se había agotado, y por lo mismo estaban en suspenso, muy a pesar de los interesados, los matrimonios entre istmeñas y extranjeros, que tan frecuentes son. Dada la ley, pudieron practicarse, y la moral ganó lo que iban a perder las costumbres. En Bogotá no se experimenta igual necesidad de una ley que arregle el matrimonio prescindiendo de la religión, y de ahí esos clamores contra la actual, que en tanto riesgo se halla de ser virtualmente derogada. ¿Pero hay justicia en sacrificar los intereses de una sección a los caprichos, las preocupaciones, o si se quiere los intereses de otra?

El centralismo atrae por consecuencia la capitalidad de una gran población, adonde convergen multitud de empleados, estudiantes, hombres de negocios y aun simples visitantes, que forman allí sus relaciones, que adquieren amor por el lugar, y entre quienes se hace, generalmente hablando, la elección de diputados al Congreso. A medida que las provincias se alejan, y en razón directa de esa distancia, disminuyen los conocimientos, las simpatías y la predilección por sus negocios. Hay menor número de personas que las hayan visitado, y que puedan informar

sobre sus exigencias, lo que constituye una gran desventaja para sus diputados que luchan solos, y en cuya palabra solitaria y aislada no se tiene plena confianza.

Por su parte, las grandes capitales de los países gobernados centralmente, cuyo influjo acabamos de ver, oponen una gran resistencia a un cambio de sistema, que en su concepto rebajaría su preponderancia; y de este modo la grande influencia de esas capitales, es simultáneamente causa y efecto del centralismo: efecto de su establecimiento, y causa de su conservación. El centralismo viene a ser un enfermo pletórico, lleno de peligrosa vida en el cerebro, y falto de ella en las extremidades; un enfermo cuya cabeza obstruida, ebria y delirante, rehúsa la curación, que no puede venirle sino del curso lento y oficioso de la naturaleza.

En ocasiones anteriores he manifestado mis temores de que el istmo de Panamá se pierda para la Nueva Granada si ésta no vuelve en sí, estudia atentamente la condición de aquel país interesante, y asegura su posesión dándole un buen gobierno inmediato, de que ha carecido hasta ahora. Sólo la mala administración de la cosa pública pudiera inspirarnos el deseo de buscar en otras asociaciones, o lo que es más probable, en nuestra independencia, una mejora que la Nueva Granada nos rehusase. Pero, obtenida, nuestras simpatías y nuestra gratitud debían forzosamente acrecer. El istmo no puede mirar sino como honroso pertenecer a una nación heroica aunque pobre, noble aunque débil; una nación que tantas y tan sublimes pruebas ha dado de su amor a la libertad, y la única, entre las hispanoamericanas, que puede jactarse de no ser jamás el patrimonio de los déspotas ni el juguete de los ambiciosos.

Otro peligro he apuntado ya antes, que corre el Istmo, si no se cuida mucho y prontamente de organizar allí un gobierno tan completo y eficaz como sea compatible con la nacionalidad granadina. Grandes y numerosos intereses extranjeros se están acumulando en su territorio. Dentro de pocos días el ferrocarril interoceánico habrá puesto en fácil comunicación el norte con el sur de América, Europa con Asia, Oceanía y Australia. No es presumible que consientan los interesados en tantos negocios, en ver, como hasta aquí, comprometidas sus personas y propiedades por falta de policía y de justicia, necesario efecto de la impotencia física, económica y política de la provincia de Panamá. Para evitar, por consiguiente, que con pretexto de darse la seguridad que nosotros le negamos, quisieran adueñarse de un país tan codiciable para cualquier nación poderosa y mercantil, planteemos en el Istmo de Panamá un gobierno, que siendo liberal, tenga igualmente la eficacia que le daría el concurso de todos los istmeños, y el poder anexo a una sólida organización.

Un resultado no despreciable sería el que voy a exponer con brevedad. La soberanía que trae consigo la independencia judicial, convertiría al Estado de Panamá en un lugar de asilo para todos los proscritos políticos de Sudamérica, sin exceptuar la Nueva Granada; y en casos desgraciados, que ojalá nunca vengan, de que la legitimidad o los buenos prin-

cipios sucumbiesen en este país, allí tendrían seguro refugio. Cual el cristianismo y la nacionalidad española se salvaron con Pelayo en las montañas de Aragón, o cual la causa de nuestra independencia se salvó con Santander en Casanare, así se salvarían en el Istmo de Panamá los principios legales y humanitarios, cuando un Melo u otros representantes de la fuerza o del fraude, los ahogasen en la tierra de Azuero, Soto y Gómez.

Ni sería menor la utilidad de tener en aquel Estado un campo virgen y accesible para plantear todos los ensayos que viejas preocupaciones y poderosos intereses combaten en el interior de la República. Parece que el Istmo se hallase especialmente destinado a ese objeto, porque su estado infantil y su contacto con todos los pueblos, le han librado aun de aquellas preocupaciones y esos intereses, cuya victoria es casi segura en el resto de la Nueva Granada. Ya hemos visto allí suprimidas las aduanas, y con el mismo resultado veríamos la federación misma, el impuesto único directo y proporcional, el sistema penitenciario, y la reorganización de la fuerza pública de modo que asegure y no amenace el orden constitucional y los derechos del ciudadano.

Es muy posible que en mis observaciones haya juzgado con preocupación algún punto de los que he recorrido; pero mi convicción es íntima de que sólo con la erección del Estado de Panamá puede tenerse allí un gobierno cual jamás lo ha habido. Creo demostrado que el istmo tiene derecho a organizarse como le convenga; ¡cuánto más no lo tendrá para ser miembro de la familia granadina, en términos liberales para el Estado istmeño y útiles también para la república! No se pretenda pues regatearle poder ni recursos: todo es suyo, y es él quien debe dar y no recibir. Lo que existe en el istmo no es de la Nueva Granada sino porque el istmo hace parte de ella. Toda concesión que no sea, por lo mismo, de objetos o beneficios correspondientes a otras secciones, es simplemente una devolución. Bajo este punto de vista quisiera que se mirase el proyecto pendiente en la Cámara de Representantes. En el siguiente y último artículo procuraré expresar las alteraciones que en mi concepto pide para corresponder a su objeto, y no empeorar nuestra ya triste situación. Tampoco olvidaré los intereses generales de la república, que a la verdad no son incompatibles con los nuestros, si se hacen consistir, no en mantener aquella región en un ridículo pupilaje, ni escatimarle sus pequeños recursos; sino en asegurarle bienestar, y asegurar a todos los granadinos los beneficios de la *libertad* industrial, de la *igualdad* política, y de la *fraternidad* social y humanitaria.

## VI

Si se atiende a las necesidades y a la voluntad de los habitantes del istmo, será forzoso concebir el proyecto de Estado federal en términos

mucho más liberales que aquellos en que fue adoptado en Ibagué por la Cámara de Representantes, y se publicó en el *Boletín Oficial* número 31, correspondiente al 23 de octubre. Porque los documentos que al fin de esta serie verán la luz, prueban muy bien que, tal como se halla, no satisface aquellas necesidades, ni se conviene con esa voluntad a que me refiero.

Afortunadamente los tiempos van cambiando, y con ellos los principios dominantes en la política de estos países. La Cámara de Representantes de 1854 adoptó en tercer debate un artículo del nuevo código penal, cuyo tenor era el siguiente:

“No hay rebelión cuando una parte considerable de la República, con elementos bastantes para existir por sí sola, declara su voluntad de hacerse independiente. Se entiende declarada esa voluntad, cuando la manifiestan todas o la mayor parte de las corporaciones municipales de la respectiva sección”.

Es esto mucho más de lo que el istmo apetece, y no hay duda de que si debe acatarse la voluntad de una sección respetable cuando aspira a la independencia, mucho más cuando sólo quiere tener un gobierno propio para sus asuntos especiales, sin romper los vínculos de la nacionalidad. En la federación rigurosa hay un pacto de pueblos soberanos, que sacrifican parte de esa soberanía en obsequio de la fuerza y de la respetabilidad nacional, así como los miembros de cada Estado sacrifican una parte de su soberanía individual en gracia de la común seguridad, o de otro modo para hacer mucho más efectiva la porción que se re-



la Nueva Granada con relación al territorio del istmo. El pabellón y las armas de la república son el signo de su nacionalidad ante los pueblos extranjeros, y se hallan comprendidos en el primer negociado. La fuerza pública destinada a la guerra es el alma de la nacionalidad, y por lo mismo debe adscribirse también al gobierno general.

No hay ningún otro negociado que necesite reservarse el gobierno de la república; pero por las razones que expondré, debe también enumerarse entre los asuntos generales todo lo relativo al ferrocarril de Panamá: 1ª Ese camino se ha hecho en virtud de un contrato con el gobierno de la Nueva Granada, y es él quien debe cumplirlo en lo que está obligado, así como usar de los derechos que le declara. 2ª El istmo se halla en absoluta incapacidad de contribuir para los gastos nacionales con otra cosa que las utilidades provenientes del ferrocarril, que por lo mismo debe reservárselas en su mayor parte el gobierno nacional. Pero este punto exige algunas explicaciones, que dejo para después.

Toca ahora examinar si el artículo 3º del proyecto publicado en el número 31 del *Boletín Oficial*, se halla de acuerdo con las observaciones anteriores. Los negociados que menciona en los incisos 1º, 2º y 6º son algunos de los mismos que he considerado propios y naturales del gobierno general. El del 3º (crédito nacional) forma uno solo con el del 5º (rentas y gastos nacionales), denominándose *hacienda nacional*.

La naturalización de extranjeros, a que se refiere el 4º, es un asunto propio de los Estados federales, y así se halla establecido en los de la Unión Norteamericana. Cada Estado tiene sus reglas particulares de naturalización, que yo llamaría mejor *nacionalización*; y consiste en que los miembros de la unión lo son primero de los estados, y no pertenecen a aquella sino porque hacen parte de éstos. Un extranjero se radica en el Istmo de Panamá, y declara que quiere ser istmeño, o sea granadino de aquella sección. ¿Qué inconveniente hay para que las leyes de aquel Estado fijen las reglas de su nacionalización? Es muy de presumir que su deseo principal sea el de incorporarse a aquella entidad política, pues de lo contrario habría venido a radicarse a otra sección de la república y sólo porque dicha entidad es parte integrante de la Nueva Granada, se convierte por el mismo hecho en granadino. Por otro lado, y descendiendo a consideraciones puramente prácticas, el istmo se halla tan distante del sitio del gobierno general, que muchas veces el despacho de la carta de naturaleza tardaría más de lo que el deseo o el interés del candidato lo pidiesen.

Por el inciso 7º se incluye entre los negocios reservados al gobierno nacional:

Las causas de responsabilidad cuyo conocimiento está atribuido por la constitución general al senado y a la corte suprema de justicia.

Pero es del todo innecesario hacer esta declaratoria. Las causas de que conoce el senado son las que se siguen contra el encargado del poder ejecutivo o contra los magistrados de la corte suprema, y de ellas seguiría siempre conociendo, bien se erigiese en estado federal el istmo, o bien continuase como está; porque este punto no tiene relación alguna con el proyecto. Aquéllas en que conoce la corte suprema, y que pueden referirse al Estado de Panamá, no son otras que las que se siguen contra los gobernadores o contra los magistrados de los tribunales de distrito. Como el Estado tendría su legislación civil y penal propia, y sus tribunales organizados en virtud de esa legislación, la corte suprema no podría exigir la responsabilidad de esos tribunales; porque para eso sería necesario saber de antemano su carácter, su denominación, sus funciones; y porque para resolver las cuestiones que se ventilasen, tendría que estudiar la corte suprema de la Nueva Granada la legislación particular del Estado de Panamá, lo que no sólo es imposible, sobre todo en la federación de muchos estados, sino enteramente opuesto al sistema, que pide por precisión la independencia judicial. La responsabilidad de los tribunales inferiores se exige, en tal forma de gobierno, por la corte suprema del Estado, y la de los magistrados de ella por la Legislatura, ni más ni menos lo que sucede en la nación respecto de la corte suprema general. Pero otra cosa puede decirse sobre el gobernador del Estado, si como lo expresa el proyecto se le hace agente del poder ejecutivo nacional en los asuntos que la nación se reserva. Dicho gobernador sería responsable ante la corte suprema nacional por el manejo de tales asuntos, como lo son los gobernadores de provincia; pero se ve que el inciso desaparece casi en su totalidad, y que lo que de él puede conservarse debe concebirse de otra manera: basta, en efecto, al hablar del gobernador del Estado, declararle responsable en los términos que dejo referidos.

También se dan al gobierno nacional las tierras baldías, según el inciso 8º; pero tengo poderosas razones para sostener que deben adjudicarse al Estado de Panamá todas las propiedades raíces que allí existan y que pertenecieron al gobierno español. Cuando el istmo se emancipó de España, quedó por el mismo hecho dueño de todas las cosas que habían pertenecido al gobierno peninsular, y al recobrar su soberanía, bien que con leves restricciones \*, debe así mismo recobrar todo lo que hace parte de aquel territorio. No ignoro que en Estados Unidos la nación tiene como arbitrio rentístico el producto de las ventas de tierras baldías; mas creo que la incumbencia del gobierno general en el territorio de los estados, es tan anómala en el sistema federativo, como lo es en una

\* Algunos publicistas sostienen como axioma que la soberanía es ilimitada, y es así cuando se trata de un gobierno central; pero en el federal la soberanía de los Estados se halla restringida por la de la nación, y la de ésta por aquéllos. Tocqueville lo demuestra muy bien en su excelente obra sobre *La Democracia en los Estados Unidos*; pero sin ir allá a buscar la demostración, es cosa que se concibe fácilmente.

república la subsistencia de la esclavitud, y la desigualdad de derechos políticos, aun en los hombres libres, por razón de la raza a que pertenecen o de que tienen un ligero tinte. No hay en el mundo un solo pueblo que haya procedido siempre ajustado al rigor de los principios de la justicia, ya en política interna, ya en diplomacia; como no hay hombre que no haya infringido e infrinja diariamente alguno de los preceptos de la moral.

Mirada la cuestión bajo el aspecto fiscal, aun son más poderosas las razones que aconsejan dejar al Estado de Panamá la posesión y propiedad de sus tierras baldías, con sólo la excepción de aquellas de que ya se ha dispuesto. Hay en el interior de la república ideas muy erróneas sobre la riqueza del istmo, y sobre el partido que puede el gobierno nacional sacar de aquellas tierras. Pero si demuestro que aquellas provincias son pobres; que por consiguiente debe dejárseles todo recurso que pueda acrecentar su erario, y al mismo tiempo que el provecho derivado de las tierras baldías sería insignificante para la Nueva Granada, creo que no se vacilará en hacer al Estado de Panamá la concesión de que se trata.

Cuando en 1849 tuvo principio la emigración a California por consecuencia del oro allí descubierto, las provincias del istmo habían llegado al más lamentable estado de postración. Algunos años antes, el ilustrado granadino doctor Rufino Cuervo decía, en vista de las ruinas y de la miseria que por todas partes se le presentaban al atravesar el istmo: "Quien quiera conocer a Panamá, corra, porque se acaba". Durante los primeros años de la emigración por aquel territorio, se derramó en él mucho oro; pero desgraciadamente esos capitales no pudieron destinarse a la producción, a la industria agrícola, única que puede tener gran desarrollo en el Istmo, sea por incuria de los que hacían aquellas fuertes ganancias inopinadas y deslumbradoras, sea porque empleados con provecho en el acarreo todos los brazos disponibles, ninguno había que por un jornal conveniente quisiese aplicarse a trabajos campestres, mucho más penosos y menos productivos que los de arriero o boga. El hecho es que la industria, la producción, lejos de aumentar decayó, muchos de los objetos que antes se creaban en el istmo, se introdujeron de fuera, y se pagaron con el oro desembolsado por el extranjero en recompensa de servicios consumidos en el momento de prestarse.

Posteriormente el Istmo de Panamá tuvo un rival formidable en el de Nicaragua; la emigración a El Dorado se dividió y aun la que conservamos por nuestro territorio tuvo tales facilidades, que poco se detenía sobre él, y poco era lo que dejaba al país. Vinieron a menos las ganancias metálicas, y como los valores de esta especie ya colectados salían en busca de todo, aun de los alimentos, esa riqueza artificial y precaria sufrió un gran descalabro, y nos ha colocado en una situación lamentable. Porque no sólo ha escaseado la riqueza metálica, sino que han quedado malos hábitos en la población, hábitos de semiociosidad y de despilfarro, que impiden la restauración de nuestra pequeña industria,

y mucho más el gran desarrollo que una población numerosa, activa y económica pudiera indudablemente imprimirle.

Por los años de 1850 hubo además una falaz circunstancia, que tuvo su buena parte en la ilusión obrada sobre muchos al reputar ricas las provincias del istmo, en especial Panamá. Las rentas provinciales eran pingües, y como el estado del tesoro público en todo país es un signo de la riqueza privada, la consecuencia era clara y favorable a las fortunas individuales. Pero por falta de suficiente observación, se daba entrada al sofisma que los escolásticos llamaron *non causa pro causa*: tomábase por causa del buen estado del tesoro, lo que no lo era, y la venda no cayó sino cuando, desapareciendo la verdadera causa, cesó con ella su necesario efecto. Era que se había impuesto una contribución sobre los pasajeros, o sobre los buques por razón de los pasajeros; y que los obligados a pagarla cumplieron, mientras llegaron a caer en cuenta de que podrían resistirla con buen éxito. Cayeron en cuenta, como sucede siempre mediando el interés, de que el gobierno en Panamá carecía de poder suficiente para hacerse obedecer, y rehusaron pagar la contribución. Da vergüenza decirlo; pero entonces vino a descubrirse lo que no queríamos ver, o nos fijaba muy poco, a saber, que la contribución sobre los extranjeros formaba las cuatro quintas partes del erario provincial; y faltando ella faltó en la misma proporción el activo del tesoro, sin que el pasivo hubiese disminuido en un peso.

Cuál sea el estado de las rentas provinciales de Panamá, lo dice bien el siguiente fragmento del informe presentado en 15 de septiembre por el gobernador a la Legislatura provincial:

El presupuesto de rentas ha fallado en su mayor parte. Los establecimientos de comercio que debieran haber producido en los ocho meses transcurridos del año natural 24.000 pesos, sólo han dado 8.614 pesos. La contribución de buques, calculada por igual tiempo en 44.800 pesos, ha rendido únicamente \$ 10.208,64. En orden a crías de ganado y propiedades urbanas, aunque no es posible saber su resultado por falta de colectores, tampoco llegan ni aproximadamente al presupuesto. De aquí inferiréis cuáles habrán sido los apuros de la Gobernación para satisfacer el presupuesto de gastos. Fue necesario disponer que se abonaran de preferencia ciertos objetos con los cortos ingresos al Tesoro, tales como la mantención de los presos de las cárceles, los empleados de policía, los sobresueldos militares, la capitania de puerto, los alguaciles y porteros, la manumisión y los gastos de obras públicas, de imprenta, de locales y materiales de las oficinas. Los empleados en común han recibido buenas cuentas, no estando todavía cubiertos en su totalidad sino por enero y febrero (siete meses de atraso). Sin embargo de la *bancarrota* proveniente por la deficiencia de las dos principales

rentas, la Administración ha marchado a mérito del patriotismo de los empleados \* quienes han continuado prestando sus servicios, en la esperanza de que arbitraréis los medios de solventar sus pagos, para cubrir los compromisos particulares a que han tenido que ocurrir . . .”.

Esos arbitrios en que se tenía esperanza, y que el mismo Gobernador propuso a la Legislatura, no eran por cierto nuevas contribuciones sobre la *riqueza* del país, cuyo estancamiento, a lo menos, reconoce el Gobernador en este período con que termina la sección titulada *Hacienda provincial*. “En las contribuciones existentes hallo que no debe hacerse ningún recargo, cuando no acrece por ahora la riqueza del país para sustentar el nuevo gravamen”. Redúcense los arbitrios a subrogar la contribución de pasajeros con otras sobre los buques (solicitada al Congreso por no reputarse su imposición en las facultades de la Legislatura); a negociar un empréstito, medida ruinosa cuando no hay probabilidad de que mejore la condición fiscal; y a vender un hermoso edificio que el Congreso de 1854 dio a la provincia en pago de una deuda, y que siendo muy útil para el servicio público, jamás debiera enajenarse sino por necesidad extrema, a que sin duda ha llegado aquel tesoro.

¿Piensa alguno que esa angustiada situación cesará cuando se termine el ferrocarril, que tantas esperanzas de riqueza hace concebir a ciertos espíritus visionarios? Pues modere sus cálculos; porque hoy ya los hombres reflexivos creen que el ferrocarril, aunque será una obra muy productiva para los empresarios, no traerá al istmo esa estupenda prosperidad que se imagina. La rapidez con que se hará el tránsito de viajeros y mercancías, el monopolio que naturalmente ejercerá la empresa en almacenes y aun en hoteles a las extremidades del camino, la facilidad que tendrán los cargamentos para llegar a su mercado sin quedar depositados en el istmo, la falta de industria doméstica que exporte por el ferrocarril y reciba por el mismo en cambio artefactos extranjeros; estas y otras circunstancias mantendrán aquel territorio en cierto estado económico, que aunque no llegue a la miseria ni al abatimiento de 1848, tampoco será muy lisonjero para el que quiera ver desenvuelta la riqueza, como pudiera serlo en el istmo con sus feraces tierras, y un millón de habitantes que bien puede contener.

Dedúcese que siendo pobres las fuentes de la riqueza pública en el istmo, debe el gobierno general abandonarle todos los recursos que pueda, incluidas las tierras baldías, y reservarse únicamente lo que baste para indemnizarse de los cuidados y de la responsabilidad internacional que aún le quedan. Las rentas de correos y de papel sellado son las únicas

\* Cuando esto se expresaba, faltaban de la Secretaría y de la Contaduría de la Gobernación la mayor parte de los empleados, por abandono o renuncia de sus destinos, después de una larga lucha entre el patriotismo y el hambre . . . Hay en Bogotá más de un testigo del hecho.

nacionales que hay hoy en el istmo, y bien pudieran cederse al Estado, en cambio de otra renta nueva y pingüe que allí tendrá la nación, a saber, las proventas del ferrocarril según el artículo 55 del convenio con la compañía, que no bajarán de 100.000 pesos anuales durante el privilegio, y diez veces más en adelante.

Pero juzgando superficialmente, se creará que esa suma no sale de los granadinos del istmo, y que aquella sección no contribuirá para los gastos nacionales. El gobierno supremo se ha reservado desde el principio la propiedad y las utilidades provenientes de las vías interoceánicas, privando así al gobierno local del istmo de las ventajas que pudiera darle su posición, esto es, de celebrar por su cuenta un contrato como el que hoy tiene celebrado el gobierno nacional. En esto ha procedido como lo ha hecho con Cipaquirá privándola de sus minas de sal, y con Muza quitándole sus esmeraldas; y como lo habría hecho con el Chocó y Antioquia, si en vez de abandonar a los particulares las minas de oro, hubiese monopolizado su explotación. Es, con efecto, la topografía del istmo una mina, cuyos productos son más seguros que los de las demás, y que sobre éstas lleva la ventaja de dar el metal amonedado. . . Nada más justo, por consiguiente, que exonerar a los istmeños de toda otra contribución para el erario nacional, o en otros términos, abandonar los actuales productos al tesoro particular del Estado de Panamá, y contentarse aquél con las grandes utilidades que el ferrocarril ha de reportarle dentro de muy poco tiempo.

Dije que es una quimera el alto precio que muchos dan a las tierras baldías en el istmo, y que por tanto, el sacrificio que hace la nación dejándolas al Estado de Panamá, es casi nulo. Los habitantes de las provincias de Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí poseen hoy en común, por compra al gobierno español, las mejores tierras de pastos y labrantías que existen en ellas, y a que se refieren las leyes 12, parte 2ª, tratado 1º de la Recopilación Granadina, y 16 de mayo de 1850. La cantidad de esas tierras, que ocupan casi toda la porción del istmo comprendida desde la punta Burica hasta el río Bayano, y de la cordillera al Pacífico, pasa con mucho de 3.000.000 de fanegadas. Tienen asimismo derecho las cuatro provincias istmeñas a 25.000 fanegadas cada una, conforme a la ley general, que da ese número a todas las de la república. Por último, la compañía del ferrocarril tiene derecho a 150.000 fanegadas; lo que hace un total como de tres millones y medio de fanegadas de tierras en el istmo, que no pertenecen al gobierno nacional, y que competirán en el mercado con las tierras que dicho gobierno conserve allí y trate de enajenar. Aun pudiera agregar a la suma otras porciones, que como las de particulares situadas ventajosamente, aunque más caras, y las de aquellos empresarios de caminos que tienen derecho a pedir tierras baldías donde les convenga, entrarán también en competencia con las del gobierno nacional. La compañía del ferrocarril no hace consistir sus ganancias en las tierras que se le han

dado, puesto que aun no pretende la adjudicación, y por lo mismo es muy probable que prefiera llamar a ellas la inmigración extranjera vendiéndolas a un precio baladí. Las provincias del istmo, y todos los otros poseedores que he citado, pueden bajar y bajarán sus precios más allá del que por regla general y común a toda la república tienen las tierras baldías; de suerte que el gobierno nacional no podrá sostener la competencia. Pero aun cuando la sostenga, ¿no es evidente que no podrá sacar de sus tierras sino un producto insignificante?

Admira que hombres de la época, hombres públicos que debieran hacer entrar en sus cálculos todos los hechos indispensables, consulten de preferencia a su imaginación, o se dejen llevar de informes poéticos también, y también inexactos. ¿Cuál es hoy el valor de las tierras en el istmo de Panamá?; ¿cuál será en adelante? Las únicas tierras que hoy podrían venderse allí son las ya apropiadas a particulares, y las comunes de las provincias, previa adjudicación a sus vecinos. De la primera, pocas enajenaciones se hacen, aunque se anuncian a menudo por el mismo valor que tenían diez años atrás. De las segundas, cualquiera puede pedir que se le adjudiquen gratuitamente, en propiedad, las que quiera, con sólo avecindarse en la respectiva provincia. Sin embargo, hay tan poca disposición a apropiarse esas tierras, que sólo la legislatura de Veraguas ha dictado reglas para su repartimiento en virtud de las leyes antes citadas, porque las otras provincias no lo desean; y aun allí no hay sino dos ejemplares de adjudicaciones hechas a los poseedores, según se ve por el informe del gobernador presentado a la última legislatura. Hoy no tienen aquellas tierras que sostener en el mercado la competencia de las del gobierno, porque éste se halla en incapacidad legal de enajenar las del continente, mientras no escoja las suyas la compañía del ferrocarril; ni las 100.000 fanegadas de las provincias, que por la misma razón del bajo precio no han pedido su adjudicación; ni en fin, las de la compañía del ferrocarril, cuya indiferencia hasta ahora por adquirirlas, prueba que no las estima en mucho.

Cuál será el valor de las tierras en el istmo cuando todas esas grandes porciones se hallen adjudicadas y entren en circulación? Fácil es concebirlo, como también lo es, que ninguna causa visible puede dar mayor valor a las tierras en el istmo de Panamá, que el que tengan en la misma época las de igual calidad, situadas entre los trópicos, a orillas del mar o de un río navegable. Porque ¿de dónde podría venir el gran valor que se supone, sino de la facilidad para exportar los productos de las tierras? Todo nuestro litoral del Atlántico y del Pacífico, todas las orillas del bajo Magdalena y del Atrato, poseen tierras tan buenas y tan ventajosamente situadas como las del istmo: ¿por qué valdrían éstas más? No lo comprendo. Véase, por lo tanto a qué se reduce el sacrificio que hará la nación cediendo al Estado de Panamá las tierras baldías comprendidas en su territorio.

Por último, si la nación se reserva la propiedad de las tierras baldías del Estado de Panamá, puede haber colisión entre las leyes mineras de las dos entidades. Supóngase, en efecto, que el Estado expide su legislación bajo el principio, hoy reconocido en la Nueva Granada, de que la mina es del denunciante; y que la república dispone luego que las que se hallen en sus tierras pertenecen al dueño de éstas. Hay un positivo conflicto entre las dos legislaciones, con respecto a las minas que se descubran en las tierras baldías del istmo. No sucede eso en Estados Unidos, porque allí está generalmente admitido el principio inglés de que el dueño de la tierra lo es de su contenido, y la legislación de los estados, que reconoce ese principio, no coarta el dominio que en las tierras baldías tiene la Unión. Aquí encontramos por segunda vez razones suficientes para apartarnos de la constitución norteamericana en este negociado.

Por los incisos 9º y 10 del artículo 3º del proyecto que examino, se atribuyen al gobierno nacional estos dos negociados: los pesos, pesas y medidas oficiales, y el censo de población. Nada tengo que observar sobre el primero, porque ningún perjuicio resulta de obligar al Estado de Panamá a seguir el sistema métrico de la república en los asuntos oficiales, y tanto menos, cuanto que ese sistema es hoy el decimal francés, que no se variará por hallarse fundado en principios científicos. Pero respecto del censo, que no es sino una parte de la estadística, ¿qué conveniencia resulta de levantarlo conforme a reglas uniformes en toda la república?, ¿qué importaría que el Estado de Panamá formase su censo en virtud de reglas especiales?, ¿ni qué seguridad de que el Estado estableciese por sus leyes los mismos empleados a quienes las leyes generales de la Nueva Granada encomendasen esa operación? Pero este punto no es de aquellos en que se deba insistir mucho; las consecuencias son de poca monta cualquiera que sea la parte que se adjudique, y si he preferido atribuirlo al gobierno particular del Estado, es porque no hay suficientes razones para lo contrario: las excepciones, no la regla, necesitan de justificación.

Resumiendo lo expuesto; al erigir el Estado federal, debe declararse su soberanía a que tiene perfecto derecho, y en seguida establecerse las necesarias restricciones en obsequio de la nacionalidad. Esas restricciones consisten en reservar al gobierno nacional ciertos negociados, que no deben ser sino los siguientes: 1) las relaciones exteriores; 2) la hacienda nacional (como se ha definido); 3) el pabellón y el escudo de armas; 4) lo relativo al ferrocarril de Panamá; 5) la fuerza pública empleada en la guerra; y 6) la metrología oficial.

Otros artículos del proyecto requieren examen. El 5º me parece inútil, porque lo es prohibir todo aquello, que está juzgado y condenado. El sistema de aduanas no tiene hoy muchos partidarios, y en el istmo puede asegurarse que no tiene ninguno. También es inútil su primera parte, si, como lo he propuesto, se declara que no haya en aquel territorio otra



renta racional que el beneficio proveniente del producto del ferrocarril; y la última tiene un grave inconveniente. Pudiera la legislatura del Estado imponer una contribución marítima que no tuviese los inconvenientes del derecho de importación, y cuyo cobro no exigiese en rigor una oficina organizada como las aduanas: la frase "sistema de aduanas" es oscura y vaga, y puede dar lugar a muchas cuestiones. Creo en definitiva que vale más suprimir el artículo.

El número de diputados que según el artículo 79 deben formar la asamblea constituyente, es muy crecido, el modo de elegir esos diputados es defectuoso. Para elegir cuarenta y un miembros conforme al método que allí se indica, sería preciso que en cada distrito parroquial se votase por ochenta y dos personas. Ahora, no sólo es difícil hallar en todo el istmo ochenta y dos personas aptas para ocupar un asiento en la asamblea; sino que aun cuando las hubiera, no serían conocidas en cada distrito. Sucedería pues, que o la elección se haría por un cortísimo número de personas, que enviarían sus listas a cada localidad, lo que quitando la libertad y el conocimiento desvirtuaría la elección popular; o se emitirían los sufragios en cada lugar por los vecinos de él, lo que daría el triunfo al más populoso, según el principio de la mayoría relativa, y nunca serían los elegidos verdaderos representantes de todo el Estado. Parece preferible que la asamblea no conste sino de treinta y un miembros, y que ellos se elijan por las provincias en proporción a la población. De esta manera habrá quien haga el escrutinio, que en el otro caso sería impracticable, y las provincias serán representadas mientras subsistan como entidad política.

No debe ser asunto del gobierno general, como lo declara el artículo 99, la elección de los senadores y representantes que por el Estado de Panamá hayan de concurrir al Congreso nacional. Siendo ellos propiamente apoderados de aquella entidad soberana, su elección toca al poderdante, quien los envía, calificados ya, a tomar su asiento en la corporación a la que van a representar su Estado. ¿Ni cómo pudiera hacerse la elección de conformidad con las leyes generales, si los empleados y corporaciones que la manejan en las provincias no existiesen en el Estado de Panamá? Las reglas de elección de los representantes al Congreso norteamericano varían en cada estado de la Unión, porque ésta es una prerrogativa inseparable de su soberanía. La de los senadores se hace generalmente por las legislaturas, según lo han establecido sus constituciones.

Cuando se aprobaba el artículo 11, aún no se tenía probablemente en Ibagué noticia del mal éxito de la exploración del Darién; y se esperaba hallar muy practicable por allí un gran canal marítimo, en virtud de los falsos informes de Cullen y Gisborne. Por eso se concibió aquella disposición en que con tanto calor se reserva el gobierno general, ahora y para siempre, la intervención en las vías interoceánicas, y los provechos que de ellas puedan derivarse. Hoy que, a costa de algunas desgracias, hemos tenido la triste convicción de que la naturaleza prohíbe la comu-

nicación acuática entre los dos océanos por nuestro istmo, será fácil reconocer que el artículo es innecesario, una vez declarado como negocio del gobierno general todo lo relativo al ferrocarril; porque en el contrato que ha dado origen a la obra se ha concedido privilegio para toda otra semejante, y aquel camino será la única vía interoceánica por el territorio del Estado. La segunda parte es no sólo inútil sino inoportuna. Porque el destino que se dé a los productos y beneficios de las vías interoceánicas, es una operación que puede establecerse como y cuando a bien lo tenga el gobierno general, por leyes conexas con el asunto.

El artículo 12 y último contiene dos ideas, de las cuales la primera es demasiado lata, y puede contrariar el principio mismo en que se funda la creación del Estado federal; y la segunda, aunque justa, se halla mal concebida. Prohibir, como lo hace la primera parte del artículo, que el Estado de Panamá altere en ningún caso los derechos garantizados a los granadinos por la constitución general, es limitar considerablemente el poder del Estado: es invertir el orden del sistema federal, y anularlo casi; pues según ese sistema, la constitución general no limita las particulares, sino recibe de ellas lo que le ceden en obsequio de la nacionalidad. Quizá no hay un artículo de la constitución general que no dé algún derecho a los granadinos, y dejarlos todos en pie es hacer imposible la constitución del Estado de Panamá. No haya miedo que él deje de garantizar por su parte todos los que no redunden en perjuicio público; pero si la especial condición de aquel país exigiese algunas pocas alteraciones en los derechos civiles, esto es, los que provienen de la legislación secundaria ¿no se dictaría ésta en parte por el gobierno general, contra el principio cardinal del sistema federativo? Y en cuanto a los derechos políticos, ¿no pudiera ser que conviniese en el istmo imponer al ejercicio del sufragio algunas condiciones saludables de que hoy carece? Admitido, como de razón, que el sistema electoral es un asunto propio del Estado, los derechos políticos que no consistan en la elegibilidad para destinos nacionales, deben establecerse y definirse libremente por el mismo Estado.

Que no haya diferencia entre los granadinos nacidos en el istmo y los no nacidos residentes, por lo que hace al goce de todos los derechos, es no sólo justo y conveniente, sino un timbre de honor para el Estado de Panamá. Pero que se establezca la igualdad de derechos entre los *habitantes* del istmo y *los demás* de la república que no residan allí, es cosa que a nada conduce, y debo añadir, que no puede practicarse. La constitución del Estado de Panamá no extiende su influencia fuera de aquel territorio; ¿cómo podrían pues alcanzar sus beneficios a los granadinos residentes en otras provincias? Hay evidentemente en la segunda parte del artículo un vicio de redacción, aunque la idea, que es otra diferente de la expresada, se comprende y merece que se la consagre.

Tales son las observaciones que me ocurre hacer al proyecto de que la Cámara de Representantes va a disponer definitivamente. Sus miembros

en el presente año son los mismos que en el anterior declararon que una sección de la república se halla en libertad de proclamar su independencia cuando así lo quiera. ¿Cómo serían tan inconsecuentes, que le rehusasen hacer parte de la Nueva Granada, reservándose su gobierno interior por entero, sin gravar a la república, y antes bien cediéndole pingües beneficios que podría mantener para sí?

La cuestión que agito ha llamado la atención dentro y fuera de la Nueva Granada, y no es de esas que se resuelven de cualquier modo sin que nadie se aperciba de ello. Las provincias del Istmo esperan la erección del Estado como medida vital para ellas, y aun los extranjeros allí residentes la miran como salvadora de sus garantías y de los beneficios sociales que tienen derecho a gozar. En meses pasados se organizó una especie de gobierno de hecho por los extranjeros residentes en la ciudad de Colón, a falta del gobierno granadino, que desapareció por la renuncia o abandono de casi todos los empleos. Esperanzados luego los descontentos de que la reforma creando el Estado de Panamá satisfaría todas sus necesidades públicas, se resignaron a aguardar, y aguardan... Así lo confirma *El Panameño* número 548, por el período que sigue:

“El *Sun* de Nueva York se ocupa de este Istmo de Panamá. Dice que los movimientos por un nuevo gobierno en Aspinwall (Colón) estaban en *statu quo*, y que esto proviene de la esperanza de un mejor orden de cosas, con la proclamación de un Estado soberano por el Congreso neogranadino, que se aguardaba”.

Una súplica a los Representantes, y concluyo. Al resolver esta cuestión, de cuyo resultado están pendientes tantos granadinos y extranjeros, no se mire sino como esencialmente istmeña. Dar entrada a consideraciones ajenas de la suerte del Istmo, sujetar a un mismo paso al buey y al ciervo, rehusar la necesaria emancipación de aquel territorio por temor de que su ejemplo seduzca a las otras secciones, que se desea mantener unidas al yugo central, envuelve una doble injusticia, que no sería excusable en los *representantes* de la Nueva Granada: la de perjudicar inútilmente a una sección, que no es sino miembro libre de una sociedad política, y ahogar por medios torticeros la voz de la nación, de que no deben ser sino ecos. Siga enhorabuena la combinación centro-federal, que para mí no tiene las ventajas del uno ni del otro sistema, y que como todas las transacciones, sacrifica los derechos de ambas partes; siga para el resto de la Nueva Granada, si le conviene y lo desea. Pero el istmo de Panamá, que en nada se parece a las otras comarcas granadinas, quiere porque lo necesita, que su territorio reciba una organización distinta, una organización netamente federal, que no le haga por más tiempo onerosa la dependencia al gobierno supremo de otro

país: dependencia aceptable, útil y honrosa, si no ataca sus derechos y sus intereses; pero altamente injusta e intolerable, si compromete los beneficios que el gobierno está destinado a producir, en dondequiera que un puñado de hombres se reúnen para llenar sus grandiosos destinos sobre la Tierra.

Bogotá, 1º de febrero, 1855.