

LA CONSTITUCIÓN DE RIONEGRO

ANTECEDENTES Y ESFUERZOS EN LA CONCRECIÓN  
DE UN SISTEMA POLÍTICO PARA COLOMBIA

THE CONSTITUTION OF RIONEGRO

BACKGROUND AND EFFORTS IN CONCRETION OF A  
POLITICAL SYSTEM FOR COLOMBIA

LA CONSTITUTION DE RIONEGRO

CONTEXTE ET LES EFFORTS EN CONCRÉTION D'UN  
SYSTÈME POLITIQUE POUR LA COLOMBIE

---

Fecha de recepción: 24 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 16 de junio de 2015

**Jorge Enrique Patiño-Rojas<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Magíster en historia, Magíster en Economía de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Docente Investigador Universitario Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Avenida Central del Norte 39-115, 150003 Tunja, Tunja, Boyacá

## Resumen

En este artículo nos referimos a los antecedentes de la Carta de Rionegro y sus aportes a la configuración de un sistema político para Colombia, en particular su contribución al significativo reparto del poder en el territorio de la antigua Nueva Granada por ella generado. El texto incluye de manera somera, y solo como análogos antecedentes, las características generales de la organización política territorial de la Civilización Chibcha y la estructura político-administrativa del Estado en la época colonial. No obstante, previo a abordar la materia objeto de examen, se hace necesario tratar dos temas importantes: uno forzoso, que provee el marco conceptual para el desarrollo del texto, y el otro referido tanto a las figuras más sobresalientes de los epónimos constituyentes de 1863, como a las instituciones democráticas de más avanzada en aquella Constitución.

La Carta Política de Rionegro, federal a ultranza, la más de su género y, por lo mismo, también considerada como la de mayor avance democrático de toda nuestra historia constitucional, no obstante, fue descalificada por Víctor Hugo, el poeta francés, como “constitución para ángeles”, pero, creemos, solo en cuanto la cotejó con las espinosas circunstancias políticas y materiales vividas en su país al final de su vida, referidas al excesivo centralismo europeo, concretamente con el régimen unitario y autoritario francés vigente en el interregno antidemocrático transcurrido entre la segunda y la tercera repúblicas<sup>2</sup>, por él padecido, e impuesto abruptamente por el emperador Luis Napoleón, a quien Marx le escribió el 18 Brumario.

## Palabras Claves

Constitución, civilización, sistema político, historia de Colombia.

## Summary

In this article, we refer to the history of the Charter of Rionegro and their contribution to setting up a political system to Colombia, in particular its contribution to the significant share of power in the territory of the former New Granada generated by it. The text includes shallow way, and just as similar background, the general characteristics of territorial political organization of the Chibcha Civilization and the political and administrative structure of the state in colonial times. However, before addressing the matter under review, it is necessary to address two important issues: a forced, which provides the conceptual framework for the development of the text, and the other

---

2 El poeta Víctor Hugo nació en 1802 y falleció en 1885. Al final de su vida, coincidiendo con la vigencia de la Constitución de Rionegro, en Francia, adalid del centralismo político, gobernaba el emperador Luis Napoleón, quien encabezó un régimen antidemocrático, mas bien pro-monárquico; antípoda de un sistema federal, lo que creemos causó desconfianza en el poeta.

referring both to the outstanding figures of the constituents eponymous 1863 as for democratic institutions more advanced in that Constitution.

The Constitution of Rionegro, federal extreme, the most of their gender and, therefore, also considered as the most democratic progress throughout our constitutional history, however, was disqualified by Victor Hugo, French poet, as “constitution for angels,” but we think only in terms of the collated with materials difficult political circumstances and lived in their country at the end of his life, referring to excessive centralization Europe, particularly with French unitary authoritarian regime in force in the anti-democratic interregnum elapsed between the second and third republics, suffered by him, and abruptly imposed by Emperor Louis Napoleon, whom Marx wrote the 18 Brumaire.

### **Keywords**

Constitution, civilization, political system, history of Colombia.

### **Résumé**

Dans cet article, nous nous référons à l'histoire de la Charte de Rionegro et leur contribution à la mise en place d'un système politique à la Colombie, en particulier sa contribution à la part importante du pouvoir dans le territoire de l'ancienne Nouvelle-Grenade généré par elle. Le texte comprend façon peu profonde, et juste fond comme similaires, les caractéristiques générales de l'organisation politique territoriale de la civilisation Chibcha et la structure politique et administrative de l'Etat à l'époque coloniale. Cependant, avant d'aborder la question à l'étude, il est nécessaire de répondre à deux questions importantes: un forcée, qui fournit le cadre conceptuel pour l'élaboration du texte, et l'autre se référant à la fois à des figures marquantes des constituants éponymes 1863 que des institutions démocratiques les plus avancés dans cette Constitution.

La Constitution de Rionegro, extrême fédéral, la plupart de leur sexe et, par conséquent, également considéré comme le progrès le plus démocratique dans notre histoire constitutionnelle, cependant, a été disqualifié par Victor Hugo, poète français, comme “constitution pour anges,” mais nous pensons seulement en termes de circonstances politiques difficiles assemblés avec des matériaux et vécu dans leur pays à la fin de sa vie, se référant à une centralisation excessive Europe, en particulier avec le français unitaire régime autoritaire en vigueur dans l'interrègne anti-démocratique écoulé entre les deuxième et troisième républiques, subis par lui, et brusquement imposée par l'empereur Louis Napoléon, que Marx a écrit le 18 Brumaire.

### **Mots-Clés**

Constitution, la civilisation, le système politique, l'histoire de la Colombie.

## Introducción

---

En este artículo nos referimos a los antecedentes de la Carta de Rionegro y sus aportes a la configuración de un sistema político para Colombia, en particular su contribución al significativo reparto del poder en el territorio de la antigua Nueva Granada por ella generado. El texto incluye de manera somera, y solo como análogos antecedentes, las características generales de la organización política territorial de la Civilización Chibcha y la estructura político administrativa del Estado en la época colonial. No obstante, previo a abordar la materia objeto de examen, se hace necesario tratar dos temas importantes: uno forzoso, que provee el marco conceptual para el desarrollo del texto, y el otro referido tanto a las figuras más sobresalientes de los epónimos constituyentes de 1863, como a las instituciones democráticas de más avanzada en aquella Constitución.

La Carta Política de Rionegro, federal a ultranza, la más de su género y, por lo mismo, también considerada como la de mayor avance democrático de toda nuestra historia constitucional, no obstante, fue descalificada por Víctor Hugo, el poeta francés, como “constitución para ángeles”, pero, creemos, solo en cuanto la cotejó con las espinosas circunstancias políticas y materiales vividas en su país al final de su vida, referidas al excesivo centralismo europeo, concretamente con el régimen unitario y autoritario francés vigente en el interregno antidemocrático transcurrido entre la segunda y la tercera republicas<sup>3</sup>, por él padecido, e impuesto abruptamente por el emperador Luis Napoleón, a quien Marx le escribió el 18 Brumario.

En consecuencia, relacionados con la Carta de Rionegro, los temas a tratar de manera somera son: primero, los conceptos de régimen y sistema político; luego un preludeo a ella misma, así como la alusión a algunos de sus insignes constituyentes, incluidos los pares más relevantes de la Carta aprobada para el Estado soberano de Boyacá, como complemento de la de la Unión. Además, en cuanto al reparto territorial del poder, los antecedentes mediatos e inmediatos más importantes de la Carta de Rionegro, entre ellos: someramente, el caso del Estado –región chibcha, el centralismo del Estado español en la Nueva Granada y los aportes del insurgente Movimiento Comunero, así como lo relativo a la Primera y Segunda Repúblicas neogranadinas.

En la Primera República esbozaremos la importancia que cobró la organización federal. En la Segunda, el tema del poder territorial, en especial

---

<sup>3</sup> El poeta Víctor Hugo nació en 1802 y falleció en 1885. Al final de su vida, coincidiendo con la vigencia de la Constitución de Rionegro, en Francia, adalid del centralismo político, gobernaba el emperador Luis Napoleón, quien encabezó un régimen antidemocrático, mas bien pro-monárquico; antípoda de un sistema federal, lo que creemos causó desconfianza en el poeta.

los significativos acontecimientos progresistas que como la Guerra de los Supremos y el denominado Poder municipal fueron válidos antecedentes de las ideas concretadas en el año 63. En cuanto a las constituciones federales, para entrelazar instituciones, aludiremos brevemente a las de 1853 y 1858, hasta concluir con la propia Constitución de Rionegro.

## 1. Régimen y sistema político

Estas instituciones se conciben según la siguiente síntesis: la primera como la organización estatal materializada en lo estructurado – institucional; la segunda, en cuanto hace referencia a su perspectiva funcional y participativa, para que se forje, tendrá que ser en un escenario político-social reflexivo y consciente más o menos generalizado. Discriminando, el *régimen político* se entiende como el conjunto de instituciones públicas, entre ellas la electoral -tenida como fundamental y rectora de la participación ciudadana-, complementadas con la existencia de partidos políticos y sistemas participativos decisorios, denominados certámenes electorales o simplemente elecciones. Por su parte, para configurar un *sistema político*, además de lo precedente, es necesario el complemento de la cultura política o conjunto de valores que otorguen cierta legitimidad al ejercicio democrático.

Aquí, la expresión de legitimidad es vista únicamente en su aspecto formal, de sustento popular, pero, preferiblemente con marcado escrutinio de los valores políticos tradicionales de la sociedad, como es natural producto de un tiempo histórico de larga duración, que finalmente avalaría el cambio de régimen a sistema político y conforma el objeto de estudio de la historia política.

Pues, precisamente, sobre la historia política y su directa relación con la legitimidad, Rosanvallon (2003) afirma que el objeto de esta ciencia “es seguir el hilo de las experiencias y de los tanteos, de los conflictos y de las controversias, a través de los cuales la *polis* ha buscado encontrar su forma legítima”; en cuanto, en principio, ha encontrado afianzamiento social.

En este sentido, bien sea que se trate de un régimen o de un sistema político, la organización estatal tiene simultáneamente tres expresiones que la determinan, a saber: la primera, dentro del conjunto de instituciones públicas, responde a la pregunta: ¿cuál es la jerarquía de sus poderes?, cotejándolos entre sí, del parlamento, la presidencia, la judicatura u otro órgano público, y algunas veces uno que otro de carácter privado; la siguiente hace referencia a los niveles de coerción y consenso que puedan existir dentro de su organización, haciéndolo, respectivamente, un régimen más o menos autoritario o más o menos democrático, según prime la fuerza o la convención, sin llegar a que de esta se pueda abusar, principalmente para propósitos no comunes.

La última, la directamente relacionada con tema a tratar, responde a la pregunta, ¿cómo está repartido el poder en el territorio de un Estado?, si es que en algo lo está, pues podemos hallarnos frente a un régimen fuertemente centralizado, tanto en lo político como en lo administrativo. No obstante, este último no fue el caso instaurado por la Carta de Rionegro para los Estados Unidos de Colombia, por el contrario, en 1863 se fundó un sistema bastante descentralizado en lo político, muy apegado en su contenido a la ortodoxia de la doctrina federal; en algunos aspectos llegando hasta la idea de confederación, haciéndolo un verdadero sistema político, también en el aspecto territorial.

Las anteriores tres expresiones, aparentemente anacrónicas para la época de estudio (1863 – 1886), realmente no lo fueron. Entonces se instituyeron y aplicaron a cabalidad, fundando un gobierno que sentaba las bases que desde aquella época nos hubiera podido introducir en un verdadero sistema político, basado en la federación y en la democracia, no en el centralismo y la autocracia. En concreto, con la derogatoria de la Carta de Rionegro (en 1886), se perdió la oportunidad histórica de equilibrar el reparto del poder político, económico y social, primero, entre lo nacional y lo seccional; igualmente en el interior de las instituciones nacionales, y en general, se refundió la idea de hacerlo más democrático y participativo, bajando los niveles de autoritarismo aún hoy muy frecuentes.

## 2. Esbozo de la carta de Rionegro

En ella se parte de reconocer la fuerte desconfianza del constituyente del 63 frente al poder del general Mosquera, por lo que el período de gobierno quedó solo de dos años (art. 79), sin reelección inmediata. Seguidamente, la Carta de Rionegro instituye a ultranza un significativo nivel de consenso, lo que la hace marcadamente democrática (y federal), frente a otras constituciones, anteriores como la de 1843, y posteriores como la de la Regeneración (de 1886), que fueron francamente coercitivas, lo que las tipificó como acentuadamente autoritarias. A manera de ejemplo, la Carta de Rionegro abolió definitivamente la esclavitud (Art. 12); análoga a la de Tunja de 1811, estableció un gobierno republicano, federal, electivo, alternativo y responsable, dividiéndose, para su ejercicio, en poder legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 36). En el artículo 15, entre otras, quedaron consagradas las siguientes prohibiciones al Estado, y se estatuyeron las consiguientes libertades individuales: proscribió la pena de muerte; la máxima condena impuesta a una persona sería de no más de diez años; estableció la libertad individual que –dijo– no tiene más límites que la libertad de otro individuo; libertad de imprenta y de expresión de pensamiento; profesión y religión libres, salvo que se ejecuten hechos contra la soberanía nacional, entre otras novedosas ideas de avanzada.

En concreto, sobre el reparto del poder en el territorio, dentro de la figura de las “competencias residuales”, la Carta de 1863 distribuyó el poder generosamente, casi como se hace en una genuina confederación, en la que entra en el juego de la partición hasta la institución política de la soberanía externa. Sin embargo, políticamente, en Rionegro solo fue objeto de reparto la soberanía interna. En consecuencia, fueron del resorte de las unidades federadas las funciones constituyente y constitucional, estas parcialmente -solo en cuanto tuvieron que ver con el orden interno de cada Estado-; de contera, también parcialmente, las funciones legislativa, jurisdiccional y administrativa, pues, en la órbita de lo jurídico, desde los romanos se sabe que quien puede lo más, puede lo menos. Mientras que su antecesora, la Carta del 58, había privado a los Estados federados de su condición de soberanos (art. 76)<sup>4</sup>, otorgándoles solo funciones autonómicas, materializadas en exclusiva en la función legislativa, pero, obviamente, también de manera parcial y restrictiva.

Así las cosas, a la usanza de la Constitución de Filadelfia (1787), fundante del federalismo, en la nuestra de Rionegro, las competencias constitucionales residuales quedaron para la competencia de los estados miembros, reservándose la Federación exclusivamente, entre otros, los siguientes cometidos taxativos: las relaciones exteriores, la defensa exterior y el derecho de hacer la guerra y la paz; la organización y sostenimiento de la fuerza pública al servicio del gobierno general; el establecimiento, la organización, administración del crédito público y de las rentas nacionales, la fijación del pie de fuerza en paz y en guerra, y la determinación de los gastos públicos a cargo del tesoro de la Unión; así como el régimen y administración del comercio exterior, de cabotaje y costanero; de las fortalezas, puertos marítimos, fluviales y secos en las fronteras; arsenales, diques y demás establecimientos públicos y bienes pertenecientes a la Unión (Art. 17).

En general, de las anteriores tareas reservadas como competencia de la Federación se puede concluir claramente, cómo esta guarda para sí todo lo relacionado con el monopolio de la soberanía externa, atinente con las relaciones exteriores, dejando para compartir con los nueve Estados miembros solo tareas de orden interno, que involucran soberanía únicamente de este endógeno nivel político, primero concretadas en la función constituyente, y luego en las funciones constitucional, legislativa, jurisdiccional y también administrativa, como en la práctica finalmente se evidenció.

<sup>4</sup> El artículo 76 de la Carta de 1858 derogó expresamente la Constitución Política del 21 de mayo de 1853, y los actos adicionales que habían creado los Estados federados, como el del 27 de febrero de 1855; las leyes del 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año, y todos los demás actos que se opusieran a la Constitución recién aprobada. Por otra parte, tácitamente, les dio la posibilidad de legislar a los Estados ya existentes, pero no de ejercer función constituyente.

### 3. Antecedentes inmediatos de Ríonegro

Sobre los antecedentes políticos y jurídicos inmediatos de esta Carta, el 20 de septiembre de 1861 se reunió en Bogotá el Congreso de plenipotenciarios de los Estados soberanos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Tolima, entre quienes concertaron un Pacto de Unión. En el mismo no participaron delegados de los Estados de Antioquia y Panamá, que aún defendían la Confederación Granadina creada en 1858. En el Pacto de la Unión se convino que los primeros, como Estados soberanos, se confederaban en una nación libre e independiente denominada “Estados Unidos de Colombia”. Así mismo, fundaron las bases de la Federación y las relaciones políticas entre sus integrantes, las garantías individuales, el Consejo de gobierno, la división de los poderes públicos, la organización de la fuerza armada, el reparto de cometidos y funciones entre los Estados y el orden nacional, la incorporación a la Unión objeto de creación de los Estados ausentes de Antioquia y Panamá, y el reconocimiento del Estado del Tolima y del Distrito Federal, ambos, de reciente creación.

Con la aprobación de este Pacto se retomó la figura originalmente instaurada en 1811, tanto por el Congreso de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, liderado por Don Camilo Torres, como por la Constitución de la república de Tunja (influenciada por Don José Joaquín Camacho) (Martínez 2012), consistente en la expresa intención de adoptar constitucionalmente el Sistema Federal de gobierno. Por tanto, como en la Primera República federal, el “Gobierno General de la Unión y los gobiernos de todos los Estados”, federados o unidos en 1863, debían ser republicanos, electivos, alternativos y responsables (Art. 4-2).

El propio 20 de septiembre del año en mención, los delegados celebraron el denominado Pacto Transitorio, mediante el cual reconocieron al general Tomás Cipriano de Mosquera como Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Colombia y al general Juan José Nieto como Designado para ejercer la presidencia en caso de falta absoluta o temporal del primero. Igualmente, los Estados Unidos de Colombia, reconocieron como válidos los decretos, resoluciones, actos y nombramientos efectuados hasta la fecha por el encargado del Gobierno general de los Estados Unidos de la Nueva Granada; y confirieron al Ejecutivo el poder y la autoridad que las circunstancias requerían para la marcha de la administración pública, para la terminación de la guerra y el afianzamiento de la paz nacional, sujetándose al Pacto de Unión; creando un Consejo de Gobierno, asesor del Poder Ejecutivo. Además, dispusieron que la convención que habría de reunirse próximamente quedaba facultada para ejercer las funciones atribuidas al Gobierno general, en la parte que correspondiera al Congreso. Concluyó señalando que el Pacto subsistiría hasta que la Convención Nacional

determinara lo conveniente, pues, dijo, los Plenipotenciarios están revestidos de plenos poderes, por lo que terminaron ratificando dicho Pacto.

El resultado de la reunión del Congreso de Plenipotenciarios fue la “Constitución de los Estados Unidos de Colombia”, sancionada por la Convención Nacional el 8 de mayo de 1863. Y, sobre esta, en desarrollo de las denominadas “competencias residuales”, de orden soberano, concretadas en la función constituyente, el 24 de agosto del mismo año de 1863, mediante Asamblea Constituyente estatal, se expidió en Tunja, la “Constitución Política del Estado Soberano de Boyacá”.

#### **4. Constituyentes de Rionegro**

Fueron 61 los delegatarios de la Carta de 1863, quienes deliberaron en la ciudad de Rionegro (Antioquia), del 4 de febrero al 8 de mayo de ese año. Entre otros, fungen como sus insignes suscriptores personajes tan importantes como los entonces expresidentes, generales Tomás Cipriano de Mosquera y José Hilario López, el primero también presidente al momento de la Convención; los futuros presidentes de la Unión: Santos Gutiérrez, Santos Acosta, José Eusebio Otálora, Francisco José Zaldúa, Aquileo Parra y Eustorgio Salgar; además, los escritores e intelectuales José María Rojas Garrido, Antonio Ferro, Salvador Camacho Roldán y Manuel Ancízar. Así como los generales Foción Soto y Gabriel Vargas Santos. Algunos de los referidos repitieron, para nuestro caso, como constituyentes del Estado soberano de Boyacá.

Así las cosas, dentro de los firmantes de la Carta de Boyacá, se hallan figuras de marcada importancia decimonónica nacional, algunos después presidentes de la Unión. Son los casos mencionados del general Santos Acosta, diputado del círculo de Miraflores; Don Sergio Camargo, diputado de Socotá y Socha y Don José Eusebio Otálora, diputado por el círculo de Tenza. Además del educador Don Zenón Solano, por el círculo de Tópaga, y Don Juan N. Solano, por Sogamoso, entre otras importantes personalidades del Estado soberano de Boyacá.

#### **5. Antecedentes desde el tiempo largo**

En referencia con los antecedentes históricos de la Carta de Rionegro, relacionados únicamente con el reparto del poder en el territorio, a continuación se hace somera alusión tanto a los más distantes como a los más cercanos al año 63, aunque algunas veces solo parecieran efímeros momentos en que el poder se distribuyó territorialmente en lo que hoy es la nación colombiana, su trascendencia histórica ha sido notoria, ‘única’, llegando a su máxima expresión precisamente en la Constitución de Rionegro.

En este punto, no obstante la consciencia de la unidad de la Historia y a sabiendas que, "...cualquiera que se proponga relatar un fragmento de ella debe sentir que con su primera frase desgarrar un tejido sin costuras" (Tigar, M. E. y otros 1978), empezamos nuestro breve relato de los antecedentes de Rionegro desde el Estado – región chibcha, pero solo aludiendo a la organización territorial, basada principalmente en el repartimiento del poder.

**5.1 El Estado – región chibcha.** Cayendo en el *desgarre del tejido*, cronológicamente empezamos por el Estado – región chibcha, que como organización política asentada en el centro de la después denominada Nueva Granada, da ejemplo de una especie de organización confederada. Pues, según afirmación del obispo Piedrahita (Suescún 1998), unos sesenta o setenta años antes de la llegada de los españoles, la región sur del altiplano se separó del antiguo Estado chibcha y se organizó en un Estado independiente, dirigido por los zipas, con cabecera en Bacatá, hoy Funza. Agrega que por esa misma época, las regiones de Tundama e Iraca adquirieron su autonomía política, pero se mantuvieron vinculadas a Hunza por medio de una especie de confederación. Sobre lo que el profesor Suescún concluye que:

... a la llegada de los españoles había cuatro Estados en el territorio chibcha: El de Hunza, el de Bacatá, el de Tundama y el de Iraca o Suamox, cada uno con una extensión de varios miles de kilómetros y una población de unos 200.000 habitantes promedio. Por su mediano tamaño constituían, por así decirlo, Estados-región, de un tamaño intermedio entre las ciudades-estados de la antigüedad y los modernos Estados nacionales; independientes de los cuatro estados mencionados, existían, como ya se dijo, las tribus de Guachetá, Moniquirá, Ráquira, Saquencipá, Sorocotá, Suta, Tinjacá y Yuca. Cada uno de esos pequeños estados reunía los elementos esenciales: sociedad y territorio determinados, poder político jurídicamente organizado y autonomía para gobernarse (Suescún 1998).

Además, valiéndose de las crónicas y de los documentos de la época colonial, Rozo Gauta (1978) destaca la organización chibcha como una genuina comunidad. Afirma que: "La comunidad o sybyn es una agrupación de personas o familias (¿utas?) unidas por ciertos lazos de parentesco y asentadas en un territorio común, dividido en parcelas familiares y sujeta a la autoridad de un capitán. ...varias utas forman una comunidad; varias comunidades forman un cacicazgo; los cacicazgos están sujetos a un Uzaque o directamente al Zipa".

Villate Santander complementa lo pertinente, al respecto afirma que:

La voz taína *cacique*... se especializa a través de calificativos que los estudiosos podrían aceptar en tres categorías: *caciques* y *cacicazgos*

*mayores*, para referirse a los cuatro grandes cacicazgos regionales destacados en las crónicas: Bogotá, Tunja, Sogamoso y Duitama; *caciques y cacicazgos principales* (principalías), para referirse a los cacicazgos subregionales que detentaban autoridad sobre otros; caciques y cacicazgos simples; para referirse a los locales que no subordinaban a otros (Villate 2001).

En síntesis, como queda relatado está claro que la organización política de nuestros antepasados muisca se asimila al linaje de la confederación, pues cada cacicazgo era una especie de Estado – región independiente, compuesto por territorio, población, gobierno propio y bajo sus propias reglas de convivencia pacífica y, como dice Bolívar, la llegada de los conquistadores españoles fue “una violación manifiesta de las leyes y de los pactos subsistenciales, [pues], se han visto despojar aquellos naturales de la autoridad constitucional que les daba su código” (Bolívar 1815). Al respecto Martínez Garnica (1994) agrega algo significativo: el territorio físico de la provincia de hoy –dice–, en aquellos tiempos (del Estado Chibcha), se refería preferencialmente a entidades sociales diferenciadas, esto es a “regiones culturales”, delimitadas entre sí por grupos raciales, y, retomando a Colmenares, prefiere referirse a ‘unidades de análisis’, y no a regiones y provincias en torno a un territorio.

**5.2 El Estado español en América.** Seguidamente, desde la conquista, el Estado español impuesto en América, concretó el poder ejercido por los reyes de España, rígidamente centralizado, autoritario y despótico. Predicándose como tales por la voluntad y gracia de Dios; por tanto, tenían plenos poderes religiosos, políticos, judiciales y económicos; en ellos, además, se concentraron las tres vertientes de poder, propias de un Estado moderno: ejecutiva, legislativa y judicial. Los reyes dominaron desde la conquista y durante la colonia por más de trescientos años. Sin embargo, para Ots Capdequí (1951), “...los monarcas españoles solo pudieron alcanzar la victoria porque contaron con el apoyo de una doctrina y con los servicios oficiales de una burocracia que había logrado sólida madurez en el proceso histórico de una tecnificación jurídica”.

Ya al final del periodo, una primera lucha de los criollos revolucionarios consistió precisamente en hacer conciencia de la situación y de la posibilidad “de la autonomía neo-granadina, esto es, del derecho de las Provincias del Nuevo Reino de Granada a darse y mantener un gobierno propio; derecho que, abiertamente negado por la Metrópoli, solo podía ser obtenido a mérito de la revolución o la fuerza” (Samper 1951).

El problema radicaba en que una sociedad (refiriéndonos tanto a la neogranadina como a la de la propia España), con apenas escasa cultura “del derecho civil y de una literatura y una ciencia de muy medianos alcances” (Samper 1951), e ignorante en el derecho público, cómo se formaba una

idea de lo que podía ser la política y la administración destinada a territorios tan vastos y a gentes tan incultas políticamente que por más de tres siglos habían estado solo "...sujetas a un gobierno que tenía su fuente en el hecho tradicional de la conquista y en la antigua y absoluta noción del derecho histórico y divino de los reyes" (Samper 1951), y no precisamente en algún nivel mínimo de democracia y república.

Por la misma razón, de la excesiva centralización y abuso de poder por cuenta del gobierno y la burocracia blanca, como en otras partes de América española, surgieron en la Nueva Granada movimientos insurgentes que quisieron cambiar las condiciones impuestas, hasta la concreción de la propia independencia.

**5.2.1 El Movimiento Comunero.** No obstante el marco de la ignominia centralista impuesta desde la Metrópoli y la generalizada situación de ignorancia de la población, en 1781, desde la villa de Socorro, aún perteneciente a la antigua provincia de Tunja<sup>5</sup>, surgió la Insurgencia del Común. En este acontecimiento histórico estuvo presente la tesis de la soberanía popular, para algunos, como monseñor Gómez Hoyos, proveniente del "Siglo de Oro español, cuando fue expuesta por teólogos de tanta envidia como Suárez y Mariana" (Molina 1994); para otros, con origen en la Ilustración europea, en este caso, particularmente en Rousseau. El profesor Uprimny (1954) sale en defensa de la primera tesis, y afirma: "Es pues, evidente que no fue Rousseau la fuente de la doctrina de tal levantamiento, sino la vieja doctrina escolástica de la soberanía popular como aparece en las autoridades políticas de la Edad de Oro quienes afirman todos que el poder procede de Dios, pero reside originariamente en el pueblo el cual puede transferirlo al gobernante por medio de un contrato social".

En cuanto a que la fuente directa inspiradora de los Comunes neogranadinos sea Rousseau (1712 – 1778), es también admisible, primero por la sincronía e inmediatez de sus planteamientos con los sucesos insurgentes neogranadinos de 1781, y porque para el ginebrino, el pacto social que da origen al Estado se halla en la soberanía popular, como quedó consignado en las Capitulaciones de Zipaquirá, que fueron "presentadas en nombre del pueblo".

Bien sea la idea de Suárez y Mariana, o de la Ilustración, lo importante es que con este Movimiento se evidenció la importancia política del pueblo, por cuanto, finalmente, concientizó a los criollos de la realidad de la dominación española, pues, "Solo faltó al movimiento la transferencia de poder, frustrado

---

5 A pesar de la frecuente insistencia de los regidores ante las autoridades del Virreinato, y de la capitulación de Zipaquirá (Núm. 17), solo hasta 1795, por orden directa del rey Carlos IV, el corregimiento de Socorro logró pasar a ser provincia autónoma, y la villa de El Socorro adquirió el título de Ciudad.

por la traición, para haberse consolidado como una auténtica revolución” (Rivadeneira 2000).

Como elemento vindicativo del Movimiento Comunero y precedente mediato de la Carta de Rionegro, resaltamos que la insurrección tuvo como origen la provincia colombiana, y no precisamente los centros urbanos. Este movimiento, expresa acertadamente Cruz Santos (1978), operó de la periferia al centro. “En cada provincia el levantamiento ocurre por distinta manera y da a la revuelta los motivos propios de su inconformidad. Es una federación de revoluciones...”, dice el maestro Arciniegas (1986). En general, este acontecimiento social y político es el impulsor primario de los procesos republicanos y democráticos que tuvieron una importante cima en todo el país, dada la justeza de sus reclamaciones, en el origen de orden económico y luego auténticamente políticas.

**5.3 La Primera República.** Por su parte, no podemos olvidar, en 1811, los aportes de la Primera República a la causa federalista, con la constituida “Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada” y su desarrollo, entre otras, en la Constitución de Tunja.

Después del 20 de julio de 1810, surgió la incertidumbre entre los miembros de la Junta de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, pues, simultáneamente, el propio Cabildo de la Ciudad proclamó la independencia de España y estaba de acuerdo con la autoridad de Fernando Séptimo (“siempre que venga a gobernar entre nosotros”, afirmó), declarando, así mismo, la dependencia de la Junta de Regencia de España.

Por otra parte, provincias como Panamá, Santa Marta, Popayán y Pasto, donde había guarniciones realistas, manifestaron su voluntad de seguir gobernadas por España.

En 1810 la Junta de Gobierno de Santa Fe había convocado a las demás provincias de la Nueva Granada a conformar el Congreso General, para la organización política de la Nación. A la convocatoria acudieron representantes de las provincias de: Cundinamarca, Mariquita, Neiva, Socorro, Nóvita y Pamplona; y no acudieron: Cartagena, Tunja, Antioquia y Popayán.

Por diferencias insuperables, básicamente en asuntos territoriales, el Congreso General –convocado por la Junta de Gobierno de Santa Fe-, se disolvió. Seguidamente, la Junta de Santa Fe procedió a su auto-organización, erigiéndose en “Serenísimo Colegio Constituyente y Electoral”, y expidió la Constitución monárquica del Estado de Cundinamarca, el 4 de abril de 1811.

En el entretanto, el 11 de noviembre de 1811 (11-11-11), un movimiento popular en Cartagena declaró su independencia absoluta de España, desterrando a las autoridades españolas y erigiendo su correspondiente

Acta de Independencia de la Provincia. Después, el 14 de junio de 1812, Cartagena expidió su Constitución, también republicana y federal.

Por su parte, el 27 de noviembre de 1811, los representantes de las provincias de Cartagena, Antioquia, Tunja, Neiva y Pamplona, reunidos en Santa Fe, crearon la “Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada” y adoptaron el sistema republicano y federal de gobierno. El Acta reconoció la independencia y soberanía de las provincias, y estableció los órganos de gobierno de la Confederación, a saber: el congreso y el alto tribunal de justicia, y señaló los parámetros político – administrativos dentro de los que cada provincia debía organizar, de manera autónoma, su propia estructura política.

Entre ellos:

- Organizar un gobierno popular y representativo, esto es republicano y similar al de la Unión, atendiendo al Pacto Federal,
- Desconocer el Consejo de Regencia de España y a las demás autoridades españolas.

Así las cosas, fiel al mandato de la Confederación, la provincia de Tunja respetó sus principios: independencia, república y federación, consignándolos en la Constitución del 9 de diciembre de 1811.

La Primera República en sus versiones federalista y centralista rigió hasta la reconquista española en 1816, encabezada por Pablo Morillo, mal llamado El Pacificador. Su caballería entró a Santafé el 6 de mayo de ese año.

**5.4 Segunda República.** Con la independencia definitiva, el país se centralizó políticamente. En consecuencia, en cuanto hace referencia al reparto territorial del poder, hasta 1863 nuestro derecho público interno, concretado en las Constituciones Políticas, tiene el siguiente perfil: las de 1821, 1830, 1832 y 1843, eminentemente centralistas; la de 1853 calificada paradójicamente como centro - federal; las de 1858 y 1863, federalistas; esta más que la anterior.

No obstante, en el período que comprende de 1821 a 1853, marcado por la predominante centralización de poder, se presentaron algunos importantes acontecimientos en la vida política del país, que dieron cuenta de que no había unanimidad en el tema centralista, como los siguientes:

**5.4.1 La Guerra de los Supremos.** En junio de 1839, por causa de la supresión de unos conventos de la ciudad de Pasto, dispuesta por la ley 14 de ese año, algunos religiosos de dicha ciudad protestaron la decisión, considerándola un atentado contra la religión, y en efecto exacerbaron los ánimos de la población. Pronto se incorporó a la protesta el expresidente de la república y caudillo liberal, general José María Obando. Igualmente

el inconformismo se extendió a otras partes del territorio nacional. Por lo mismo, las provincias de Socorro, Vélez, Pamplona, Cartagena, Santa Marta y Riohacha se autoproclamaron Estados federales. Entonces, el conflicto que había empezado siendo religioso se convirtió en político.

Según Robert Gilmore para aquella época irrumpieron nuevos Estados:

“De acuerdo a sus proclamaciones los dirigentes revolucionarios establecieron varios estados con gobiernos completamente organizados. Así fue como apareció el Estado soberano de Socorro, compuesto de las provincias de Socorro, Vélez, Tunja y Casanare (...) Así mismo fue creado el estado soberano de Manzanares de la provincia de Santa Marta (...) Panamá nuevamente declaró su independencia con la condición de que si la Nueva Granada se reorganizara bajo un sistema federal ella participaría en él” (Suescún 2008).

Además, también se sabe que en esa ocasión el general Francisco Carmona organizó en la Costa Atlántica cinco estados soberanos, a saber: Cibeles, Manzanares, Riohacha, Cartagena y Mompox (Suescún 2008).

La Guerra fue ganada por las fuerzas del Gobierno, entonces, de contera, se expidió una nueva Constitución Política, la de 1843, como las anteriores, fundamentalmente centralista y celosa guardadora del statu quo, permitiendo la vigencia jurídica de la legislación colonial, particularmente en lo fiscal.

**5.4.2 El Poder municipal.** A pesar del centralismo vigente, desde la Guerra de los Supremos quedó latente en la provincia colombiana la aspiración de establecer el sistema federal. En tal virtud, por petición de algunos voceros provinciales, el Congreso de 1848 expidió la ley de 3 de junio de ese año, conocida como del Poder municipal, que facultó a las provincias, cantones y distritos parroquiales el ejercicio de una mayor autonomía administrativa y hasta política, pues asignó a las cámaras provinciales, entre otras, las siguientes importantes funciones:

- Aprobar el presupuesto de rentas y gastos de las provincias.
- Establecer en ellas impuestos y contribuciones.
- Arreglar lo relativo a los resguardos indígenas.
- Arreglar la organización y disciplina de la guardia nacional, local y su servicio en tiempo de paz.
- Establecer y organizar los colegios, escuelas, hospitales y demás establecimientos de utilidad pública.
- Autorizar empréstitos.

**5.5 La Constitución de 1853.** Esta norma suprema, básicamente centralista, no obstante, otorgó a las provincias la posibilidad de auto-organizarse, en tal virtud ellas optaron porque:

- Expidieron su propia constitución,
- Eligieron los gobernadores que las regían y,
- Eligieron los magistrados de los tribunales superiores.

Entonces, sobre la Carta centro – federal de 1853, y el triunfo militar de los radicales, con el apoyo del Partido Conservador, sobre los golpistas encabezados por el general José María Melo Ortiz, se reimpulso la federalización del país y;

- En el Acto Legislativo del 27 de febrero de 1855, se creó el Estado Soberano de Panamá y se autorizó la creación de cualquier porción del territorio nacional en Estado Federado, solo por medio de una ley ordinaria.
- En desarrollo de tal autorización se constituyeron los Estados federales de Antioquia (Ley 11 de junio de 1856),
- Santander (Ley 13 de mayo de 1857).
- Posteriormente: Cauca, Cundinamarca, Boyacá, Bolívar y Magdalena (Ley de 15 de junio de 1857).
- El de Tolima, último en crearse, mediante decreto del 12 de abril de 1861, dado en el Alto de Raizal -Cundinamarca-, por el general Tomás Cipriano de Mosquera, como primer acto de poder, una vez sus ejércitos derrotan el gobierno de Ospina Rodríguez.

**5.6 La Carta Política de 1858,** aunque privó a los Estados de su condición de soberanos (art. 76), le mantuvo expresamente la facultad de legislar en forma autónoma y exclusiva sobre asuntos civiles, penales, comerciales, electorales y organización y procedimiento judicial, lo cual les permitió (en la práctica), crear el marco jurídico en el cual se hacían efectivos los derecho individuales y las libertades públicas.

## 6. La constitución de 1863

Es obra de la Convención Nacional de Rionegro (Antioquia), dada el 8 de mayo de ese año, que facultó a los Estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y el recién creado Tolima, para unirse y confederarse a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, formando una Nación libre, soberana e independiente, denominada Estados Unidos de Colombia; constituyó un

Régimen federal de gobierno. El artículo 17 estipuló los negocios que se someten a la autoridad del gobierno de los Estados Unidos de Colombia, con criterio ampliamente federal, entre ellos se destaca: lo relacionado con las relaciones exteriores, la organización y el sostenimiento de la fuerza pública al servicio del gobierno general, el crédito público y las rentas nacionales, la administración del comercio exterior, la acuñación de moneda, entre otras.

Sobre las elecciones, el “Capítulo X”, estableció que: “La elección del Presidente de la Unión se hará por el voto de los Estados, que será el de la mayoría relativa de sus respectivos electores, según su legislación. El Congreso declarará elegido Presidente al ciudadano que obtenga la mayoría absoluta de los votos de los Estados. En caso de que ninguno obtenga dicha mayoría absoluta de los votos los Estados, el Congreso elegirá entre los que reúnan mayor número de votos. Sin embargo (por prevención con el general Mosquera), estipuló que, “El ciudadano que hubiere ejercido la Presidencia no podrá ser reelegido para el próximo período” (Restrepo 2004).

La Constitución, además, estipuló que el período de ejercicio del cargo del presidente, el de los senadores y representantes, el de los magistrados y el del procurador general de la Nación, será de dos años (art. 79).

Con el triunfo del gobierno en 1885, en la Batalla de la Humareda, hoy departamento del Magdalena, la constitución de Rionegro, en palabras del presidente Núñez, *‘ha dejado de existir’* y, en consecuencia, el país se centralizó al extremo mediante la eufemística fórmula de “centralización política y descentralización administrativa”, quedando la provincia en una grave orfandad política, de poder y económica, pues las riquezas y rentas territoriales fueron trasladadas en bloque al orden nacional. Igualmente, se restableció una estrecha relación entre la Iglesia y el Estado.

## Conclusiones

En primer lugar, son significativos los ensayos políticos confederativos anteriores a 1863. Ellos marcan un largo derrotero que finalmente se recoge en la Carta de Rionegro, pero la misma fenece funestamente en 1886 con la expedición de la Constitución de la Regeneración.

Por su parte, la importancia de los aportes de la Carta Constitucional de Rionegro radica en las luces dadas para la configuración, particularmente desde la provincia, de un verdadero sistema político. Así lo prueba la democratización territorial del poder allí consignada; los altos niveles de consenso social y político alcanzados, empezando, para la expedición de la propia Carta Política; el equilibrio de poderes; la moderación de las penas,

etc. No obstante, este sistema se frustró con el triunfo de las fuerzas del gobierno sobre los radicales, en la Batalla de la Humareda, en 1885.

Además, según los acontecimientos referidos someramente, se constata la concreción de la vieja costumbre política de nuestra historia, referida por Valencia (1987), consistente en que a guerra ganada, condiciones impuestas, pues el triunfador pone las nuevas reglas de juego, obviamente, empezando por una nueva constitución.

Finalmente, a la fecha, en Colombia no se ha encontrado el equilibrio en el reparto territorial del poder, máxime cuando la ley orgánica de ordenamiento territorial (L. 1554), autorizada por la Carta Política de 1991, no se expidió conforme los mandatos constitucionales, que le pudieran dar al menos, como en la Carta de 1858, (parcial) autonomía política a las unidades territoriales, y así propiciar una mayor democracia al interior de la división política de Colombia e ir sentando las bases para un renovado sistema político, fundado en la forma federal de gobierno.

## Referencias

Arciniegas, G. (1968). Los comuneros. Caracas: Ed. Bedout.

Bolívar, Simón. (2012). Carta de Jamaica. Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, Unión de Universidades de América Latina, Centro de Estudios sobre la Universidad, Universidad Nacional Autónoma de México.

Cruz S., A. (1978) "Federalismo y Centralismo", Bogotá, Breviarios Colombianos.

Martínez G., A. (2012) "José Joaquín Camacho y su influencia en la Constitución de la Provincia de Tunja (1811)". Tunja, En: Revista "Historia y Memoria" No. 5. Doctorado en Historia. Facultad de Ciencias de la Educación. UPTC.

Simposio de Historia Regional "Pamplona 445 Años", Mogollón, P. M. C., Pabón, V. S., Pamplona (Norte de Santander, Colombia), & Fondo Mixto de Promoción de la Cultura y las Artes del Norte de Santander. (1994). Memorias. Pamplona, Norte de Santander, Colombia: Alcaldía, Ciudad de Pamplona.

Ots, . C. J. M. (1957). El Estado Español en las Indias. México: Fondo de Cultura Económica.

Tigar, M. E., Levy, M. R., & Grab, N. (1978). El derecho y el ascenso del capitalismo. México: Siglo Veintiuno.

Colombia, & Restrepo, P. C. (2009). Constituciones políticas nacionales de Colombia. Bogota: Instituto de Estudios Constitucionales, Universidad Externado de Colombia.

Rivadeneira, V. A. J. (1962). Historia constitucional de Colombia. Bogotá: Editorial "El Voto Nacional".

Rosanvallon, P. (2003) Trad. MAYER, M. Por una historia conceptual de lo político. México: FCE.

Rozo, G. J. (1978). Los muisca: Organización social y régimen político. Bogotá: Fondo Editorial Suramérica.

Samper, J. M. (1886). Derecho público interno de Colombia. Bogota: Impr. de "La Luz".

Suescún, M. A. (1998). Derecho y sociedad en la historia de Colombia. Tunja: Editorial Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Uprimny, L. (1954) ¿Capitalismo calvinista o romanticismo semi-escolástico de los próceres de la Independencia colombiana?". En: Revista Universitas No. 6. Bogotá: Universidad Javeriana..

Valencia, V. H. (1987). Cartas de Batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.

Villate, S. G. (2001). Tunja prehispánica: Estudio documental del asentamiento indígena de Tunja. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC.