



LOS PADRES DE LA PATRIA SALIENDO DEL CONGRESO



# El Primer Congreso General de Colombia, Villa del Rosario de Cúcuta, 1821

VÍCTOR M. URIBE-URÁN

Aunque hoy parecen documentos naturales y que se dan por sentados, las constituciones políticas, que establecen las instituciones y la organización (en “poderes”) de un Estado, tienen historia; una que, guardadas proporciones, es de hecho relativamente reciente. En el caso de Colombia, los primeros documentos, como hemos visto en un artículo anterior de esta edición del *Boletín*, datan de comienzos del siglo XIX. Su propósito original consistió, entre otros, en introducir nuevas formas de “soberanía” (o autoridad) y de “legitimidad” (o justificación del poder). Se trató de la soberanía y la legitimidad “populares” o “nacionales” y “representativas”. En efecto, para justificar la formación de un Estado republicano independiente de la Monarquía Española a comienzos del XIX, las constituciones fueron el producto de las deliberaciones de “representantes” del “pueblo” o la “nación”, elegidos, en aquel entonces, por un segmento selecto de la sociedad. Los orígenes de la primera constitución de Colombia confirman esto y denotan características claves de la nueva sociedad y la política en formación por aquellos días.

Nuestra primera constitución nacional, ampliamente conocida como Constitución de Cúcuta, fue firmada el 30 de agosto de 1821 en una pequeña población llamada Villa del Rosario. Dicho lugar queda a las afueras de la hoy populosa capital del departamento colombiano de Norte de Santander, que surgió de lo que entonces era otro pequeño poblado llamado San José de Cúcuta, aledaño a Villa del Rosario. Este artículo responde una serie de interrogantes básicos acerca del Primer Congreso General de Colombia, en Villa del Rosario, que produjo la primera constitución. Se trata de preguntas en torno al origen de dicho congreso, los procesos electorales que lo rodearon, la identidad social de sus participantes, sus orientaciones ideológicas, la operación práctica de sus deliberaciones, los debates centrales que allí se sostuvieron, así como los rasgos generales y el significado de la carta constitucional que del mismo emanó, especialmente su contribución al desarrollo de un *habitus* republicano.

## CONTEXTO GENERAL Y ELECCIONES DE DIPUTADOS

### A VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA

En octubre de 1818, en medio de la prolongada guerra contra la Corona española que ya completaba casi una década, Simón Bolívar, entonces “Jefe Supremo de la República y Capitán General de los Ejércitos de Venezuela y de la Nueva Granada”, lideró la convocatoria a elecciones para seleccionar los miembros del

IZQUIERDA  
Pintura célebre que inmortalizó el momento de salida del Congreso de Cúcuta, después de firmar la Constitución de 1821. A la izquierda se ve a Camilo Torres, quien había muerto en 1816.  
*Los Padres de la Patria saliendo del Congreso*, Ricardo Acevedo Bernal, ca. 1822.  
Reproducción de Jairo Gómez, reg. 03-031.  
© Colección Casa Museo Quinta de Bolívar

que se llamó el Segundo Congreso Constitucional de Venezuela, mejor conocido como Congreso de Angostura<sup>1</sup>. Así se contribuía a legitimarlo y a sembrar un *habitus* republicano. Los votantes debían ser solteros mayores de 21 años o casados de cualquier edad; tener propiedad raíz de cualquier valor o ser arrendatarios agrícolas, ganaderos o comerciantes, o empleados civiles o militares con 300 pesos de fondos anuales. Independientemente de si tenían o no propiedad raíz, también podían votar los soldados inválidos como resultado de combate a favor de la república; los oficiales, sargentos o cabos, o quienes poseyeran ciencia o arte “liberal o mecánica” (“Reglamento para las elecciones”, 1820, arts. 2 al 9). Todos los sufragantes elegirían a los representantes o “apoderados del pueblo” por voto directo, depositado en la sede de guarniciones militares de aquellas provincias que estaban, al menos parcialmente, bajo control del Ejército Libertador (Barcelona, Barinas, Caracas, Cumaná, Guayana y Margarita)<sup>2</sup>.

Los diputados al Congreso, muchos de ellos altos oficiales de los ejércitos patriotas, se reunieron y deliberaron oficialmente desde el 15 de febrero de 1819 hasta el 19 de enero de 1820<sup>3</sup>, en una pequeña población situada al sur del río Orinoco, en una de sus márgenes: Villa de Santo Tomás de la Nueva Guayana en la Angostura del Orinoco (hoy Ciudad Bolívar), capital de la Guayana venezolana. Angostura terminó siendo el nombre con el que se recordaría tal sitio, estratégico para la reunión del Congreso y la movilización ágil y segura de los ejércitos que entonces todavía libraban combates contra la Corona española. Un par de diputados por la provincia de Casanare, principal territorio libre del dominio español en la Nueva Granada, se unieron al grupo el 12 de junio de 1819, cuando el Congreso ya llevaba 92 sesiones. Los neogranadinos enviados por Casanare eran dos oficiales del ejército: el coronel José María Vergara y el teniente coronel Vicente Uribe. No obstante haber llegado tarde a la reunión, estos pudieron participar en la aprobación y firma de la segunda Constitución Política de Venezuela, llevada a cabo el 15 de agosto de 1819 allí en Angostura, significativo hito republicano. Otro neogranadino que también la firmó fue el célebre naturalista y escritor antioqueño Francisco Antonio Zea, quien desde el comienzo del Congreso asistió en representación de Caracas.

Debido a que, antes de aprobarse tal ley, Vergara había viajado a Londres en misión diplomática y Uribe había fallecido en Angostura, quien era entonces presidente del Congreso, Zea, sería el único neogranadino que luego también tomaría parte en la expedición de la Ley Fundamental de la República de Colombia. Impulsada por el triunfo de los ejércitos libertadores en Boyacá, el 11 de agosto de 1819, dicha ley fue emitida en Angostura el 17 de diciembre siguiente, y ratificada por Bolívar el mismo día. En ella, arbitrariamente a juicio de varios neogranadinos contemporáneos que no se sentían suficientemente representados en la toma de tan importante decisión, se dispuso que 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. 1). También se estipuló, en el artículo 8, que el 1.º de enero de 1821 se reuniría en Villa del Rosario de Cúcuta el “Congreso General de Colombia”. En este se acordaría la constitución de la recién creada república (art. 9), asegurando la continuidad de la nueva cultura política en formación.

Con el propósito de formar el nuevo Congreso que se proyectaba en Villa del Rosario de Cúcuta, el 17 de enero de 1820, bajo la presidencia de Francisco Antonio Zea, se leyó en Angostura un borrador del reglamento para las elecciones respectivas, cuya redacción final se encargó al culto diputado y abogado caraqueño

1. El Primer Congreso de Venezuela, con 43 representantes, había sesionado desde marzo de 1811 hasta abril de 1812. Fue el órgano que declaró la independencia de Venezuela (el 5 de julio de 1811) y expidió la Constitución Federal para los Estados de Venezuela, la primera de dicho país (el 21 de diciembre de 1811). Esa primera república colapsó cuando España retomó el control militar del territorio hacia julio de 1812.
2. Los elegidos debían tener más de 25 años, patriotismo “a toda prueba”, propiedad de cualquier clase y valor, y ser ciudadanos de Venezuela durante al menos cinco años (art. 17).
3. Una Diputación Permanente de siete miembros siguió funcionando hasta julio de 1821.



En el período de las guerras de Independencia la división territorial se efectuó por departamentos, compuestos por una o varias provincias, y estas, a su vez, por cantones.

#### ARRIBA

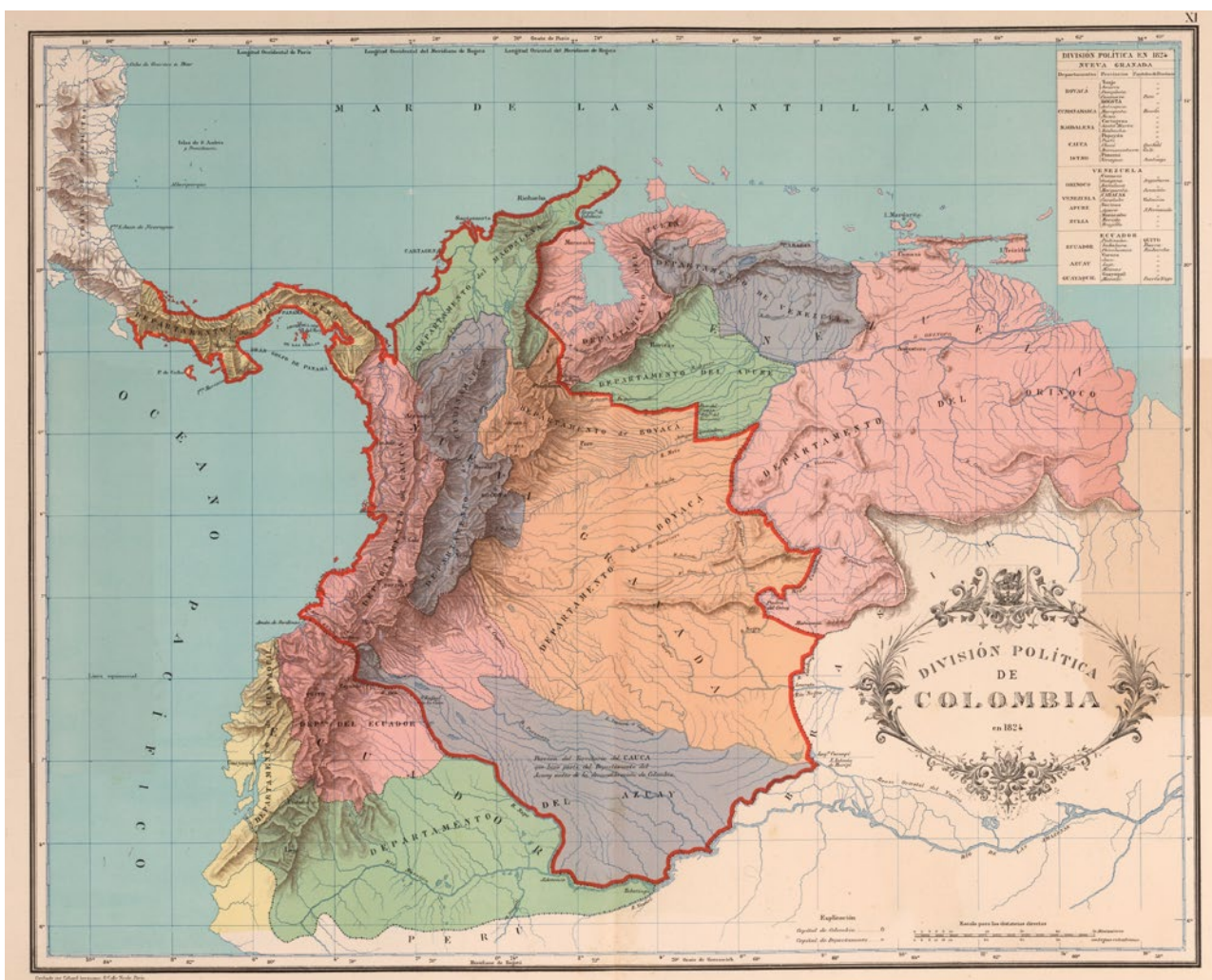
Muestra de la división, por departamentos, de la Gran Colombia.

*Carta de la antigua Colombia, dividida en los departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Quito: campañas de la guerra de Independencia, 1821 a 1823.* Agustín Codazzi y Manuel María Paz, 1889. Colección Biblioteca Luis Ángel Arango

#### ABAJO

Detalle de la división de la Gran Colombia por departamentos y provincias.

*Atlas geográfico e histórico de la República de Colombia. División política de Colombia en 1824.* Agustín Codazzi, Manuel María Paz y Felipe Pérez, 1889. Colección Biblioteca Luis Ángel Arango



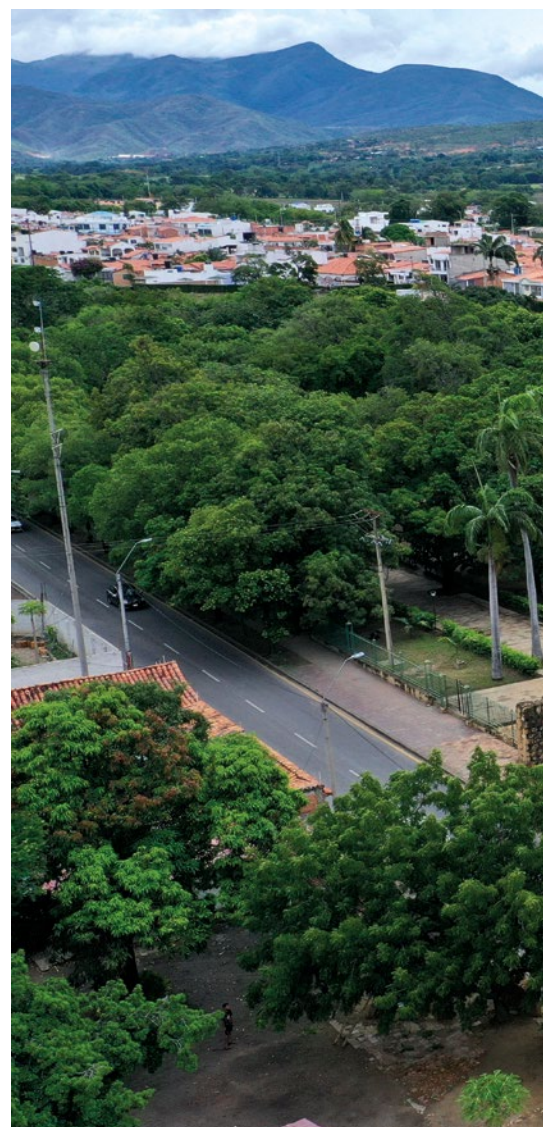


El Templo Histórico, también conocido como Templo del Congreso, está ubicado en Villa del Rosario (departamento de Norte de Santander). Fue declarado Monumento Nacional en 1935 (artículo 5, Ley 28) dada su importancia histórica, al haber sido el lugar de encuentro de los constituyentes de 1821. También fue destacado en la estampilla de diez centavos incluida en la serie del Sesquicentenario de la Independencia en 1960.

*Templo Histórico de Villa del Rosario. Congreso de Historia del Bicentenario de Colombia, 1821-2021.*

Cortesía Museo Casa Natal del General Santander

Juan German Roscio, experimentado ideólogo patriota de sangre mestiza involucrado en la causa republicana desde una década atrás. Aunque no aparece en las Actas del Congreso de Angostura, el “Reglamento para las elecciones de los diputados que han de formar el Congreso General de Colombia en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1.º de enero de 1821, conforme a la Ley Fundamental de la República” fue publicado en el periódico patriota que Roscio editaba desde 1818 en aquella ciudad, para promover la causa patriota, diseminar información sobre actos oficiales, informar sobre el Congreso mismo y servir de órgano de propaganda republicana. Se trataba del *Correo del Orinoco*, y el reglamento se publicó en el número 51, el 5 de febrero de 1820. Apareció también en la *Gaceta de la Ciudad de Bogotá, Capital del Departamento de Cundinamarca*, el 28 de mayo de 1820. Dando continuidad a los precedentes de Angostura, pero con piso más firme en la medida en que, para entonces, el control militar de los patriotas se había extendido por casi todo el territorio del antiguo virreinato de la Nueva Granada, los diputados serían seleccionados en “cada provincia de las liberadas en todo o en parte”. Eran cerca de 21 provincias, y Caracas la más importante de aquellas que, como la guerra continuaba allí, no contaron con representación. Santa Marta, también impactada por la confrontación, realizó sus elecciones tardíamente, pero cuatro de sus delegados alcanzaron a llegar a Villa del Rosario en medio de las sesiones. Para las elecciones de diputados se observó en todos los territorios un sistema indirecto de votación.



Estampilla de diez centavos.

Tomado de *Los correos y las estampillas de Cúcuta y del Norte de Santander*, Luis Raúl Rodríguez Lamus. Colección Biblioteca Luis Ángel Arango



Además del método indirecto, otra diferencia respecto a Angostura fue que en estas elecciones se impusieron más restricciones en lo concerniente a los requisitos económicos o intelectuales de los votantes, los cuales se hacían más severos según la fase electoral, fuera primaria o secundaria, y de forma equivalente a lo anterior, según se tratara de escoger electores o diputados. El primer paso del proceso de elección era escoger los 15 electores de cada provincia, para lo cual votarían en “asambleas primarias” aquellos ciudadanos mayores de 21 años que tuvieran propiedad raíz de al menos 500 pesos o fueran profesores “de alguna ciencia o arte liberal, o mecánica, con grado y aprobación pública; o militares naturales o extranjeros que hayan combatido por la República”. Otros extranjeros no combatientes, pero que cumplieran ciertas condiciones, especialmente saber leer y escribir, también podían votar. Por otra parte, para ser escogido como elector se requería la misma edad, pero una propiedad raíz que duplicara el valor de aquella de los sufragantes primarios, o sea al menos de 1.000 pesos, o renta anual de 500 pesos, o ser profesor de una ciencia o arte, o tener “un grado científico”. El segundo paso o fase consistía en que los electores escogidos, reunidos en una junta o colegio electoral, seleccionaran los cinco diputados principales y otros cinco suplentes de la respectiva provincia. Para ser





elegido como uno de los diputados de provincia había que ser mayor de 25 años, poseer propiedad inmueble de diez veces más valor que la de los sufragantes y cinco veces más valor que la de los electores, es decir, de al menos 5.000 pesos, o tener una renta anual de 500 pesos, o ser profesor de “alguna ciencia o arte liberal” (“Reglamento para las elecciones”, 1820, arts. 1 y 2)<sup>4</sup>.

El derecho al voto general en la primera fase fue relativamente amplio. Aun así, según los reportes disponibles, debido a las distancias considerables, a las difíciles condiciones de caminos y ríos, los retos de transporte, las dificultades y peligros asociados, no fue fácil para los votantes movilizarse a las “cabezas de partido” para depositar oportunamente su voto en los distintos sitios, pueblos, villas y ciudades. Pero los soldados suplieron algunas de las mencionadas limitaciones. Según el historiador Ángel Almarza (2017), la participación en la fase primaria fue relativamente significativa, especialmente por parte de la tropa. Por ejemplo, en algunas localidades venezolanas, de entre los numerosos militares que votaron, el 61% eran meros soldados, y las dos terceras partes de estos, por cierto, no sabían firmar. Los civiles que participaron incluían algunos sastres, carpinteros y “obreros”. En algunos sitios, al votar, el sufragante declaraba ante las autoridades civiles y eclesiásticas su nombre, oficio, estado civil, edad y vecindad, y al cumplir los requisitos necesarios procedía a pronunciar en voz alta los nombres de los 15 electores de su gusto. En otros lugares, se requería que estos nombres estuvieran escritos y fueran entregados en un papel que era leído por el sufragante o, si no sabía leer, por otro concurrente. A continuación,

4. Para estimar estos valores económicos, tengamos en cuenta que 500 pesos eran aproximadamente cinco veces lo que ganaba un jornalero cada año. Eran también la mitad del sueldo anual promedio de un funcionario estatal de nivel medio-alto.

el votante firmaba el cuaderno electoral por sí mismo o a través de alguien de confianza, o marcaba una cruz en caso de no saber firmar. Algunas votaciones tuvieron que repetirse por malentendidos en el procedimiento, especialmente en lo relativo al número de electores que cada votante debía seleccionar. En varios sitios sucedió, por ejemplo, que solo un elector fue marcado como preferencia.

Los requisitos de contar con una propiedad o con educación, para ser elector o diputado, eran exigentes y es claro que nadie del pueblo raso podía acceder a tales posiciones, pues el *habitus* republicano del momento provenía de las élites y las favorecía. En muchas ocasiones los sufragantes primarios no conocían personas con calidades suficientes para votar por ellas como electores, ni fue siempre posible contar con candidatos a electores que efectivamente tuvieran una propiedad del valor requerido. Esto hizo que, en ocasiones, como fue el caso de Yolombó, Antioquia, el único elector seleccionado fuera el cura local. Además de otros notables del lugar, los curas, no solo en el poblado citado sino también en muchos otros, de seguro cumplieron un papel fundamental en dirigir el voto de personas más modestas o de sus feligreses. Lo cierto es que los electores escogidos fueron mayormente militares de alto rango, sacerdotes o miembros de las familias más “distinguidas”, ricas y poderosas de las provincias. Ciertamente no se trató de indios, negros libres, campesinos o artesanos. Como se observará en otro ensayo de este dossier, la llegada a una asamblea constitucional de gente relativamente equivalente a estos habría de tardar casi dos siglos. El célebre profesor David Bushnell aseguró que, de todas formas, estas fueron unas elecciones bastante democráticas en las que pocas irregularidades se reportaron. En cambio, Ángel Almarza (2017) ha demostrado que, aunque en varios sitios los electores nombraron diputados de “común acuerdo”, o acordaron emitir sus votos secretamente (“por escrutinio”) para asegurar mayor libertad en la escogencia, sí hubo ciertas controversias sobre otros aspectos de la mecánica electoral, como se señaló atrás.

Concluidas las elecciones primarias, a mediados de 1820, muchos de los escrutinios de la segunda fase se cumplieron entre agosto y septiembre de 1820, salvo los de Santa Marta, realizados el primer trimestre de 1821. A lo largo del territorio, las votaciones de esa segunda fase tuvieron lugar en la sala del cabildo respectivo de la capital de provincia, e incluso en la residencia del gobernador político de la provincia. De allí surgieron los diputados que asistieron a Cúcuta. ¿Quiénes fueron ellos? ¿Qué pensaban y sobre cuáles asuntos discutieron?

### **LOS PARTICIPANTES Y SUS IDEAS**

Los historiadores profesionales no hemos desarrollado aún una biografía colectiva (“prosopografía”) de los diputados que asistieron a Cúcuta; pero hay bastante información individual sobre muchos de ellos, y en este texto propongo una breve descripción tentativa del grupo. Llegaron a participar hasta 71 diputados en el Congreso: 43 por la Nueva Granada y 28 por Venezuela. De los 71, solo 61 firmaron la constitución. Del total de participantes, cerca de la mitad, alrededor de 34, fueron abogados, casi todos neogranadinos. Su ocupación sugiere que se trataba de personas de tez blanca, ascendencia legítima, cristianismo probado y relativas capacidades económicas. Estos rasgos habían sido indispensables para su acceso a la educación universitaria. Otro tanto puede decirse de los cerca de 13 sacerdotes que asistieron, la mayoría de ellos, nueve en total, naturales de Venezuela o representantes de aquella región. Al menos uno, Rafael Lasso de la Vega, de origen panameño, era obispo en la diócesis de Mérida, Venezuela. Otro, Ramón Ignacio Méndez, sería arzobispo de Caracas. Al menos cinco más de los diputados eran altos oficiales del ejército, incluidos los



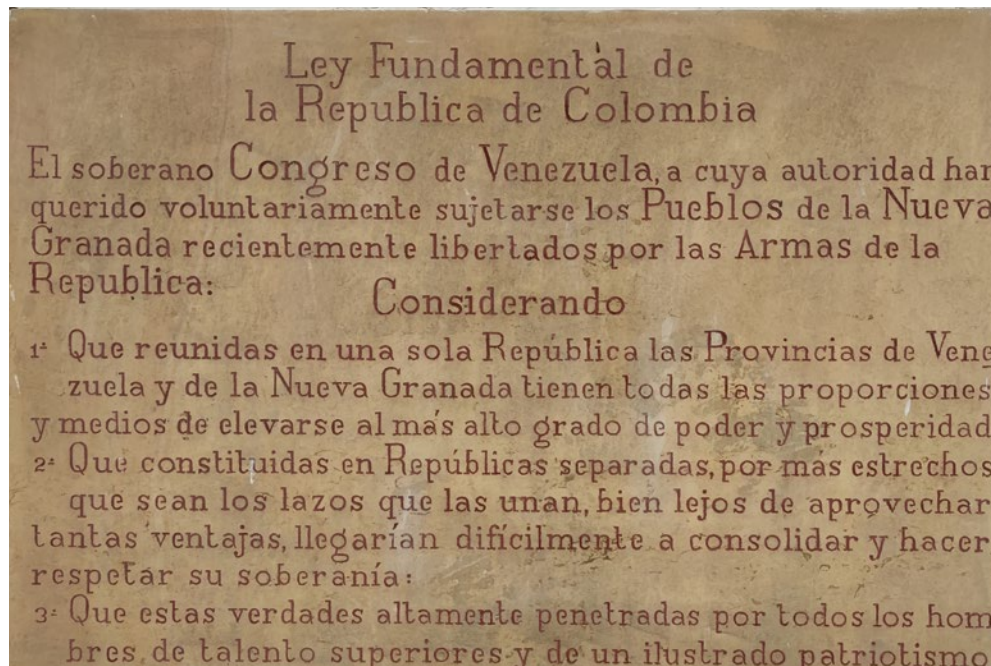


generales venezolanos Andrés Rojas y Francisco Esteban Gómez, junto con tres coroneles de la misma región. Otros tres representantes no eran doctores en derecho o teología, sino licenciados en una de estas disciplinas, todos venezolanos. De los demás diputados se sabe que uno, Antonio José Caro Fernández, fue un alto oficial de la contaduría en épocas del virreinato; por cierto, de inclinaciones originalmente realistas. Otro más, Sinforoso Mutis Consuegra, fue un botánico, sobrino del célebre médico y naturalista José Celestino Mutis, a quien reemplazó como director de la Expedición Botánica en 1808. Quedan cerca de una docena cuyas ocupaciones no se conocen bien, pero que debieron ser personas influyentes en las varias provincias donde fueron elegidos, de seguro poseedores de suficiente propiedad raíz o fondos anuales del nivel requerido.

A juzgar por los datos que se tienen sobre el grupo de abogados, el conjunto de los diputados estaba formado en su mayoría por individuos entre 31 y 41 años. Las excepciones fueron, de un lado, el célebre abogado José Félix de Restrepo, que a sus 61 años era uno de los mayores del grupo, junto con el obispo Lasso de la Vega, quien tenía 57 años; del otro, los jóvenes José Ignacio de Márquez y Francisco de Paula Orbeagoz Ordóñez, de tan solo 27 o 28 años. Una característica adicional que debe mencionarse es que, como bien lo recuerdan los historiadores Armando Martínez Garnica y Silvano Pabón Villamizar (2021), en un excelente estudio sobre aspectos “íntimos” del Congreso, algunos diputados eran parientes entre sí. Había dos hermanos, los Borrero Costa: José Antonio era diputado por el Cauca y Vicente Antonio por la provincia de Antioquia,

El sábado 5 de febrero de 1820 se hicieron públicos, a través del *Correo del Orinoco*, la convocatoria y el reglamento para la elección de los diputados que formarían parte del Primer Congreso General de Colombia. *Correo del Orinoco*, 5 de febrero de 1820, t. III, n.º 51. Colección Biblioteca Luis Ángel Arango





La Ley Fundamental de la República de Colombia, emitida el 17 de diciembre de 1819, fue el resultado de la coalición de los territorios granadinos para enfrentar la embestida militar de la Corona española. Al final de la ley se establecía la próxima reunión decisoria para el 1.º de enero de 1821, en Villa del Rosario. El 12 de julio del mismo año se aprobó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, en la que se ratifican las decisiones de la ley de 1819. Se publicó completa en el primer número de la *Gazeta de Colombia*, órgano de difusión oficial de la nueva república, creado el 6 de septiembre de 1821 en respuesta a la solicitud del Congreso y la demanda de una imprenta nacional.

*Ley Fundamental de la República de Colombia esculpida en piedra.*  
Museo Casa Natal del General Santander

Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia.  
*Gazeta de Colombia*, 6 de septiembre de 1821, n.º 1, p. 1.  
Colección Biblioteca Luis Ángel Arango

y eran hijos de un adinerado terrateniente de Cali. También un tío, Joaquín Plata Obregón, y su sobrino, el jurista Vicente Azuero Plata, representantes del Socorro y Casanare respectivamente. En el caso de la provincia de Antioquia, el diputado José Félix de Restrepo era tío en tercer grado de José Manuel Restrepo, los dos abogados. Otros asistentes como Juan Bautista Estévez y Vicente Azuero tuvieron hermanos elegidos en calidad de diputados suplentes, pero que no llegaron a participar efectivamente en el Congreso.

En cuanto a sus ideas, si nos guiáramos por la interpretación del trabajo clásico del abogado constitucionalista Leopoldo Uprimny (1971), podríamos concluir que el pensamiento dominante entre los diputados no fue el propio de un “enciclopedismo irreligioso” sino más bien imagen de un ideario escolástico “eclectico” y moralista. Uprimny opina que “la inmensa mayoría de los legisladores profesaba un catolicismo sincero y ferviente [...]” (1971, pp. 154 y 205). Esto coincide con lo sugerido en un reciente estudio de la historiadora María Teresa Calderón, que ve en el Congreso la manifestación de una “cultura jurídico-política de matriz católica [...]” (2021, p. 18). Tal vez el más explícito reflejo de dicha ideología quedo plasmado en leyes del Congreso de Villa del Rosario que, como la del 2 de agosto de 1821, al establecer escuelas en cada parroquia, promovieron entre los maestros la enseñanza de los “dogmas de la religión y la moral cristiana” a los niños; o la del 22 de agosto de 1821, que al tiempo que suprimió el Tribunal de la Inquisición declaraba como uno de los principales deberes del Congreso “conservar en toda su pureza la religión católica, apostólica, romana como uno de los más sagrados derechos que corresponden a los ciudadanos, y que influye poderosamente en el sostenimiento del orden, de la moral y la tranquilidad pública”. El preámbulo mismo de la constitución alude al cuidado que tuvieron los representantes de asegurar que todas las leyes de la nueva república

[...] fuesen enteramente conformes con las máximas y dogmas de la religión Católica [...] que todos profesamos y nos gloriamos de profesar; ella ha sido la Religión de nuestros Padres, y es y será la Religión del Estado; sus ministros son los únicos que están en libre ejercicio de sus funciones, y el gobierno autoriza las contribuciones necesarias para el culto sagrado.



Por lo demás, en su conjunto fue expedida por “nos los representantes en nombre de Dios, autor y legislador del universo”.

A juicio del constitucionalista Carlos Restrepo Piedrahita, las ideas de la Carta de Cúcuta fueron, por el contrario, fundamentalmente liberales. En sus palabras:

[...] soberanía del pueblo, Estado de gobierno republicano, democracia representativa, división o separación o distribución del poder público en sus tres ramificaciones clásicas, alternabilidad de los gobernantes, garantía de las libertades y derechos individuales, debido proceso legal, acceso de los ciudadanos al órgano de la representación popular por medio de peticiones, responsabilidad de los gobernantes por el ejercicio de sus funciones, sujeción de todos al imperio de las leyes. Todo el arco de la dogmática legal del Estado liberal enmarcaba el horizonte intelectual de los constructores del nuevo ente estatal en esta parte del continente americano [...]. (1990, p. 132)

El constitucionalista Ricardo Zuluaga Gil también opina que “las ideas de la Ilustración de corte anglosajón y francés” fueron la mayor fuente de inspiración de los constituyentes (2021, p. 74). Ejemplos de estas nociones se encuentran dispersos a lo largo del texto. El caso es que la discrepancia de interpretaciones salta a la vista.

Me parece que, aunque sorprenda, una cosa no excluye la otra. Sin duda, como era propio de la cultura dominante de la época, los representantes al Congreso eran profundamente religiosos y católicos, y lo expresaron sin reserva. No en vano el cónclave comenzó con ceremoniales religiosos, incluyendo en su solemne apertura “la misa del Espíritu Santo”. A lo largo del mismo, se invocaron frecuentemente textos de la Biblia y normas del derecho canónico (concilios, bulas, breves y otros documentos similares), y se aprobaron leyes en defensa del catolicismo, tales como las arriba citadas, entre otras. Simultáneamente, un buen número de los diputados, en especial jóvenes abogados neogranadinos como los fogosos Vicente Azuero, Diego Fernando Gómez, Salvador Camacho Naranjo, Francisco Soto o José Ignacio de Márquez, profesaba ideas liberales en el ámbito político, en particular las relativas a la soberanía representativa, la división tripartita del gobierno, la proclamación de un amplio catálogo de libertades y derechos individuales, y varias de las otras cosas mencionadas por Restrepo Piedrahita. Puede decirse entonces que en la reunión prevalecieron la hibridez y el eclecticismo, características de períodos de transición y frecuentes también en los imaginarios colectivos de todo tiempo histórico. Pero en ella también se reflejó y dominó el *habitus* republicano al que hemos aludido atrás, aun en medio de controversias.

Otra controversia en torno al ideario de los representantes y la constitución, en algo ligada a la anterior, es si coincidieron o no con el pensamiento político y constitucional del general Simón Bolívar. Tal pensamiento es considerado de corte conservador, incluso militarista, contrario al legalismo civilista y favorable a instituciones fuertes y autoritarias como la dictadura constitucional en momentos de crisis, el Senado hereditario o la Presidencia vitalicia. Es claro que Bolívar discrepó de los abogados granadinos que tuvieron un papel dominante en Cúcuta y lideraron el rechazo del proyecto de constitución presentado por él, cuyo contenido preciso no se conoce. También es patente que se sintió insatisfecho con varios aspectos de la carta, entre ellos la excesiva independencia judicial. Aun así, académicos como el profesor Leopoldo Uprimny han sostenido que no había un “abismo” entre la Constitución de 1821 y las ideas políticas maduras de Bolívar, quien por ello nunca la rechazó de plano.



Representación de los utensilios de la época, que incluían el escudo de la Gran Colombia.

Tetera con escudo de la Gran Colombia en verde y café, siglo XIX.  
Reproducción de Jairo Gómez.  
© Colección Casa Museo  
Quinta de Bolívar



Lo cierto es que, más allá de si es posible generalizar en torno al dominio del catolicismo, el liberalismo, el constitucionalismo bolivariano u otro tipo de pensamiento en el congreso constituyente de 1821, en Villa del Rosario se suscitaron importantes debates que, definitivamente, reflejaron claras divergencias de opinión sobre aspectos críticos del régimen político al que se quería dar forma, eso sí, siempre dentro del marco republicano dominante entre los participantes. Veamos la mecánica de las deliberaciones y la naturaleza de los asuntos debatidos, varios de ellos tratados con tono bastante pragmático, más que dogmático o ideológico.

### ***LAS DELIBERACIONES Y LOS DEBATES PRINCIPALES***

Al comenzar el Congreso de Villa del Rosario se aprobó un reglamento para guiar las deliberaciones. Conforme a este y al *habitus* republicano en desarrollo, las sesiones debían ser públicas, por lo que la sala disponía de una “barra” que separaba a los espectadores de los diputados, salvo que hubiese necesidad de tratar reservadamente (en “sesión secreta”) algún asunto, caso en el cual se podía ordenar a “personas extrañas” despejar la sala; nadie podía entrar con armas a las sesiones; los diputados debían estar vestidos de “casaca”, con “sencillez y decencia”; todos los debates tenían que observar “moderación, decencia y compostura”; quien hablara debía ponerse de pie y permanecer así hasta concluir su intervención, nadie podía interrumpirlo, y ningún diputado podía hablar más de dos veces en una sesión sobre una misma materia, salvo con permiso del presidente del Congreso y solo para formular ilustraciones o aclaraciones. Para la toma de decisiones el reglamento disponía seguir un procedimiento estricto de mociones apoyadas, admitidas y debatidas ordenadamente. Las sesiones ordinarias comenzarían a las nueve de la mañana y durarían hasta las dos de la tarde, con excepción de los domingos. Siguiendo estas pautas, los diputados participaron en 204 sesiones celebradas durante más de cinco meses, del 16 de mayo al 14 de octubre. Eventualmente, varias de ellas ocurrieron de manera extraordinaria en horas de la noche y durante algunos domingos.



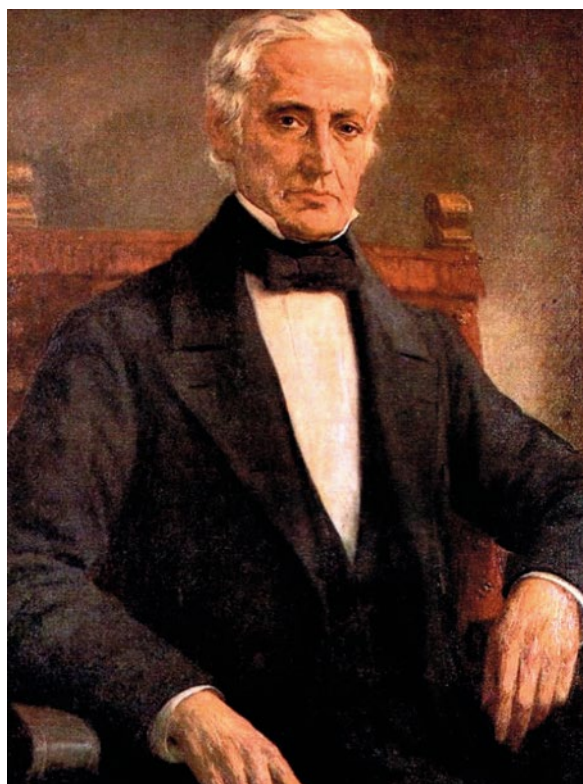
Bronce y detalles del escudo de la recién creada República de Colombia.  
*Escudo de la Gran Colombia (estilo florentino)*, Emilio Benini  
 Firenze, 1878, reg. 223.  
 © Colección Museo de la Independencia - Casa del Florero

A lo largo de todas las reuniones, al tiempo que fue tomando cuerpo la constitución, también se emitió un número importante de disposiciones legales. Se trató de varias “resoluciones”, más de 40 decretos y por lo menos 38 leyes, entre otras cosas, sobre la administración de justicia, la manumisión de los hijos de esclavos y la abolición del tráfico esclavista, impuestos, la importación de productos estratégicos que incluyeron armas para impulsar la guerra, la eliminación del tributo indígena, la educación pública, la naturalización de los extranjeros, recompensas a los veteranos, la fijación de salarios a los empleados estatales, la acuñación de monedas, la regulación de pesos y medidas y el castigo de crímenes políticos. La lista de asuntos se amplió a la eliminación de la censura de prensa, la institución del juicio de jurados por ofensas a la ley de prensa y la exención de costos postales para enviar por correo periódicos y otros materiales impresos, reflejo de la significación atribuida a estos como vehículo de información y debate. La prensa, en efecto, fue un elemento constituyente esencial para la discusión y diseminación del *habitus* republicano. Dejaremos de lado estas leyes y, a continuación, nos enfocaremos exclusivamente en algunos debates en torno a la constitución.

Como lo señaló décadas atrás David Bushnell, algunas de las principales discusiones en Villa del Rosario involucraron temas como la unión con Venezuela y Ecuador, o la conveniencia del centralismo o el federalismo; la naturaleza de los gobiernos municipales y provinciales; la estructura y nombramiento del poder judicial; lo concerniente a la extensión del voto y otros derechos individuales y la libertad de imprenta (1954, pp. 13-22).

Desde mediados de mayo de 1821 y en el transcurso de cerca de dos meses, una de las principales discusiones tuvo que ver con la unión de Venezuela y la Nueva Granada, la cual, sin mayor presencia de diputados de esta última región, había sido decretada en 1819 en el Congreso de Angostura. Se creyó esencial ratificar tal decisión por entenderse que no gozaba de suficiente legitimidad. Después de álgidos debates sobre desigualdades naturales, demográficas y económicas entre





las varias regiones, se logró la unión mediante la llamada Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, aprobada el 12 de julio. En el artículo 6 de la constitución también se estipula que “el territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y Capitanía General de Venezuela”. En las discusiones se consideró, finalmente, que la unión era vital para neutralizar la embestida militar de la Corona española. Ni en la ley citada ni en el texto de la constitución, sin embargo, se mencionó a Quito, a la espera de que futuros representantes de las provincias de dicha región, que entonces no estaban presentes en el Congreso, expresaran su acuerdo. Los quiteños solo formalizarían su adhesión a Colombia a finales de mayo de 1822, luego de la victoria patriota en la batalla de Pichincha.

Paralelamente a la anterior discusión, durante casi todo el mes de mayo y la primera semana de junio se debatió acerca de si el nuevo Estado de-

bía adoptar una forma federal o una unitaria y centralizada. Entre los promotores del federalismo estaban el joven abogado neogranadino José Ignacio de Márquez, a quien le resultaba poco práctico pensar en una forma centralizada para tan extenso territorio, lo que en su opinión generaría debilidad en el gobierno, lentitud en la toma de decisiones y desconexión entre gobernantes y gobernados. Asimismo defendían el federalismo diputados como el también abogado neogranadino, Francisco Pereira, y el diputado Manuel Quijano, de la provincia del Cauca, quienes sostenían que cumplían con instrucciones recibidas de sus electores. El centralismo era apoyado, entre otros, por los juristas neogranadinos Vicente Azuero, muy cercano al general Francisco de Paula Santander, y José Manuel Restrepo, simpatizante de Bolívar; y por los diputados venezolanos Fernando Peñalver, rico



Algunos personajes representativos del proceso constituyente de 1921.

PÁGINA 32

DERECHA ARRIBA

José María del Castillo Rada fue nombrado vicepresidente interino en el Congreso de 1821, y posteriormente asumió las funciones de la Presidencia. Es considerado el primer presidente de la Primera República neogranadina. Colección de Arte Universidad del Rosario. Tomada de *Bicentenario de la Independencia de Colombia, 1810-1830, y la fundación de la república*, 2019, Magazines Culturales, Banco de la República

IZQUIERDA ARRIBA

José Félix Restrepo presidió el Congreso de Cúcuta durante un tiempo, y fue promotor de la ley de libertad de vientres. Anónimo, s. f. Reproducción Ernesto Monsalve Pino, reg. 499. © Colección Museo Nacional de Colombia

IZQUIERDA ABAJO

José Manuel Restrepo, abogado e historiador, se destacó por participar en la redacción del primer proyecto de constitución debatido en el Congreso de Cúcuta, y por promover debates en el Congreso sobre la libertad de imprenta y de cultos. Ricardo Acevedo Bernal, s. f., Academia Colombiana de Historia. Tomada de *Bicentenario de la Independencia de Colombia, 1810-1830, y la fundación de la república*, 2019. Banco de la República

PÁGINA 33

IZQUIERDA

Francisco Antonio Zea encabezó como presidente el Congreso de Angostura (15 de febrero al 7 de septiembre de 1819). Bajo su mando se redactó el borrador del reglamento para la elección de representantes. Fue también director del *Correo del Orinoco*. Tomada de *Historia íntima del Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta*, 2021, Gobernación de Norte de Santander, Universidad de Pamplona.

DERECHA

Vicente Azuero, jurista y político, participó activamente en la redacción y el debate que dieron como resultado el primer proyecto de constitución, en compañía de otros personajes como José Manuel Restrepo. Colección Biblioteca Luis Ángel Arango

hacendado, y el abogado Pedro Gual, afectos ambos al Libertador Bolívar. Estos cuatro, cuya posición terminó prevaleciendo, consideraban que el federalismo había probado ser fuente de división, anarquía y debilidad. El centralismo, cuyas dimensiones fiscales y militares eran favorecidas por muchos diputados, fue adoptado a comienzos de junio por una amplia mayoría, 41 votos a favor y 10 en contra.

En relación con los gobiernos municipales y provinciales, los debates que comenzaron hacia finales de mayo y prosiguieron, intermitentemente, hasta por lo menos octubre, concluirían con la división de la nueva república en seis grandes departamentos, cada uno dirigido por un intendente. Dichos departamentos se dividieron en provincias lideradas por un gobernador, y estas a su vez en cantones con un “jefe político” a cargo de la administración. Al lado de este continuaron dos alcaldes ordinarios para encargarse de “la policía, del orden y [la] tranquilidad”, incluyendo el despacho de ciertos pleitos civiles y criminales, y en algunas parroquias se mantuvo la figura de dos alcaldes pedáneos subordinados a aquellos. También se preservaban las instituciones tradicionales de los cabildos o “municipalidades”, pero con nuevo vigor, debido a lo que la historiadora María Teresa Calderón ha denominado el surgimiento de “soberanías pueblerinas” durante los primeros años de vida republicana. Esa multitud de soberanías, en su opinión, produjo cientos de “pronunciamientos” a mediados de la década, y terminó, de hecho, dando al traste con la unión de Colombia al final de la década. De cualquier forma, como reflejo del centralismo del sistema político establecido en 1821, tanto los intendentes como los gobernadores eran nombrados por el presidente de la República con aprobación del Senado. Todos estos asuntos quedaron definidos en varios artículos de la constitución (arts. 150 al 155) y también fueron detallados en una ley aprobada por el Congreso de Cúcuta el 2 de octubre de 1821.

Las discusiones acerca del poder judicial se encararon, sobre todo, durante el mes de julio. Varios diputados, entre ellos el cura venezolano Ignacio Méndez y su paisano el abogado Pedro Gual, enfatizaron especialmente en que el Poder Judicial debía ser “tan independiente y soberano como el Poder Ejecutivo”. El hacendado caraqueño Fernando Peñalver, en cambio, alegó que el Poder Judicial no era “rigurosamente un poder, sino una ramificación del Ejecutivo”. Otros, entre ellos los



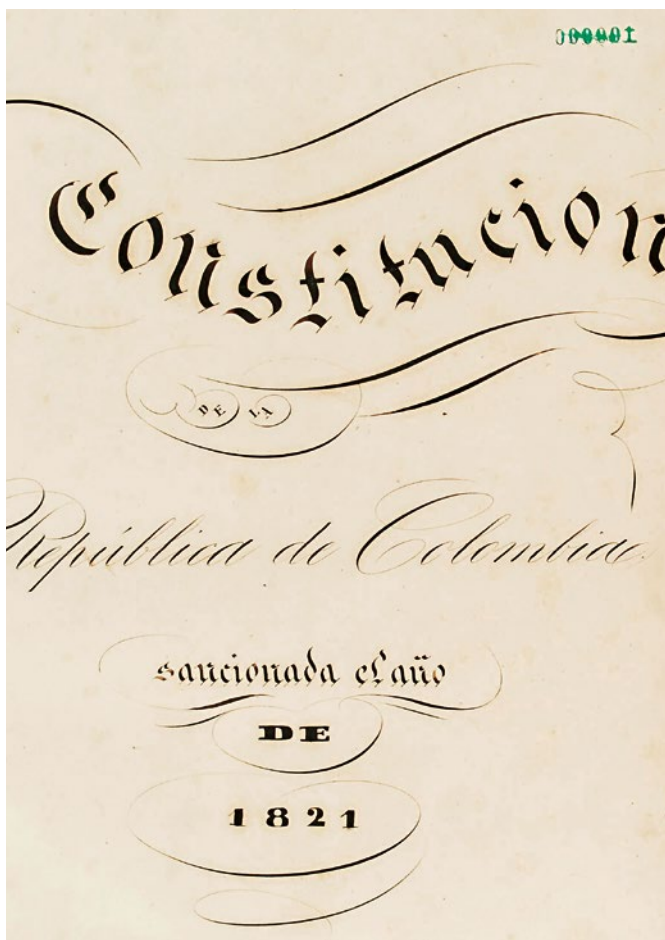
abogados neogranadinos Joaquín Borrero y Nicolás Ballén, debatieron la conveniencia de que se declararan inamovibles los magistrados de la Alta Corte, cosa que defendían Gual y Peñalver. Uno más, el abogado Salvador Camacho Naranjo, padre del luego célebre abogado e ideólogo liberal, Salvador Camacho Roldán, defendió la idea de que todos los jueces fueran elegidos popularmente en forma periódica conforme al sistema representativo adoptado en la constitución, con lo que estuvieron en desacuerdo el sacerdote venezolano Antonio María Briceño y también el mencionado Peñalver, entre otros. En definitiva, la carta consagró que los magistrados de la Alta Corte “serán propuestos por el Presidente de la República a la Cámara de Representantes en número triple. La Cámara reduce aquel número al doble, y lo presenta al Senado para que este nombre los que deben componerla” (art.142). Dispuso, además, que permanecerían en sus cargos hasta morir, ser destituidos por mal desempeño o renunciar.

La discusión sobre la sección de la constitución dedicada a las asambleas electorales fue, al parecer, mínima y solo hubo breves comentarios acerca de si el texto debía o no indicar qué autoridad estaba a cargo de “calificar la idoneidad de los sufragantes”. Al final, por sugerencia del abogado Vicente Azuero, se acordó dejar tal asunto a una ley reglamentaria posterior, separada de la constitución. Lo que sí generó algunos desacuerdos fue lo relativo a los requisitos para ser sufragante en las elecciones parroquiales o primarias, es decir, para votar y escoger los llamados “electores”. Como lo explicó Bushnell en su obra clásica, *El régimen de Santander en la Gran Colombia* (1954, 1966), un par de diputados, en particular conservadores, miembros del clero, sugirieron que se permitiera votar a todos los “pobres honorables”. Pero la posición dominante y mayoritaria, apoyada en la idea según la cual desde la “remota antigüedad” se había otorgado el sufragio solo a quienes tuvieran cierta propiedad o ingresos, fue permitirlo a los dueños de propiedad raíz que “alcance el valor de 100 pesos” o, en su defecto, a quienes ejercitaran “algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro, en clase de jornalero o sirviente” (art. 15). Así se excluyó a buena parte del pueblo raso y se evitó introducir un sistema de elecciones “democráticas”, apagando temores que sobre tal noción provenían de Europa. Una curiosa discusión que se zanjó en contra de la propuesta fue la relativa a si debían perder el sufragio los “maridos que sin motivo legal vivan separados de sus mujeres”. La propuesta fue formulada por el abogado granadino José Antonio Borrero, y la apoyaron el obispo Lasso de la Vega y el sacerdote bugueño José Joaquín Fernández de Soto, pero fue votada negativamente por la mayoría.

Limitaciones de espacio impiden tratar en profundidad los debates relativos a la libertad de imprenta, la esclavitud y la política eclesiástica, que fueron acotados principalmente en leyes, y no propiamente en la constitución. Estos temas han sido discutidos en obras como la de Bushnell (1954, 1966) o Uprimny (1971), que los lectores pueden consultar. En cambio, debo hacer una breve mención a la redacción de la constitución, sus características generales y su importancia.

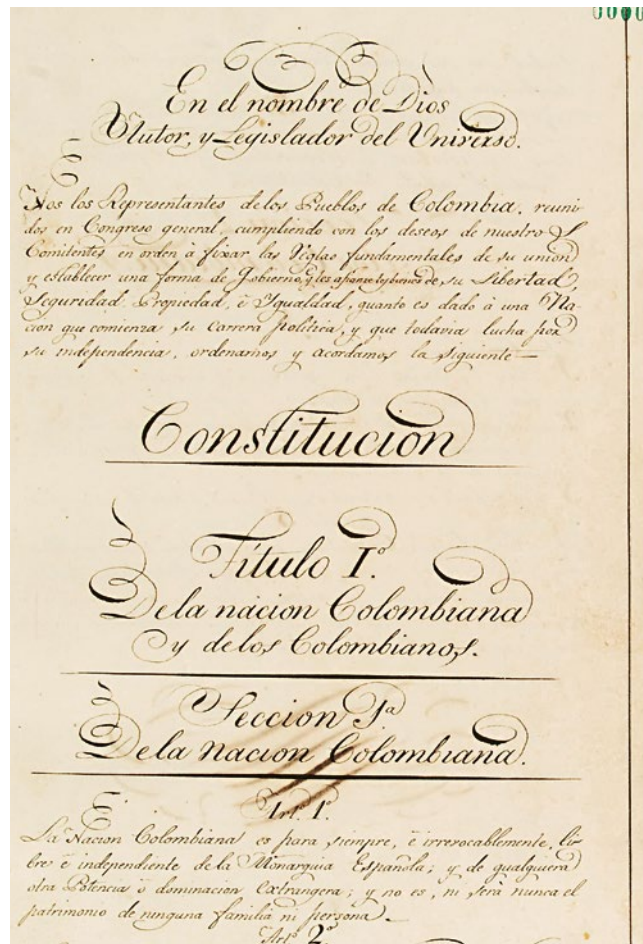
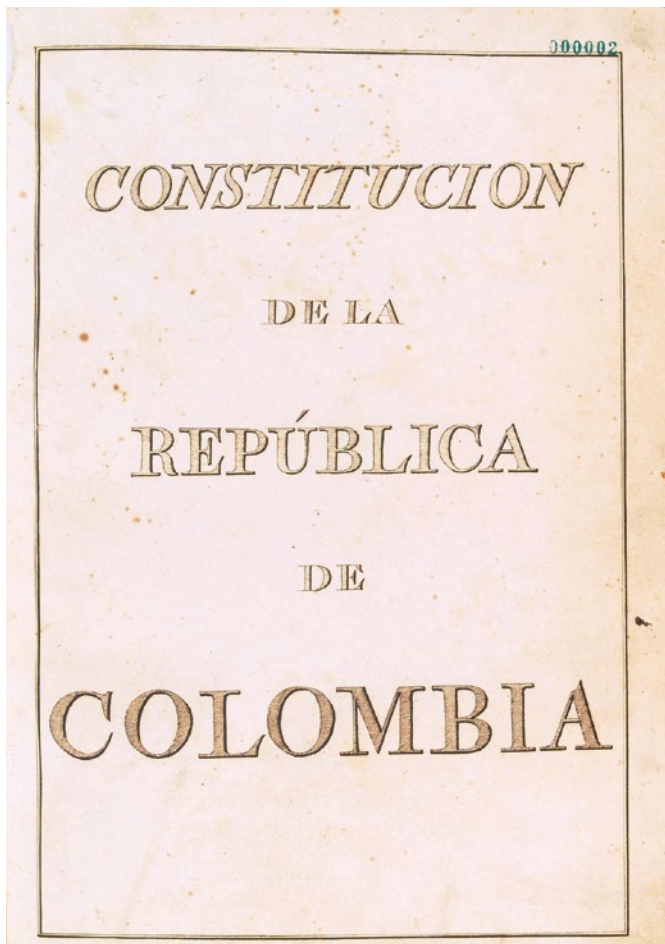
#### **REDACCIÓN, ADOPCIÓN, RASGOS GENERALES Y SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1821**

La redacción del proyecto de constitución que debatió el Congreso de Cúcuta estuvo originalmente a cargo de una comisión “de legislación y constitución” integrada por los abogados neogranadinos Vicente Azuero, José Manuel Restrepo, Diego Fernando Gómez y José Cornelio Valencia, y el cura venezolano Luis Ignacio Mendoza. Al parecer, quien más contribuyó fue el fogoso Azuero –según lo reconoció él mismo en cartas a contemporáneos, o lo narró el



Constitución de 1821, también conocida como Constitución de Cúcuta. Fue proclamada el 30 de agosto de 1821, después de haber sido aprobada el 12 de julio por el ratificado presidente Simón Bolívar y el vicepresidente Francisco de Paula Santander.

Exposición virtual "Las constituciones de Colombia". Archivo General de la Nación





autorizado historiador José Manuel Restrepo, participante en los eventos—, apoyado en multitud de constituciones que tuvo a mano, y de las cuales tomó libremente pasajes o artículos relevantes. Dejó de lado, eso sí, proyectos e ideas constitucionales que circularon durante el Congreso y que provenían, independientemente, de sus coterráneos Antonio Nariño, José Manuel Restrepo y Luis Eduardo Azuola, y del mismo Libertador, el general Simón Bolívar.

Entre las constituciones en que se apoyó Azuero, según lo han demostrado los historiadores Armando Martínez Garnica y Silvano Pabón Villamizar, la Constitución de Cádiz de 1812 proveyó la base de la invocación a “Dios, autor y legislador del Universo”, partes de la alocución introductoria y al menos los primeros nueve artículos, relativos al carácter y deberes de la nación, la soberanía, la identidad y las obligaciones de “los colombianos”, así como las atribuciones del Congreso. De la Constitución venezolana, aprobada en Angostura en 1819, también se extrajeron extensos pasajes para la invocación antes mencionada y para el texto de media docena de artículos sobre la división del territorio, el Congreso bicameral, el Poder Ejecutivo y los secretarios de Estado, el Poder Judicial, los sufragantes parroquiales, el régimen electoral y la reforma de la carta. La Constitución estadounidense, dada en Filadelfia en 1789, sirvió igualmente de modelo para redactar al menos otros cinco artículos relativos al trámite y la sanción presidencial de las leyes. Apoyados en estos textos, los comisionados liderados por Azuero sesionaron muchas noches y tardaron cerca de mes y medio en completar un borrador que fue oficialmente presentado (“radicado”) el 2 de julio, ante la secretaría del cónclave.

El 30 de agosto, tras dos meses de debatir asuntos como los relacionados en la sección anterior de este ensayo, 61 diputados aprobaron y suscribieron la constitución<sup>5</sup>, un texto de 191 artículos, arreglados a lo largo de diez “títulos” y 21 “secciones”. Entre los principios e instituciones allí consagrados es conveniente destacar la independencia y soberanía de la “nación” colombiana (arts. 1 y 2); su deber de proteger la “libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad” de los colombianos (art. 3); el carácter “popular y representativo” del gobierno (art. 9); la exclusión del pueblo en cuanto al ejercicio de las atribuciones de soberanía, salvo en lo relativo a votar en elecciones primarias (art. 10); el acceso al sufragio solo para los propietarios de finca raíz de cierto valor o los que tuvieran ocupaciones independientes (art. 15); un sistema de elecciones públicas, con una fase primaria y otra secundaria (arts. 12 al 39), y para su mejor administración la división del “poder supremo” en legislativo, ejecutivo y judicial claramente delineados y con atribuciones precisas (arts. 10, y 40 al 149). Si bien la constitución no definió expresamente la ciudadanía, dedicó un título entero (arts. 156 al 184) a formular “disposiciones generales” acerca del derecho a “escribir, imprimir y publicar” libremente pensamientos y opiniones (art. 156), la libertad de reclamar derechos ante las autoridades (art. 157), la presunción de inocencia (art. 158), y una serie de garantías y derechos al debido proceso en “negocios criminales” (arts. 156 al 170).

En consonancia con la revolución de la que fue producto, aunque no suprimió todas las leyes españolas que hasta el momento habían regido —únicamente las que fueran contrarias a aquella, o a leyes y decretos del nuevo gobierno republicano (art. 188)—, la constitución no solo proclamó la independencia con respecto a la Monarquía Española, sino que también suprimió instituciones del antiguo régimen. Eliminó, por ejemplo, la fundación de mayorazgos (art. 179), los gastos en asuntos distintos a los dispuestos en una ley (art. 180), o los títulos de honor, nobleza o distinciones hereditarias (art. 181). Eliminó también la posibilidad de prohibir ciertas industrias o comercios (art. 178). Finalmente, instituyó la

5. De estos diputados, catorce no habían estado en la reunión de apertura del Congreso. Nueve más que sí estuvieron tampoco firmaron, pues varios habían fallecido en el entretanto o se encontraban ausentes en cumplimiento de otras funciones. Uno más, el excéntrico Manuel Baños Rangel, partidario de un “principado constitucional y teocrático” bajo la protección de la Virgen María, se rehusó a firmar la constitución y fue expulsado del Congreso el mismo día, 30 de agosto.

obligación de prestar el juramento de sostener y defender la república, por parte de todos sus empleados (arts. 185 al 187), y determinó que la reforma de su texto no sería posible sino “después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas” (art. 191).

## CONCLUSIÓN

El Primer Congreso General de Colombia fundó una versión ampliada de la moderna nación colombiana e inauguró a gran escala –pues ya se había dado a nivel provincial– la forma republicana de gobierno que aún nos rige. Bajo un reglamento electoral que restringía el acceso al sufragio privilegiando propietarios y personas de ingresos medianos, ocupaciones independientes o educación, los miembros de los ejércitos libertadores que aún luchaban contra la Monarquía Española participaron activamente en la selección de sus diputados, representantes todos de la élite ilustrada del período. Que el Congreso tuviera lugar en una pequeña población vecina a la actual ciudad de Cúcuta –donde se debatió en condiciones precarias a lo largo de cinco meses, pública y ordenadamente, una gran variedad de asuntos críticos, de denso carácter filosófico, político, social y económico– permitió la producción de un abundante cuerpo de leyes, además de una extensa constitución que rigió por cerca de una década. A pesar de su corta y accidentada duración, esta constitución y el Congreso mismo representaron pilares importantes para el gradual desarrollo de un *habitus* republicano en Colombia. Dicha noción se refiere al apego a regulaciones y prácticas electorales, la periódica realización de legislaturas y convenciones constituyentes, el debate y la producción de numerosas leyes, y la diseminación de información acerca de todas estas materias en periódicos, panfletos y hojas sueltas que promovieron, entre otras cosas, la división del poder y la rigurosa legalidad. A mediados de la década de 1820 se produjo una implosión de las nuevas instituciones que, conforme a análisis recientes, no resultó precisamente del militarismo sino, paradójicamente, del extremo legalismo, la multiplicidad de soberanías, y de la manera en que se concibió desde Cúcuta la responsabilidad de los funcionarios públicos. Estos son temas que apenas empiezan a ser estudiados y debatidos. ■

## REFERENCIAS

- Almarza Villalobos, A. R. (2017). *Los inicios del gobierno representativo en la República de Colombia, 1818-1821*. Marcial Pons.
- Bushnell, D. (1954). *The Santander Regime in Gran Colombia*. University of Delaware Press.
- Bushnell, D. (1966). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Tercer Mundo, Facultad de Sociología Universidad Nacional de Colombia.
- Calderón Pérez, M. T. (2021). *Aquella república necesaria e imposible. Colombia, 1821-1832*. Planeta Colombiana.
- Constitución de Cádiz, 1812.
- Constitución de Villa del Rosario, 1821.
- Martínez Garnica, A. y Pabón Villamizar, S. (2021). La historia íntima del Congreso. Villa del Rosario, Cúcuta (ponencia). Congreso de Historia Conmemorativo del Bicentenario de Colombia en Villa del Rosario.
- Reglamento para las elecciones de los diputados que han de formar el Congreso General de Colombia en la Villa del Rosario de Cúcuta el 1.º de enero de 1821, conforme a la Ley Fundamental de la República (1820). Gaceta de la Ciudad de Bogotá, Capital del Departamento de Cundinamarca, 44, 167-169.
- Restrepo Piedrahita, C. (1990). El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta, 1821. Universidad Externado de Colombia.
- Uprimny, L. (1971). El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta. Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Zuluaga Gil, R. (2021). Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional. Academia Colombiana de Historia.