

CAPÍTULO I

LA ÉPOCA REVOLUCIONARIA (1810-1821)

NOS DICE José María Samper en su *Historia crítica del Derecho Constitucional colombiano desde 1810 hasta 1886*, que

Si el Derecho civil era especial en mucha parte, y embrollado y confuso, en todas las colonias hispano-americanas, como que en realidad era un *Derecho de Indias*, más que *Derecho español*, menos pudo decirse hasta 1810 que hubiese en estos países, así como no lo había en España, un *Derecho constitucional*, pero ni siquiera simplemente público. Todo fue obra de la revolución, y en rigor de verdad el primer principio proclamado, fundamento de toda organización constitucional, fue el 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, sólo podía ser obtenido a mérito de la revolución o la fuerza.

Los pueblos iberoamericanos durante el régimen colonial eran eminentemente centralistas. Sin embargo, no podía decirse hoy que en aquella época rigiese un sistema de derecho constitucional, cuando la autoridad española no se regía por un ordenamiento ni imponía leyes que no fuesen las dadas por el soberano omnímodo: el Estado es el Rey.

En el Virreinato de la Nueva Granada no había un sistema de derecho. La historia del derecho constitucional colombiano arranca, pues, de la proclamación del principio de libre determinación de los pueblos. En frase de José de la Vega, "Nuestro derecho constitucional tiene un punto de partida fijo e indubitable; el movimiento de independencia de la metrópoli que, iniciado en 1810, tuvo su feliz coronación en Boyacá (1819)".

En el Acta del 22 de mayo de 1810 del cabildo abierto de Cartagena se dispuso la creación de un gobierno provisional para "esta República". En el Acta Revolucionaria de la Villa del Socorro, capital de la provincia del mismo nombre, de julio 11 de 1810, se acordó, en cabildo abierto, celebrar una reunión de diputados "para deliberar sobre el plan y modo de gobierno que debemos establecer, tomando desde ahora las medidas más activas contra la agresión que se espera de la fuerza militar que tiene el virrey de Santafé..."

En el Acta de Independencia de la República de Colombia, el Cabildo de Santa Fe de Bogotá, a solicitud del pueblo, decretó la noche del 20 de

julio de 1810 la instauración de una Junta Suprema de Gobierno de la Nueva Granada. El acta proclama el sistema federal, según puede desprenderse de los siguientes párrafos tomados del documento:

Se depositó en toda la Junta el Supremo Gobierno de este Reino, interinamente, mientras la misma Junta forma la Constitución que afiance la felicidad pública contando con las nobles provincias, a las que en el instante se les pedirán sus diputados, formando este cuerpo el reglamento de ellas, *ligadas únicamente por un sistema federativo*, cuya representación deberá residir en esta capital...

La Junta de Gobierno interina dirigió el 29 de julio de 1810 una circular a las provincias para que enviasen, cada una, un diputado para la formación del gobierno nuevo. La circular insiste en la urgencia de mantener la cohesión de la Nueva Granada y de integrar un Cuerpo Constituyente.

La provincia de Cartagena contestó en la famosa circular de 19 de septiembre de 1810, en la cual recomienda la adopción del sistema federal: "El sistema federal es el único que puede ser adaptable a un reino de población tan dispersa, y de una extensión mucho mayor que toda España."

Esta circular provoca una tremenda escisión. La Junta Suprema de Bogotá considera la idea federal como "imaginaria, extemporánea y mal combinada", llamada a producir sólo "el triunfo a nuestros enemigos". La mayor parte de las provincias aceptan la idea federal y se abstienen de enviar diputados a la capital, así como también declaran entre sí la independencia.

En suma, la idea federal siembra el desconcierto por doquier. Al empezar el año de 1811 no hay una organización política central en la Nueva Granada: las provincias de Cartagena, Antioquia, Citará, Popayán, Cali, Neiva, Mariquita, Pamplona, Casanare y Tunja forman Estados independientes y regidos por juntas de gobierno independientes del gobierno central.

La provincia de Cundinamarca decide, ante el fracaso del proyecto del régimen central, darse una organización política propia. Y así, la Junta Suprema de Gobierno establecida en Santa Fe de Bogotá, se constituyó en "Serenísimo Colegio Constituyente Electoral" y el 30 de marzo de 1811 expidió la llamada "Constitución de Cundinamarca" que es, como lo advierte acertadamente José de la Vega, "la piedra angular de nuestro edificio constitucional".

El Código de Cundinamarca, sin duda, representa "el primer paso en el camino de nuestra organización". No obstante que consagra la forma monárquica de gobierno, aunque con atenuaciones republicanas extraídas de la Constitución de los Estados Unidos de América, establece avanzados principios de derecho constitucional, tales como la separación de los poderes públicos y las garantías individuales. La Carta reconocía la autoridad de Fernando VII pero debería ocupar el trono yendo a Santa Fe; en su defecto, ejercería el poder el presidente de la representación nacional (presidente y

vicepresidente, senado de censura, dos consejeros del poder ejecutivo, los miembros del poder legislativo y los tribunales judiciales).

El artículo 12 dice, por ejemplo, que "la reunión de dos o tres funciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en una misma persona o corporación, es tiránica, y contraria por lo mismo a la felicidad de los pueblos".

Elegido Presidente de Cundinamarca Antonio Nariño, el 19 de septiembre de 1811 empieza en Santa Fe de Bogotá la reunión de diputados de las provincias de Antioquia, Cartagena, Neiva, Pamplona, Tunja y la Nueva Granada, que expidieron el 27 de noviembre del mismo año el "Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada".

El preámbulo del "Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada" expresa que dichas provincias

general, formal y solemnemente han proclamado sus deseos de unirse en una *asociación federativa*, que remitiendo a la totalidad del gobierno general las facultades propias y privadas de *un solo cuerpo de nación*, reserve para cada una de las provincias su *libertad*, su *soberanía* y su *independencia*, en lo que no sea del interés común, garantizándose a cada una de ellas estas preciosas prerrogativas y la integridad de sus territorios; cumpliendo con este religioso deber, y reservando para mejor ocasión, o tiempos más tranquilos, la Constitución que reglamentará definitivamente los intereses de este gran pueblo.

De acuerdo con el documento, los pactos de la confederación, que se llamaría "Provincias Unidas de la Nueva Granada", otorgaban a las provincias las siguientes principales atribuciones: 1) darse un gobierno propio, representativo y análogo al de la Unión; 2) organizar el gobierno interior y la policía de sus pueblos y nombrar empleados; 3) expedir códigos civiles y penales; 4) establecer juzgados y tribunales independientes y para las diferentes instancias; 5) crear y regular las milicias provinciales; 6) formar su propio tesoro, salvo lo relativo a rentas nacionales; 7) proteger y fomentar las artes, la ciencia, el comercio, la agricultura y demás asuntos del progreso; 8) todo lo que no sea del interés general o esté reservado a la constitución.

El Congreso Nacional de la Unión estaría integrado por representaciones iguales en número de las provincias, y a dicho cuerpo correspondería hacer la guerra y la paz, levantar ejércitos para la defensa común, imponer contribuciones, celebrar tratados y dirigir las relaciones exteriores.

Se ha dicho, en verdad, que el "Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada" no fue otra cosa que una copia del pacto que, bajo el rubro de *Articles of Confederation*, suscribieron en 1777 los 13 estados de la Unión Americana. Por esto, el diputado cundinamarqués Ignacio Herrera, al emitir su voto negativo, dejó la siguiente constancia:

El Gobierno de Norteamérica es, sin duda, uno de los más sabios que se presentan entre los pueblos ilustrados; pero no basta conocer las ventajas que él proporciona para que sin examen lo adoptemos. Es preciso meditar con atención la índole de las provincias de la Nueva Granada, su posibilidad y actuales circunstancias para no comprometer nuestra libertad. La revolución de Norteamérica encontró sus trece provincias divididas entre sí, independientes y sujetas a sus respectivos jefes; y el Nuevo Reino de Granada obedecía todo a un virrey y no tenía más que dos tribunales de justicia. En Norteamérica retenía cada provincia los fondos de su erario; y el Nuevo Reino de Granada ha reconcentrado los intereses de toda su demarcación...

De acuerdo con los objetivos del acta citada, la provincia de Tunja expide el 9 de diciembre de 1811 la primera constitución estatal, en la cual, después de reafirmar su absoluta independencia de España y cualquiera otra nación, proclama que se sujetará sólo a las decisiones de las Provincias Unidas reunidas en el congreso general, siempre que fuesen tomadas por el voto de las dos terceras partes.

En el transcurso de 1812, las demás provincias confederadas expiden sus respectivas constituciones locales. El 17 de abril de 1812 se promulga la nueva constitución de Cundinamarca, que conviene el establecimiento de un congreso nacional con el fin de celebrar la importante reunión de todas las provincias que antes componían el Virreinato de Santa Fe (incluye, por tanto, a Ecuador y Venezuela) y de las demás de tierra firme que quisieran agregarse a dicha asociación.

Sin embargo, las provincias del Socorro, Mariquita y Neiva y los pueblos de Chiquinquirá, Muzo, Villa de Leiva y Sogamoso se anexan a la provincia de Cundinamarca, lo cual provoca descontento, y se vislumbra el peligro de una guerra civil. El Presidente de Cundinamarca convoca a una junta de notables, que promovió la reunión del Congreso de la Unión, el cual reconoció a Cundinamarca el derecho sobre los territorios anexados. La provincia de Tunja no aceptó la decisión. El gobierno de Cundinamarca decide, en consecuencia, enviar tropas "para hacer frente a los enemigos del Estado", las cuales sufren la derrota el 30 de julio de 1812 en Santa Rosa, en que se firma un tratado por el que se devuelve Sogamoso a Tunja y se deja a Villa de Leiva en libertad de depender o no de Cundinamarca. Así comenzó la primera guerra civil colombiana.

El 4 de octubre de 1812 se reunió en la Villa de Leiva el primer congreso nacional, con representantes de las provincias de Antioquia, Cartagena, Casanare, Cundinamarca, Pamplona, Popayán, y Tunja, el cual terminó por declarar la guerra al gobierno de Santa Fe de Bogotá. La reacción del centro consistió en la rápida celebración de una junta popular que declaró caduco el Pacto de Confederación y proclamó a Antonio Nariño dictador de Cundinamarca. El 25 de noviembre, pues, el Congreso Nacional dictó un decreto declarando "usurpador y tirano" al Presidente de Cundi-

namarca y ordena al encargado del gobierno federal "suprimir el intruso gobierno y su facción por todos los medios a su alcance"... Las tropas de la provincia de Cundinamarca fueron derrotados en Ventaquemada el 2 de diciembre y sitiada Santa Fe.

La paz entre la provincia de Cundinamarca y las Provincias Unidas fue pactada a comienzos de 1813, y en los tratados se comprometió Cundinamarca a reforzar con armas y tropas al brigadier Simón Bolívar. El dictador Antonio Nariño, en memorable discurso ante el Colegio Electoral de Cundinamarca (junio 13, 1813) dice:

Opino, pues, que entremos en federación, no porque crea que éste es el mejor sistema para nosotros en las circunstancias actuales, sino porque es el único camino que nos queda para no concluir inmediatamente con nuestra libertad y nuestra independencia...

El Congreso Nacional aprueba un Acto Legislativo por medio del cual se centralizan los ramos de guerra y de hacienda y se decreta el ingreso de Cundinamarca a la Confederación. Pero como el gobierno de Cundinamarca se niega a entrar a la Confederación, el Congreso decide someter a Santa Fe por las armas. Y así lo hizo Simón Bolívar, quien el 12 de diciembre de 1813 hizo firmar la capitulación al gobierno de Cundinamarca.

Bolívar, sin embargo, no es partidario del sistema federal. En el primer manifiesto (1812) a los neogranadinos, desde Cartagena, afirma:

El sistema federal, bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en la sociedad es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados... ¿Qué país del mundo, por morigerado y republicano que sea, podrá, en medio de las facciones internas y de una guerra exterior, regirse por un gobierno tan complicado y débil como el federal? No es posible conservarlo en el tumulto de los combates y de los partidos. Es preciso que el Gobierno se identifique, por decirlo así, al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean... Yo soy de sentir que mientras no centralicemos nuestros gobiernos americanos, los enemigos obtendrán las más completas ventajas; seremos indefectiblemente envueltos en los horrores de las disensiones civiles, y conquistados vilipendiosamente por ese puñado de bandidos que infectan nuestras comarcas.

En su famosa Carta de Jamaica (1815), en la cual Bolívar traza los cimientos de la unión continental, comenta ya la idea de formar la Gran Colombia:

La Nueva Granada se unirá con Venezuela si llegan a convenir en formar una República central, cuya capital sea Maracaibo o una ciudad con el nombre de Las Casas, en honor a este héroe de la filantropía, y se funde entre los confines de ambos países en el soberbio puerto de Bahía Honda... Esta nación se llamaría Colombia como un tributo de justicia y gratitud al creador de nuestro hemisferio.

Pocos días después del triunfo de la revolución emancipadora de Nueva Granada y Venezuela, en las memorables batallas de Boyacá y Carabobo, el Libertador Simón Bolívar se presenta al Congreso de Angostura (1819) a demandar la expedición de un código político central para la República. En uno de los documentos más trascendentales del pensamiento bolivariano, el genio caraqueño esboza el proyecto de instaurar una República central, con libertades moderadas, senado hereditario y ejecutivo vigoroso, idea que no es bien recibida por una junta de partidarios de los moldes federativos norteamericanos.

Bolívar, sin embargo, insiste ante los representantes reunidos en el Congreso de Angostura:

Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación a nuestro Estado. Según mi modo de ver, es un prodigio que su modelo en el Norte de América subsista tan prósperamente y no se trastorne el aspecto del primer embarazo o peligro. A pesar de que aquel pueblo es modelo singular de virtudes políticas y de ilustración moral; no obstante que la libertad ha sido su cuna, se ha criado en la libertad y se alimenta de pura libertad: lo diré todo. Aunque bajo de muchos aspectos, este pueblo es único en la historia del género humano, es un prodigio, repito, que un sistema tan débil y complicado como el federal haya podido regirlo en circunstancias tan difíciles y delicadas como las pasadas. Pero sea lo que fuere de este Gobierno con respecto a la nación americana, debo decir, que ni remotamente, ha entrado en mi idea asimilar la situación y naturaleza de dos Estados tan distintos como el inglés-americano y el americano-español. ¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adoptar en Venezuela las leyes del Norte de América. ¿No dice *El espíritu de las leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen?, ¿que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra?, ¿que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos?, ¿referirse al grado de libertad que la constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a sus costumbres, a sus modales? ¡He aquí el código que deberíamos consultar, y no el de Washington!

El 17 de diciembre de 1819, el Congreso de Angostura expide la nueva Ley Fundamental del Estado, que Simón Bolívar sanciona en la misma fecha como Presidente, cuyos artículos sobresalientes son:

Art. 1º Las Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada quedan desde este día reunidas en una sola bajo el título glorioso de REPÚBLICA DE COLOMBIA.

Art. 2º Su territorio será el que comprendían la antigua Capitanía General de Venezuela y el Virreinato del Nuevo Reino de Granada,

abrazando una extensión de ciento quince mil leguas cuadradas, cuyos términos precisos se fijarán en mejores circunstancias.

Art. 5º La República de Colombia se dividirá en tres grandes departamentos: Venezuela, Quito y Cundinamarca, que comprenderá las provincias de la Nueva Granada, cuyo nombre queda desde hoy suprimido. Las capitales de estos departamentos serán las ciudades de Caracas, Quito y Bogotá, quitada la adición de Santafé.

Nació así a la historia la llamada Gran Colombia, cuya proclamación fue solemnemente celebrada el 25 de diciembre de 1819.

En el Artículo 8º de la citada Ley Fundamental de la República de Colombia, se convino que "El Congreso General de Colombia se reunirá el primero de enero de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta que por todas circunstancias se considera el lugar más bien proporcionado."

El primer acto de dicho Congreso fue ratificar, el 12 de julio de 1821, la Ley Fundamental de la República de Colombia, cuyos artículos sobresalientes fueron:

Art. 1º Los pueblos de la Nueva Granada quedan reunidos en un solo Cuerpo de Nación, bajo el pacto expreso de que su gobierno será ahora y siempre popular, representativo.

Art. 2º Esta Nueva Nación será conocida y denominada con el título de REPÚBLICA DE COLOMBIA.

Art. 3º La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre de la monarquía española, y de cualquier otra potencia o dominación extranjera. Tampoco es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona.