

CAPÍTULO IV

LA ÉPOCA FEDERAL (1858-1886)

EN 1856, EL PARTIDO conservador obtiene mayorías en las cámaras en los comicios electorales y es elegido presidente de la república Mariano Ospina Rodríguez, quien se vanagloriaba de ser “católico, apostólico, romano... y federalista”. A los conservadores corresponde esta vez poner en marcha constitucionalmente la federación que de hecho existía con los llamados estados soberanos.

El 10 de febrero de 1858, el Congreso expide un acto legislativo por medio del cual se establece que “La Constitución puede adicionarse o reformarse en todo o en parte, de la misma manera que se adiciona o reforma una simple ley”.

Y así, el 22 de mayo de 1858 fue expedida y sancionada la nueva constitución que da vida a la llamada “Confederación Granadina”.

En su preámbulo, el nuevo código se refiere a “la protección de Dios omnipotente, autor y supremo legislador del universo”, como correspondía al lenguaje de la época y del medio.

La nueva constitución federal, de 1858, deroga la constitución de 21 de mayo de 1853, el acto legislativo adicional de 27 de febrero de 1855, las leyes de 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857 y 15 de junio del mismo año, “y todos los demás actos, ya sean del gobierno general o de los Estados, que se opongan a esta Constitución”.

El artículo 1º de la constitución de la *Confederación Granadina*, cimiento principal del ordenamiento constitucional, establece lo que sigue:

Art. 1º Los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederan a perpetuidad, forman una nación soberana, libre e independiente, bajo la denominación de ‘Confederación Granadina’, y se someten a las decisiones del gobierno general, en los términos que se establecen en esta Constitución.

Como puede fácilmente observarse, el principio del andamiaje constitucional se invierte ya que la confederación nace, no del pacto federativo, sino de las facultades emanadas de las provincias autónomas, que ya no serán del todo soberanas. En efecto, “todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los Poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados”. Éstos tenían obligación de mantener sus gobiernos con los ca-

racteres de popular, representativo, alternativo, electivo y responsable; sus autoridades tenían el deber de cumplir y hacer que se cumpliesen y ejecutasen la constitución y todos los actos de los poderes nacionales.

El artículo 14 estableció que "el Gobierno de la Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da leyes, por un Presidente que las ejecuta, y por un Cuerpo Judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares". Al gobierno general correspondería, entre otros asuntos, los siguientes: gobierno general, relaciones exteriores, defensa exterior, orden y tranquilidad, fuerza pública nacional, crédito público y rentas nacionales, admisión de nuevos estados, sistema monetario, comercio exterior, etc.

El gobierno de los estados y el general compartían estas atribuciones: fomento de la instrucción pública, servicios de correos y vías de comunicación.

Estableció la constitución la igualdad de representación de los estados en el Senado, teniendo cada uno tres senadores, cualquiera que fuese el número de la población. Los representantes habían de ser elegidos en razón de uno por cada sesenta mil habitantes de cada estado.

La constitución de 1858, que fue considerada en contradicción, no sólo con la tradición histórica de Colombia, sino a la unidad nacional, no tardó en producir sus efectos disolventes. Se repitió casi el caso del Acta de Confederación de las Provincias de la Nueva Granada (1812), cuya existencia fue efímera. La federación volvía a producir la guerra civil.

El 8 de mayo de 1860, el general Tomás C. de Mosquera, gobernador del Cauca, dictó un decreto, por medio del cual el estado del Cauca declaró su separación de la Confederación y el desconocimiento de las autoridades federales, en vista de que "se había roto el pacto federal y conculcado la soberanía de los Estados con la expedición de las leyes inconstitucionales de 1859". Estas leyes fueron: una, la creación legislativa de intendentes de hacienda; dos, intervención a los poderes federales en los escrutinios para elección de funcionarios nacionales.

El gobierno de Ospina, a fin de evitar el avance de la insurrección, promovió la reforma constitucional de 1858 devolviendo la soberanía a los estados. Pero ya era tarde. La guerra civil se extendió a los estados de Santander, Bolívar y el Cauca, bajo el lema "soberanía de los Estados". Los estados de Bolívar y Cauca celebraron un convenio formando una confederación independiente bajo el nombre de "Estados Unidos de la Nueva Granada", que más tarde contó con el apoyo de los estados de Santander, Boyacá y Magdalena, lo cual aseguró el triunfo (1860) de la revolución federalista.

El 18 de julio de 1861 entró victorioso en la capital de la república el general Tomás Cipriano de Mosquera, con el rimbombante título de "Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Nueva Granada y Supremo Director de la Guerra".

Mosquera, erigido en dictador, no respetó tampoco la federación, y ordenó a través de un decreto anexar al estado del Cauca todos los pueblos de Cundinamarca sometidos por la revolución. Procedió también a establecer un distrito federal como sede de la federación.

Un "Congreso de Plenipotenciarios", convocado por el dictador Mosquera, se efectuó en Bogotá, y el 20 de septiembre del año de 1861 expidió el Pacto de Unión —celebrado entre los estados soberanos de Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Santander y Bolívar—, cuya finalidad era "la organización de una nueva asociación política que asegurase para siempre el orden, la paz, la libertad y la consolidación del sistema federal, bajo cuyos auspicios deseaban y querían fundar su nacionalidad". Dicha asociación no tendría ya el nombre ideado por Mosquera de "Estados Unidos de Nueva Granada", sino de los "Estados Unidos de Colombia". Estas bases habrían de regir el país desde fines de 1861 hasta fines de 1885, o sea durante casi un cuarto de siglo. Y a través del Pacto de Unión, los siete Estados convenían (artículo 1º) en unirse, ligarse y confederarse para siempre, y formar una nación libre, soberana e independiente.

A pesar de los pactos, la contienda civil continuó por largo tiempo.

En Río Negro, Antioquia, se reunió en febrero de 1863 la Convención Nacional, la cual, "en nombre y por autorización del pueblo y de los Estados colombianos que representa", expidió el 8 de mayo de 1863 la constitución política de los Estados Unidos de Colombia.

El Artículo 1º de la nueva constitución política de los Estados Unidos de Colombia —conocida en la historia del derecho constitucional con el nombre de "Constitución de Río Negro"—, dispuso:

Art. 1º Los Estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima creados, respectivamente, por los actos de 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1860 y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad, consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una nación libre, soberana e independiente bajo el nombre de Estados Unidos de Colombia.

El artículo 2º es del siguiente tenor:

Art. 2º Los dichos Estados se obligan a auxiliarse y defenderse mutuamente contra toda violencia que dañe la soberanía de la Unión o la de los Estados.

"La Constitución de Río Negro" estableció, como "base esencial e invariable de la unión entre los Estados", que el gobierno general y los gobiernos estatales reconocieran y garantizaran los derechos individuales consagrados en la misma constitución.

El artículo 75 de la citada constitución dispuso que el presidente de la unión sería elegido, ya no por el voto directo del pueblo, sino por el voto de los estados, teniendo cada uno de éstos un voto, sin tomar en cuenta el número de los habitantes ni de los recursos.

El congreso quedaba dividido en la Cámara de Representantes, integrada por los delegados del pueblo, y el Senado de Plenipotenciarios, compuesto por los delegados de los Estados como entidades políticas de la unión.

El poder judicial de los estados era independiente. En lo que respecta al orden público, se estipuló la neutralidad de los estados en querellas que llegaren a suscitarse entre los habitantes y el gobierno de otro estado. Además, se dispuso que el gobierno federal no podría declarar ni hacer la guerra a los estados sin expresa autorización del congreso.

“La Constitución de Río Negro”, por otra parte, consagró en el artículo 92 un sistema de reformas a la misma tan absurdo, que prácticamente la hacía irreformable: requería para ello el voto unánime de ambas Cámaras. Cualquier Estado podía, en consecuencia, imponer el *veto* a cualquier reforma que no fuese de su agrado.

La constitución política de los Estados Unidos no guarda ninguna congruencia ni lógica. Y el nombre de “Estados Unidos” resulta demasiado irónico para calificar aquel estado de desunión y de anarquía. Y tal como lo asienta José de la Vega, en el código del 63 aparecen tres soberanías “ilógicamente confundidas: la soberanía de los Estados, que destruía la soberanía de la nación; la soberanía del individuo, que desquiciaba el orden social, y la soberanía parlamentaria, que anulaba la función administrativa”.

Con razón se ha calificado como el periodo más turbulento de la vida política colombiana el de la vigencia de la “Constitución de Río Negro”.

El historiador Calderón, en su obra *Núñez y la Regeneración*, al describir la situación que imperaba entonces, nos dice que “había, en verdad, diez gobiernos, diez políticas, diez legislaciones, diez sistemas de administración; pero no había paz, ni tranquilidad en las conciencias, ni reposo en los talleres, ni confianza en los campos”...

Felipe Zapata, en la *Memoria de lo interior* (1870), relata que “las revoluciones descentralizadas han prosperado como todos los asuntos confiados a las secciones. En doce años de federación hemos tenido veinte revoluciones locales y diez gobiernos destruidos por las armas”.

El doctor Manuel Murillo Toro, en el *Informe del Secretario de Hacienda* (1878) al Senado de la República, expresa que el país “marchaba por la pendiente de la inmoralidad y de la ruina, a términos verdaderamente espantosos; la corrupción había penetrado hasta la médula del cuerpo social”.

Hemos visto así, “cuán deplorable fue la suerte de Colombia —expresa José María Samper—, en su organización federal, y como, de conflicto en conflicto, fue precipitándose hasta caer nuevamente en el abismo de la guerra civil, y hallarse en inminente peligro de disolución”.

De hecho, pues, la Confederación había dejado de existir. Había caducado por la rebelión de la mayoría de los Estados en contra de la Constitución de Río Negro, que los había unido en el pacto federal. La unidad nacional aparecía gravemente quebrantada y hasta minadas las bases de la nacionalidad.