



# Algunas consideraciones sobre las instituciones políticas y jurídicas de la carta política de 1863 de Rionegro

**Javier Muñoz Valdivieso<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Abogado y magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: [enrique.munoz@udea.edu.co](mailto:enrique.munoz@udea.edu.co)

**L**a Constitución de 1863, por medio de la cual se crearon los Estados Unidos de Colombia, es la conclusión normativa de los vencedores de la Guerra de la Soberanía (1859-1863), quienes, bajo el mando militar del general Tomás Cipriano de Mosquera, deponen al gobierno conservador y se reúnen en Rionegro para redactar un nuevo texto constitucional que garantice la autonomía de los Estados frente a la nación, evite la injerencia de esta sobre los conflictos estatales e imponga las instituciones propias de la ideología liberal decimonónica.

**Palabras clave:** Constitución, liberalismo, federalismo, gobierno, política, Nación, Estados, ideología

El federalismo, más que en una opción, se convirtió en una necesidad para gobernar este extenso territorio dividido en regiones productivas. El experimento de 1853, con una infinidad de provincias y cada una con su propia constitución, no solo se había tornado inoperante desde el punto de vista político, sino que estimuló el caciquismo local. Con la Constitución de 1858 se da la oportunidad de conformar Estados y generar la fuerza centrífuga que descentralizó el poder político hacia las élites estatales. Cuando el gobierno conservador de Ospina Rodríguez pretendió limitar esa autonomía y buscar la metida en cintura de los Estados, estalló la guerra que finaliza con el triunfo de los liberales y el aumento de la autonomía en Rionegro (Valencia, 1987, p. 134).

Si bien el partido triunfador estuvo muy unido en la batalla, las tendencias (draconianos y gólgotas) revivieron sus diferencias conceptuales sobre el sistema político, y esa será una de las tensiones que marcarán la redacción de esta nueva carta política. Los draconianos tendrían como máximo representante al general Mosquera, quien fue la voz más legitimada y elevada en esos momentos, y a cuyas inclinaciones y tendencias dictatoriales temían los gólgotas. Estos, en su mayoría, lograron que la asamblea decidiera establecer como norma un periodo presidencial de dos años,

## Al revisar las circunstancias de la Convención de Rionegro, instalada desde el 4 de febrero de 1863, es posible deducir que hubo consenso y casi unanimidad con respecto a la idea de limitar la influencia de la nación sobre la política interna de los Estados.

con el objetivo de restringir el poder de un ejecutivo al mando del general caucano. Sucedió entonces que a Mosquera se le concedió la primera presidencia, con la intención de evitar su descontento y su ira, y como reconocimiento a sus servicios, no solamente en lo militar, sino también en la diplomacia y los puestos públicos que ocupó (Delpar, 1994).

Al revisar las circunstancias de la Convención de Rionegro, instalada desde el 4 de febrero de 1863, es posible deducir que hubo consenso y casi unanimidad con respecto a la idea de limitar la influencia de la nación sobre la política interna de los Estados. En efecto, el artículo 16 incluye la cláusula general de competencia, que establece que lo que no esté señalado de manera expresa como materia de manejo de la Unión será asumido de forma autónoma por parte de los Estados a su mayor conveniencia. Así entonces, se comprende por qué la Constitución de 1863 les dio autonomía a los Estados soberanos, lo que fue una prioridad y un objetivo perentorio, debido a las nefastas consecuencias que en la era republicana produjo la intromisión del gobierno central en los Estados de Santander y Cauca, que había generado una variedad de conflictos armados que condujeron a guerras sucesivas a lo largo de las primeras décadas del siglo XIX.

Como se recordará, fue una circunstancia peculiar de la época la que se vivió en 1864, cuando las fuerzas conserva-

doras antioqueñas derrotaron en campaña bélica al gobierno liberal y en ese Estado regional asumieron el poder. En consecuencia, los demás Estados pertenecientes a la Unión nacional tuvieron que presenciar el suceso como entumecidos espectadores. Los antioqueños insurrectos argumentaron, bajo el ropaje de la normatividad de la carta de 1863, que por ser un conflicto interno de su Estado soberano, allí no tendría injerencia el poder central, y que por eso su triunfo estaba legitimado. Solamente un año después el gobierno nacional aceptaría la disidencia política antioqueña, a cambio del reconocimiento y el cumplimiento de la Constitución nacional de 1863.<sup>2</sup>

Una parte llamativa y valiosa de la Constitución de Rionegro fue la garantía de las garantías individuales. El artículo 15 se concibió como una sección aparte dentro del capítulo dedicado a los principios generales y a las bases de la Unión, al establecer los límites legislativos para los Estados soberanos en el momento de construir sus regímenes jurídicos y siempre a favor de los gobernados. De una manera muy técnica y avanzada para su época, se impuso el respeto incondicional

de los derechos ciudadanos, se garantizaron sin claudicar la igualdad, la libertad de pensamiento, la protección de la propiedad individual, la libertad de desplazamiento dentro del territorio nacional y la libertad de empresa. Es decir, todas las aspiraciones de la Revolución francesa en su forma más tradicional y revitalizadas en la Revolución de 1848.<sup>3</sup>

De la carta de 1863 se destaca la preocupación manifiesta de los constituyentes por imponer unos límites al sistema penal, ya que en sus consideraciones jurídicas juzgaron que los Estados soberanos debían restringir las penas corporales y garantizar los debidos procesos de los ciudadanos. Por eso suprimieron la prisión por deudas o la pena de muerte, asuntos normativos que fueron celebrados por el escritor francés Victor Hugo.<sup>4</sup> Así, en los primeros numerales del artículo 15 se manifiesta la prohibición de la pena de muerte, del destierro y de la prisión durante más de diez años. De la misma manera, en otro numeral se establecieron los principios de juez natural y derecho de defensa, y la exigencia de una norma preexistente que tipifique el delito y el principio de lesividad material. Estas disposiciones de garantismo y de unas penas muy liberales

<sup>2</sup> Ese acatamiento de la norma suprema implicaba sobre todo la aceptación de las reglas establecidas en el artículo 8: 1. A organizarse conforme a los principios del Gobierno popular, electivo, representativo, alternativo y responsable; 2. A no enajenar a potencia extranjera parte alguna de su territorio; 3. A no restringir con impuestos, ni de otro modo, la navegación de los ríos y demás aguas navegables que no hayan exigido canalización artificial; 4. A no gravar con impuestos, antes de haberse ofrecido al consumo, los objetos que sean ya materia de impuestos nacionales, aun cuando se hayan declarado libres de los derechos de importación; ni los productos destinados a la exportación, cuya libertad mantendrá el Gobierno general; 5. A no imponer contribuciones sobre los objetos que transiten por el Estado, sin destinarse a su propio consumo; 6. A no imponer deberes a los empleados nacionales, sino en su calidad de miembros del Estado, y en cuanto esos deberes no sean incompatibles con el servicio público nacional; 7. A no gravar con impuestos los productos y propiedades de la Unión Colombiana; 8. A deferir y someterse a la decisión del Gobierno general en todas las controversias que se susciten entre dos o más Estados, cuando no puedan avenirse pacíficamente, sin que en ningún caso, ni por ningún motivo, pueda un Estado declarar ni hacer la guerra a otro Estado; y, 9. A guardar estricta neutralidad en las contiendas que lleguen a suscitarse entre los habitantes y el Gobierno de otro Estado.

<sup>3</sup> Esta pletórica lista de garantías para el ciudadano fue la base del comentario lanzado por el escritor Victor Hugo sobre nuestra carta política: «Pero esto es una Constitución para ángeles» (Valencia, 1987, p. 138).

<sup>4</sup> Agradezco al profesor Rafael Rubiano sus observaciones sobre la opinión que le merecía al autor de *Los miserables* la Constitución de Rionegro.

deben atribuírsele al pensamiento del jurista Manuel Murillo Toro,<sup>5</sup> quien, si bien no fue delegado, por encontrarse cumpliendo funciones públicas al ser nombrado en la delegación diplomática en Washington, ejercía gran influencia sobre buena parte de los delegados gólgotas, y en particular tuvo una injerencia incontestable sobre este tema. Lo anterior se afirma porque el político tolimense había mostrado una gran preocupación por las formas de castigo contempladas en el Código de 1837, y según se deduce del análisis de Murillo Toro, las consideraba premodernas y heredadas de la colonia española. Para él, una verdadera constitución liberal debía garantizar la defensa de la libertad individual y eliminar los delitos derivados de la moral religiosa.

Otro aspecto que demuestra la gran incidencia de las garantías personales de la Constitución rionegrera es lo que respecta a la posibilidad para todos los ciudadanos de recibir una indemnización por parte de las autoridades en caso de que se les violente alguno de sus derechos fundamentales. En el artículo 21 se lee este llamativo inciso: «Las indemnizaciones que tenga que acordar la Unión por actos violatorios de las garantías individuales reconocidas en

<sup>5</sup> La importancia de Manuel Murillo Toro durante el periodo federal es reconocida por autores de todas las tendencias. Para Gerardo Molina (1988), Murillo Toro es la figura cimera del pensamiento liberal de la mitad del siglo XIX, y el estructurador del desarrollo del Partido Liberal durante el periodo federal. Para David Church Johnson, era un político con un equilibrio entre ideología y práctica, capaz de aprender de los errores y replantear ideas en pro de los objetivos; lo denomina el hombre de las instituciones. Clímaco Soto Borda le atribuye una reveladora frase de su pensamiento: «El Código Penal, decía el doctor Murillo Toro, es un perro que no muerde sino a los de ruana».

el artículo 15°, ejecutados por funcionarios de los Estados, se imputarán al Estado respectivo, quien quedará responsable al Tesoro federal por el importe pecuniario de la indemnización acordada». Un antecedente claro de las acciones contencioso-administrativas que se desarrollarán muchos años después en nuestra legislación interna.

El planteamiento de la supresión del ejército, tan defendido por los gólgotas en la década anterior y que fue una de las diferencias insuperables con el bando draconiano, no estuvo presente en los debates ni en las propuestas. Esto tendría una explicación práctica. De acuerdo con el historiador David Church Johnson, los radicales habían vivido en carne propia el desencanto con la propuesta: la Constitución del Estado soberano de Santander de 1857 la había implementado, y esto permitió que las fuerzas rebeldes se tomaran el poder durante dos meses de 1859. Cuando los liberales recuperaron el mando, la nueva Constitución la descartaría como una consigna impracticable por el momento.

La inmunidad parlamentaria, como una institución garante del ejercicio de la oposición para que los congresistas de cualquier tendencia pudieran manifestar libremente sus opiniones y sus inconformidades, se consagró como norma constitucional en el artículo 22. No era una novedad en esta Constitución. De hecho, se mantenía el mismo texto concebido en las constituciones de 1853 y 1858, cuando una garantía plasmada desde los tiempos de Bolívar se dejó consignada de manera expresa como un elemento jurídico sustancial de protección del principio de la separación de poderes y que se mantendría en todas las constituciones posteriores (aun en la de 1886), convirtiéndose en una impronta de nuestro derecho constitucional.

La consagración de la abolición de la esclavitud en el artículo 12 no era simplemente «un canto a la bandera». La institución

que se mantenía en el Reino de Brasil, límite sureño de la Unión, con amplios territorios en disputa entre los dos Estados, indicaba una diferencia real y palpable para los esclavos de ese país que entraran a nuestro territorio. Sin embargo, el mayor interés político iba en dirección contraria a la de los conservadores que habían defendido la institución a sangre y fuego una vez fue abolida en 1851 por el caucano José Hilario López. Pese al fracaso inicial, el tema no se cerró del todo, y durante los años siguientes el asunto estuvo en la opinión pública del país y su restablecimiento fue una de las banderas programáticas de una parte del Partido Conservador. El mayor adalid de la causa esclavista, don Julio Arboleda Pombo, quien curiosamente fue sobrino de Tomás Cipriano de Mosquera, y al mismo tiempo admirador y contradictor del caudillo caucano, fue quien comandó el ejército del gobierno en la guerra contra el Estado Cauca. Para ese entonces su tío era el gobernador; no obstante, con la carta de 1863 se le puso lápida de piedra a la esclavitud en nuestro territorio.

Tal como lo señaló el experto de la historia constitucional de nuestro país Hernando Valencia Villa, el proyecto federal fue la manera más efectiva de gobierno y consolidación nacional, pues por paradójico que parezca, la configuración de los poderes regionales permitió el surgimiento de las élites económicas agroexportadoras, que con el tiempo le dieron al país una estabilidad económica y una integración social que se mantendría durante casi quince años. Después de ese periodo, una nueva guerra, la de 1885, esta vez con amplios ribetes religiosos, rompió la unidad, y se dio inicio a un proceso de retracción política, ya no de avan-

ce, pues tras una convención nacional, propuesta en 1885 por el hacendado cartagenero Rafael Núñez, se impondría una nueva carta constitucional, la de 1886, que retrajo, o suprimió, la mayoría de las garantías que había decretado la Constitución de Rionegro de 1863, y con la censura, el concordato y los poderes extraordinarios del ejecutivo, murió el federalismo liberal, el país dejó de llamarse Estados Unidos de Colombia y la nación se inclinó hacia el autoritarismo que daría nacimiento a la República de Colombia, con sus símbolos e imaginarios, que duraría hasta el año 1991, en el que se reformó sustancialmente esa carta jurídica conservadora.<sup>6</sup>

## Referencias

- Delpar, H. (1994). *Rojos contra azules. El Partido Liberal en la política colombiana*. Procultura.
- Johnson, D. C. (1984). *Santander siglo XIX: cambios socioeconómicos*. Valencia Editores.
- Molina, G. (1988). *Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914, Tomo I*. Tercer Mundo.
- Muñoz, J. (2016). *Dispositivos disciplinantes sobre los sectores subordinados durante el periodo federal en los Estados soberanos de Antioquia y Santander (1857-1886)*. [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Valencia, H. (1987). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, CEREC, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>6</sup> Se afirma esto sin desconocer la gran importancia de las reformas constitucionales que tuvo la carta de 1886 en los años 1910 y 1936, que aunque aumentaron los procedimientos democráticos y la defensa de los derechos, no tocaron la esencia misma, conservadora y autoritaria, de nuestra constitución anterior.