

LAS IDEAS POLÍTICAS DE LA CONSTITUCIÓN DE VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA DE 1821*

Mauricio Plazas Vega**
Académico de número

Resumen: el propósito de este ensayo es ofrecer una nueva visión de la Constitución Política de 1821 desde la óptica de las ideas políticas. De la mano de las actas del Congreso de Cúcuta, que le dieron origen, se procura demostrar, en contraste con lo que hasta ahora se ha dicho, que esa carta política, fundamental en nuestra historia, no tuvo una impronta ni esencial ni exclusivamente escolástica, ni esencial ni exclusivamente liberal. El escolasticismo católico y el liberalismo concurren en el Congreso y así lo ponen de manifiesto las aludidas actas. Volver al tema es importante no solo porque se acaban de cumplir los doscientos años desde la emancipación sino porque, en esencia, el constitucionalismo colombiano halla sus cimientos en la Constitución de 1821. Por lo demás, los aportes del Congreso de Cúcuta en materia de hacienda pública son sorprendentes, por decir lo menos, y deben ser rescatados hoy, en momentos en que la problemática financiera del Estado es inseparable de cualquier análisis que se haya de emprender sobre el presente y el futuro de nuestras instituciones democráticas.

* Este ensayo, con algunas adiciones, hará parte de la segunda edición del libro *De las ideas políticas de la independencia y la emancipación en la Nueva Granada*, cuya publicación tendrá lugar en los inicios del segundo semestre de 2022.

** El autor es egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y profesor emérito y honorario de la misma Institución; doctor en derecho de la Universidad de Salamanca; doctor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires y “Miembro de número” de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Contacto: mplazas@mpvabogados.com

Palabras clave: Constitución; carta política; Congreso; escolástica; liberalismo; impuestos; Inquisición; esclavitud; religión; catolicismo; República; libertad; hacienda pública; diezmo; alcabala; estanco; centralismo; federalismo.

THE POLITICAL IDEAS OF THE *CONSTITUTION* OF *VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA* DE 1821

Abstract: The purpose of this essay is to offer a new vision of the Political Constitution of 1821 from the perspective of political thought. Hand in hand with the minutes of the Congress of Cúcuta, which gave rise to it, it seeks to demonstrate, in contrast to what has been said so far, that this Political Charter, fundamental in our history, did not have an imprint neither essential nor exclusively scholastic, nor essential nor exclusively liberal. Catholic scholasticism and liberalism concurred in the Congress of 1821 and this is evidenced by the aforementioned acts. Rethinking the subject is important not only because it has just been two hundred years since the Emancipation but also because, in essence, Colombian constitutionalism finds its foundations in the Constitution of 1821. Moreover, the contributions of the Congress of Cúcuta in terms of public finances are surprising, to say the least, and must be rescued today, at a time when the financial problems of the State are inseparable from any analysis that must be undertaken for the present and future of our democratic institutions.

Keywords: Constitution; Political Charter; Congress; scholasticism; liberalism; taxes; Inquisition; slavery; religion; catholicism; Republic; freedom; Public finances; tithe; alcabala; tobacco; centralism; federalism.

Una medida que bien se puede calificar de insólita, por decir lo menos, adoptada por el Congreso soberano de Venezuela, mediante la llamada Ley Fundamental de Angostura del 17 de diciembre de 1819, fue la de la reunión de las provincias de la Nueva Granada y Venezuela “bajo el título glorioso de República de Colombia”. Insólita, porque se tradujo en una suerte de infiltración de Venezuela en los destinos de la Nueva Granada, sin que hubiese mediado manifestación o aprobación alguna por parte de los neogranadinos. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que, para esa fecha, Quito se encontraba aún bajo el dominio español. Así, el artículo 5° de la aludida Ley Fundamental dispuso:

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 Santa fe.¹

El neogranadino Francisco Antonio Zea, diputado por Caracas en el Congreso de Angostura, en su *Manifiesto a los pueblos de Colombia*, se refirió, en términos elocuentes aunque ditirámicos, a lo que podía representar la unión de los departamentos de Cundinamarca, Quito y Venezuela en la República de Colombia:

Sería ciertamente una prueba de cortas miras y ningún conocimiento de la marcha de las Naciones, querer dividir en pequeñas y débiles Repúblicas, incapaces de seguir el movimiento político del Mundo, pueblos que estrechamente reunidos formarán un fuerte y opulento Estado, cuya gloria y cuya grandeza fluirá sobre todos ellos.

[...]

Ninguno de vuestros tres grandes Departamentos –Quito, Venezuela, Cundinamarca– ninguno de ellos, pongo al Cielo por testigo, ninguno absolutamente, por más vasto que sea y más rico su territorio, puede ni en todo un siglo constituir por sí solo una Potencia firme y respetable. Pero reunidos, ¡Gran Dios!, ni el imperio de los Medos ni el de los Asirios, el de Augusto, ni el de Alejandro pudiera jamás compararse con esa colosal República que, un pie sobre el Atlántico y otro sobre el Pacífico, verá la Europa y la Asia multiplicar las producciones del Genio y de las Artes, y poblar de bajeles ambos mares para permutarlas por los metales y piedras preciosas de sus minas, y por los frutos aún más preciosos de sus fecundos mares... Colombia ocupa el centro del nuevo Continente con grandes y numerosos puertos en uno y otro Océano, rodeada por un lado de todas las Antillas, y por el otro igualmente distante de Chile que de México...

[...]

Pero ¿por qué fatalidad, por qué destino cruel este país, el primero en el Mundo Físico, no solo no es el primero sino que ni siquiera existe en el Mundo Político? Porque vosotros no lo habéis querido. ¡Queredlo y está hecho! Decid: ‘Colombia sea’, y Colombia será...²

¹ Texto transcrito de Corte Constitucional de la República de Colombia, *Constitución de la República de Colombia sancionada el año de 1821* (Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021), 207.

² Francisco Antonio ZEA, “Manifiesto a los pueblos de Colombia”, *Correo del Orinoco n.º* 50, 13 de enero de 1820. <https://sites.google.com/site/grancol1819/docs/18200113>

Un discurso que, pese al sentimiento que expresaba, no era suficiente para obviar la inexplicable interferencia del Congreso de Venezuela sobre los fueros de la Nueva Granada, de Quito y Cundinamarca.³

De ahí la enfática y plenamente justificada posición que asumió, al respecto, el general Francisco de Paula Santander:

Cundinamarca (nombre con el que se identificó a la Nueva Granada por disposición de la Ley Fundamental de Angostura) no ha sido un país conquistado. Los tiranos de Cundinamarca desaparecieron y el sistema de la República se restableció con la cooperación eficaz de Cundinamarca [...] La Nueva Granada era un pueblo libre tan constituido como lo fue Venezuela, con derecho a reclamar sus anteriores instituciones y a entrar en su antiguo rango de república independiente, como entró la misma Venezuela en 1813 [...] Jamás Cundinamarca ha tenido un acto tácito ni expreso de reconocimiento al Congreso de Venezuela sin cuyas órdenes, y acaso contra su voluntad, emprendió vuestra excelencia la campaña de este país [...] Ni necesario era que Cundinamarca se sometiese a una representación de muy pequeña población [...]

Sin embargo de todo, el Congreso de Venezuela proclama la República de Colombia, dispone de la suerte de más de 2'000.000 millones de hombres, conforme le parece conveniente [...] la Nueva Granada no es ya una república por la voluntad de los representantes de otra república...⁴

El 29 de mayo de 1822, después de la victoriosa batalla de Pichincha, “los notables y las corporaciones” del Quito emancipado manifestaron formalmente su decisión de integrarse a la naciente República de Colombia. Pero, como otra expresión de lo insólito, previamente, tanto en la citada Ley Fundamental de la República de Colombia, dada en Angostura el 17 de diciembre de 1819, como en la Ley Fundamental de Unión de los Pueblos de Colombia, dada en la Villa del Rosario de Cúcuta el 12 de julio de 1821, los Congresos de Venezuela y Colombia, en su orden, fueron enfáticos al

³ Lo que sí queda, del discurso de Zea y los sueños de Miranda y Bolívar, es una invitación a reflexionar sobre los equívocos zurcos del individualismo y la ausencia de la más mínima conciencia subregional, que agobia a nuestros países y obstaculiza, de manera inexplicable, la racional e indispensable vía de la integración bolivariana y andina.

⁴ Apartes de una carta de Santander a Bolívar relacionada con la Ley Fundamental del Congreso de Venezuela que dispuso la integración de Venezuela y la Nueva Granada en un solo Estado, transcrita parcialmente en Carlos RESTREPO PIEDRAHITA, *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta-1821* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1990), 52 y 53.

declarar que la República colombiana surgía en virtud de la unión de los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela, en momentos en que Quito hacía parte de la Nueva Granada. Esa circunstancia fue motivo de justificados debates en el seno del Congreso de 1821.⁵

Ya en el texto definitivo de la Constitución de 1821, del 30 de agosto, cuando aún Quito estaba bajo el dominio español, el artículo 6° dispuso: “El territorio de Colombia es el mismo que comprendían el antiguo Virreinato de la Nueva Granada, y de la Capitanía General de Venezuela”.

Y el artículo 7°, por su parte, estableció: “Los Pueblos de la extensión expresada que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberten, harán parte de la República, con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen”.

Las dos disposiciones se aprobaron en medio arduas discusiones en torno a la procedencia de vincular al territorio de la Real Audiencia de Quito como parte de la República de Colombia, aunque aún no había tenido lugar su emancipación. Obviamente, para la integración de Quito, Cuenca, Guayaquil, y en general lo que sería Ecuador, a la naciente República, fue necesaria la aprobación de sus pueblos, como en efecto ocurrió.⁶ Mal se podía pretender que tal integración se hubiera consumado, en virtud del artículo

⁵ Sobre el particular véase a Ángel Rafael ALMARZA y Santiago CABRERA HANNA, *Vecinos, ciudadanos, diputados y municipios en los albores de Colombia. De las juntas de Caracas y Quito al Congreso de la Villa del Rosario 1810-1821* (Bogotá, Academia Colombiana de Historia, 2021), 224-246.

⁶ Es de insistir en que la Real Audiencia de Quito hacía parte del Virreinato del Nuevo Reino de Granada y, con motivo de su emancipación de la corona española, mediante la batalla de Pichincha se integró a la República de Colombia a partir de la decisión de “las corporaciones y los notables” de Quito (la capital) del 29 de mayo de 1822 –según resolución publicada en la *Gaceta* de Colombia n.º.141 del 28 de julio de 1822– en la que se expresa formalmente la determinación de “reunirse a la República de Colombia como el primer acto espontáneo dictado por el deseo de los pueblos, por la conveniencia y por la mutua seguridad y necesidad, y declarando las provincias que componían el antiguo reino de Quito como parte integrante de Colombia bajo el pacto expreso y formal de tener en ella la representación correspondiente a su importancia política”. Véase, al respecto, a Ángel Rafael ALMARZA y Santiago CABRERA HANNA, *Vecinos, ciudadanos, diputados y municipios...*, 241 a 246. La Ley de División Territorial de Colombia del 25 de junio de 1824 dispuso la división de Colombia en doce departamentos, a saber: i) Orinoco, con capital Cumaná; ii) Venezuela, con capital Caracas; iii) Apure, con capital Barinas; iv) Zulia, con capital Maracaibo; v) Boyacá, con capital Tunja; vi) Cundinamarca, con capital Bogotá; vii) Magdalena, con capital Cartagena; viii) Cauca, con capital Popayán; ix) el Istmo, con capital Panamá; x) Ecuador, con capital Quito; xi) Asuay, con

7° de la Constitución, por el simple hecho de la separación definitiva de España de Quito y los territorios de la otrora Real Audiencia.

Hecha esa salvedad sobre las aludidas decisiones de los Congresos de Venezuela y Colombia, inocultablemente contrarias al principio de autodeterminación de los pueblos, corresponde aludir, a continuación, a lo acontecido en el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, siempre desde la perspectiva de la historia de las ideas políticas, que es la temática sobre la que se ocupa este escrito.

El 17 de enero de 1820, el Congreso de Venezuela, en los términos del artículo 8° de la Ley Fundamental de Angostura, dispuso la convocatoria del Congreso de Colombia, no solo de Venezuela, para iniciar sesiones el 1° de enero de 1821. Era indispensable contar con la aprobación de los neogranadinos para que, sin perjuicio de lo ya mencionado sobre Quito, la Colombia soñada por el Libertador tuviera una verdadera legitimidad. Dispuso la norma de Angostura⁷: “Artículo 8.- El Congreso General de Colombia se reunirá el 1° de enero de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta, que por todas circunstancias se considera el lugar más bien proporcionado...”

Pese a ello, el Congreso de Cúcuta solo pudo comenzar sus labores el 6 de junio y las culminó el 16 de octubre de 1821. La integración del *quorum*, las condiciones ambientales, la carencia de recursos suficientes para su sostenimiento y la búsqueda de un recinto adecuado para las sesiones fueron algunos de los inconvenientes que motivaron el retardo en el inicio de las deliberaciones.

Si a lo anterior se agregan los lamentables fallecimientos de Juan Germán Roscio Nieves y Luis Eduardo Azuola Rocha, sucesivamente delegatarios de Bolívar para la instalación del cuerpo constituyente y legislativo, en condición de vicepresidentes de la República, hechos luctuosos ocurridos los

capital Cuenca, y xii) Guayaquil, con capital Guayaquil. Esa simple lista pone de manifiesto la gran extensión de la llamada Gran Colombia.

⁷ Es de recordar que Angostura era la capital de la provincia de Guayana, provincia que, durante la Colonia, hacía parte de la Capitanía General de Venezuela con el nombre de Santo Tomás de la Nueva Guayana de la Angostura del Orinoco. En 1846 y durante la presidencia del general Carlos Soublette, se designó con el nombre de Ciudad Bolívar. Hoy es la capital del estado venezolano de Bolívar.

días diez (10) de marzo y trece (13) de abril, en su orden, fácilmente se puede percibir lo complejo que fue el comienzo de las labores del Congreso.

Finalmente, la instalación le correspondió al vicepresidente interino de la República, Antonio Nariño y Álvarez, designado el 5 de abril por el Libertador, poco tiempo después de su llegada proveniente España, en donde había permanecido en prisión por varios años.⁸ Y como una imposición irresistible del destino, solo un poco más de dos años después, el ilustre Precursor de la Independencia de la Nueva Granada falleció el 13 de diciembre de 1823, en la Villa de Leyva.

La sede para las sesiones se estableció, finalmente, en la sacristía del despacho parroquial de la Villa del Rosario de Cúcuta. Para las labores, se designaron inicialmente cuatro comisiones, a saber: i) la de Constitución y legislación; ii) la de poderes y peticiones; iii) la de Hacienda, y iv) la de militares. Su número aumentó durante el transcurso de las sesiones.⁹

La Comisión de Constitución y Legislación, que asumió la función de elaborar el texto de la carta y someterlo a la consideración del Congreso, estuvo integrada por Vicente Azuero, Diego Fernando Gómez, Luis Ignacio Mendoza, José Manuel Restrepo y José Cornelio Valencia. Y, pese a que es conocido que Vicente Azuero desempeñó el rol más relevante en la Comisión, mal se puede afirmar que fue una gesta de él, en particular, ni siquiera de la Comisión en que participó, porque los diputados, en general, cumplieron una activa e histórica labor, que no se puede desconocer.

Pese a todos los inconvenientes, el trabajo realizado fue persistente e invaluable, con magníficos resultados por lo que toca con la estructura normativa y la coherencia que lograron, tanto en lo que atañe a la carta política como en lo que toca con las leyes que se aprobaron. La vigencia de la Constitución fue precaria, como aquí se hará ver, pero su importancia mayúscula.

La aproximación a su análisis, a partir de un contexto que da cuenta de la pérdida de su fuerza y eficacia en el seno de la Gran Colombia, es el camino que aquí se ha escogido con el objeto de hacer ver que, en definitiva, no obs-

⁸ Al respecto, véase, Ricardo ZULUAGA GIL, *Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional* (Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2021), 51-53.

⁹ Cfr. *Ibidem*, 60.

tante que dejó de regir en medio de las intrigas y las tensiones políticas de una nación que nunca fue tal, tiene un valor histórico inestimable. Veamos.

Una carta política de precaria vigencia –su triste final, como contexto para rescatar su importancia– del hito de su promulgación al fracaso de su reforma en Ocaña y a la dictadura de Bolívar

Más allá de los innumerables problemas que surgieron en el seno de la llamada Gran Colombia, lo cierto es que tanto el Congreso como la carta de 1821 sentaron las bases del nuevo Estado e incidieron, hasta donde fue posible, en un contexto en que fueron frecuentes los actos de desobediencia y rebeldía, durante la vicepresidencia de Santander.

Según esa misma constitución lo dispuso, regiría por un lapso mínimo de diez años, pero ya en 1828 no era realmente aplicable ni acatada y, en tal virtud, se convocó la Convención de Ocaña, en la que se sometieron a la consideración de los diputados, en esencia, dos proyectos de reforma, liderados, en su orden, por Vicente Azuero y José María Del Castillo y Rada: el primero, dirigido a descartar todo tipo de autoritarismo y evitar que se entronizara en Colombia un modelo como el de la Constitución de Bolivia de 1826, y el segundo, orientado a fortalecer los poderes del Ejecutivo, según los lineamientos trazados por Bolívar. Con uno y otro se aspiraba a garantizar la subsistencia de la nueva República, pero todo fracasó por esa ausencia de vocación unitaria, que siempre la caracterizó, y terminó con el retiro de los veinte diputados bolivarianos, que decidieron desintegrar el *quorum* con tal de evitar que se aprobara el proyecto de Azuero.

El Libertador –en discurso del 29 de febrero de 1828– se había dirigido a los convencionistas de Ocaña para exponer sus ideas acerca de los equívocos de la carta de 1821 y la necesidad de su reforma. Veamos algunos de esos errores y omisiones que, a su juicio, imponían la reforma urgente de la Constitución de 1821 y evidenciaban la sombra de la disolución de Colombia: i) haber debilitado a la rama ejecutiva del poder público y fortalecido en exceso a la rama legislativa, en momentos en que se requería un gobierno pleno de poder; ii) haber auspiciado la excesiva creación de juzgados y tribunales integrados en muchas ocasiones por legos que no ofrecían garantías suficientes al pueblo; iii) haber dado a los tribunales ci-

viles una total supremacía en los juicios militares; iv) no haber establecido una policía diligente y eficaz que facilitara el cumplimiento de las leyes; v) no haber fijado la responsabilidad de los Secretarios del despacho, sino haberla radicado esencialmente en el jefe de la administración; vi) no haber dotado a la hacienda pública de la estructura y la fortaleza necesaria para asegurar que los ingresos del Estado fueran suficientes para solventar los gastos y, por esa vía, haber abierto el camino para la evasión fiscal y el descuido de los recaudadores, en concurrencia con la creación de empleos innecesarios y la asignación de bajos sueldos para los que sí se requerían; o vii) no haber sido clara, en su estructura y su desarrollo legislativo, acerca de los poderes de las municipalidades, circunstancia esta que no solo las condujo a atribuirse la soberanía que pertenece a la nación, sino, además, a formar sediciones en desmedro de la unidad requerida.

El Libertador recomendó, con insistencia, la afirmación del Ejecutivo sobre los restantes poderes como vía indispensable para la salvación de la República. Su discurso fue enfático:

Nuestros diversos poderes no están distribuidos cual lo requieren la forma social y el bien de los ciudadanos. Hemos hecho del Legislativo solo el cuerpo soberano, en lugar de que no debía ser más que un miembro de ese soberano: le hemos sometido el Ejecutivo, y dado mucha más parte en la administración general que la que el interés legítimo permite.

Por colmo de desacierto se ha puesto toda la fuerza en la voluntad, y toda la flaqueza en el movimiento y la acción del cuerpo social. El derecho de presentar proyectos de ley se ha dejado exclusivamente al Legislativo, que por su naturaleza está lejos de conocer la autoridad del gobierno y es puramente teórico.¹⁰

En definitiva, el mensaje que nutre todo el discurso,

¡Legisladores! Ardua y grande es la obra que la voluntad general os ha cometido. Salvaos el compromiso en que os han colocado nuestros conciudadanos salvando a Colombia. Arrojad vuestras miradas penetrantes en

¹⁰ Simón BOLÍVAR, Mensaje del Libertador presidente de la República de Colombia a la Gran Convención Nacional de Ocaña del 29 de febrero de 1828, *Colombia al Libertador*, Colección Presidencia de la República, VII (Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, 1981), 148.

<https://www.cervantesvirtual.com/obra/mensaje-del-libertador-presidente-de-la-republica-de-colombia-a-la-gran-convencion-en-el-ano-de-1828-879117>

el recóndito corazón de vuestros constituyentes: Allí leeréis la prolongada angustia que los agoniza: ellos suspiran por seguridad y reposo. Un gobierno firme, poderoso y justo es el grito de la patria... Dadnos un gobierno en que la ley sea obedecida, el magistrado respetado, y el pueblo libre: un gobierno que impida la transgresión de la voluntad general y los mandamientos del pueblo.¹¹

Y ya ante la imposibilidad de que sus ideas fueran acogidas para la reforma que, según él, se requería, la recomendación final que evidenciaba el fracaso de su proyecto y de la Convención, expresada en los siguientes apartes de la carta que envió al general Briceño Méndez, su pariente:

Dígales usted a los federales que no cuenten con Patria, si triunfan, pues el Ejército y el pueblo están resueltos a oponerse abiertamente. La sanción nacional está en reserva para impedir lo que no guste al pueblo. Aquí no hay exageración, y creo que los buenos deben retirarse antes que firmar semejante acta y lo que no esté de acuerdo con su conciencia.¹²

En últimas, Bolívar optó por expedir el Decreto orgánico del 27 de agosto de 1828 que declaró sin efectos la Constitución de 1821 y asumió la condición de dictador, bajo el título de “Libertador Presidente” y “Jefe Supremo”, con lo cual se transitaba ya hacia el inevitable final del sueño grancolombiano. Fueron hechos que, sin embargo, no ensombrecieron el notable esfuerzo de los congresistas de la Villa del Rosario de Cúcuta.

Una carta política de importancia mayúscula para la historia constitucional de Hispanoamérica –más allá del centralismo que acogió, no fue una expresión normativa del pensamiento de Bolívar–

Mucho se ha escrito sobre la carta de 1821 y su rol como antecedente de primer orden para el constitucionalismo hispanoamericano. A tal punto, que se ha llegado a sostener, en Colombia en particular, que en buena parte

¹¹ Ídem.

¹² Texto transcrito por Édgar Alfredo GARZÓN SABOYA, “La Convención de Ocaña y la Constitución Política de la Nueva Granada de 1832”, en *Historia constitucional colombiana I*, coordinación de Jaime Vidal Perdomo y Augusto Trujillo Muñoz (Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012), 123.

trazó los horizontes de la institucionalidad nacional hasta el acto constituyente de 1991.

No fueron pocos los artículos de la carta que dieron lugar a arduas y muy interesantes discusiones, ni estamos aquí ante una suerte de alineación unánime que se hubiera limitado a seguir, invariablemente, los dictados de una sola iniciativa, como pudiera haber sido la planteada por Bolívar en el Congreso de Angostura, que precedió al de Cúcuta. Para citar un ejemplo, una propuesta en la que el Libertador insistió a lo largo de sus escritos, como fue la de la Cámara Alta del Congreso, vitalicia y hereditaria, fue rechazada por el cuerpo constituyente.¹³ El mismo Bolívar manifestó abiertamente sus reparos por el hecho de que los constituyentes de Cúcuta no avalaron su proyecto de Constitución.

He presentado un proyecto de Constitución que no se aprobó. Aquel proyecto era mi condición para ser ciudadano de Colombia. No habiéndose adoptado, estoy cierto de que no habrá estabilidad política ni social, y añado que aquel mismo proyecto no contiene todo lo que yo pienso que se requiere para asegurar nuestra existencia.¹⁴

Una carta política de espíritu liberal, e individualista en concurrencia con el escolasticismo español

Sobre la impronta ideológica de la carta en análisis ha habido interesantes debates que oscilan, como extremos, entre la Escolástica, por un lado, y la Ilustración y el pensamiento liberal decimonónico, por otro; pero, en últimas, al menos desde la perspectiva que aquí se acoge, tales extremos se superan en una suerte de síntesis conforme a la cual, de manera similar a lo acontecido durante la fase de la Independencia, las aproximaciones teológico-políticas y liberales ilustradas, concurrieron como fuentes principales para inspirar su contenido. Acaso en la fase de la Emancipación, de que da cuenta, con mayor proyección de las ideas liberales, tanto porque de las

¹³ Sobre el tema véase, Daniel GUTIÉRREZ ARDILA, *El Congreso de Cúcuta de 1821 o el desafío de crear una república moderada en plena guerra de Independencia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021), 52 y 53.

¹⁴ Apartes de una carta de El Libertador escrita en Guanare el 25 de mayo de 1821, transcrita por Tulio Enrique TASCÓN, *Historia del derecho constitucional colombiano* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 69.

bases sentadas en el siglo XVIII ya se había transitado a un liberalismo más cercano a la realidad, como porque, en ausencia de la represión del absolutismo borbónico, el acercamiento a los nuevos aires del pensamiento era más expedito.

Sobre esas bases corresponde abordar el ideario político de la carta de Cúcuta, ideario que se aprecia tanto en su propio texto como en los pronunciamientos de los diputados del Congreso y, en general, de quienes fueron sus protagonistas.¹⁵ Veamos:

¹⁵ El debate sobre el basamento ideológico de la Constitución de 1821 ha sido y seguirá siendo muy enriquecedor. Veamos algunos textos de referencia: i) *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta*, de Leopoldo UPRIMNY (Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010). Según Uprimny, la fundamentación ideológica de la Carta fue esencialmente escolástica, y ello se explica porque buena parte de sus gestores se formaron en instituciones como el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario o el Colegio de San Bartolomé, con una notoria influencia de los textos e ideas de la Escuela de Salamanca. Repara, además, en que en ninguna de las actas del Congreso de Cúcuta que dan cuenta de lo acontecido durante los debates sobre la Constitución se aprecian citas de autores y textos de la Ilustración. Una posición coincidente con la de Uprimny es la de Nicolás SALOM FRANCO, *Raíces teológicas de nuestras instituciones políticas* (Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000), 429), en cuya obra concluye: “como lo hemos visto en documentos históricos precedentes, privaba el espíritu escolástico y sus principios. Esta es nuestra opinión de la Constitución de Cúcuta de 1821”. ii) *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario...*, de RESTREPO PIEDRAHITA, texto en el que el autor destaca la influencia de las ideas liberales en la Carta de Cúcuta, influencia que se pone de manifiesto en el texto mismo de la Carta. Un escrito al que necesariamente hay que agregar el estupendo prólogo que elaboró RESTREPO y constituye un verdadero *estudio preliminar* de la obra de compilación intitulada *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821* (Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1989), publicada durante la Administración Virgilio Barco con motivo del bicentenario del natalicio y el sesquicentenario de la muerte del General Francisco de Paula Santander. El profesor RESTREPO PIEDRAHITA, a partir de un minucioso análisis de las actas del Congreso, y con apoyo en sus textos, procura demostrar que el ideario dominante era esencialmente liberal. Sobre esas bases concluye: “Todo el arco de la dogmática constitucional del Estado liberal enmarcaba el horizonte intelectual de los constructores del nuevo ente estatal en esta parte del continente americano” (Cfr. *El congreso constituyente de la Villa del Rosario...*, 132). También Tulio Enrique TASCÓN percibió la Carta de Cúcuta como francamente liberal, pero no con la impronta de la Revolución francesa de 1789 que en 1821 ya no tendría ascendiente alguno, sino de un liberalismo renovado, con nuevos aires (Cfr. Tulio Enrique TASCÓN, *Historia del derecho constitucional colombiano* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 68-70. En sentido similar, David BUSHNELL identifica la fuente ideológica de la Carta en el liberalismo decimonónico que, en lo fundamental, aspiraba a ampliar las libertades individuales en los terrenos de la economía, la política y la religión, y limitar el poder del Estado (Cfr. David BUSHNELL, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, traducida por Claudia Montilla V. (Bogotá: Planeta, 2010), 88 y 89; iii) *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*, de Allan R. BREWER CARÍAS (Caracas y Bogotá: Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela-Academia Colombiana de Jurisprudencia-Editorial Temis-

Las ideas políticas en el texto de la Constitución de 1821 y en los debates de los diputados que lo precedieron

a. La presentación formal de la carta evidencia la mixtura de fuentes

La presentación formal de la carta, por parte del Congreso, evidencia esa concurrencia de ideas según se aprecia en los siguientes apartes:

EL CONGRESO GENERAL,

A los habitantes de Colombia

Colombianos: el más ardiente deseo de todos y cada uno de vuestros representantes ha sido cumplir fielmente con los altos deberes que les habéis encargado, y creen haber llenado tan sagradas funciones al presentaros la Constitución que ha sido sancionada por voto general. En ella encontraréis

Editorial Jurídica Venezolana, 2021), cuya lectura conduce a concluir que no se puede identificar una única y exclusiva impronta ideológica de la Carta de 1821 porque es claro que tanto los paradigmas escolásticos como los ilustrados se proyectaron en la estructura de la Constitución. Mérito indudable del trabajo de Brewer Carías es que no aborda de manera aislada la Carta de 1821 sino que, a partir de una clara convicción conforme a la cual resulta incomprensible si no se aborda desde su génesis en la fase de la Independencia, de las Primeras Repúblicas de Venezuela y la Nueva Granada, concluye que no se puede comprender en su cabal dimensión. Sobre la concurrencia de fuentes del liberalismo, la ilustración y la escolástica, también es de mencionar al jurista e historiador argentino Otto Carlos STOETZER, *El pensamiento político en la América española durante el período de la Emancipación* (Madrid: Ins. de Estudios Políticos), 1-82. Una posición en cierta medida similar a la del profesor venezolano se puede apreciar en el prólogo de Rodrigo Uprimny a la obra de su padre, ya reseñada en esta nota, en el que, en contraste con lo sostenido por el autor, concluye que, si bien no se puede negar la proyección escolástica y tomista en la Carta de Cúcuta, sí fue notorio su espíritu liberal e ilustrado, así no se evidencie con citas y referencias en las actas de las reuniones del Congreso. En apoyo de su aserto alude a los discursos de Vicente Azuero, José Ignacio de Márquez y Francisco Soto, en las sesiones del 21, 29 y 30 de mayo de 1821 (Cfr. Rodrigo UPRIMNY, *Prólogo al pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta*, de Leopoldo UPRIMNY (Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010). Finalmente, hay también interesantes planteamientos que reparan en que la Carta de 1821 no se puede avizorar como si albergara un cambio abrupto respecto de las tradiciones coloniales. En tal sentido, se concibe como una suerte de continuidad del legado colonial, así haya sido marcadamente independentista y regulara la creación de una nueva República. A manera de ejemplo, sobre esta percepción del acto constituyente de Cúcuta es de citar el ensayo de María Emma WILLS, “La Convención de 1821 de la Villa del Rosario de Cúcuta: imaginando un soberano para un nuevo país”, *Historia Crítica* n.º 17 (julio a diciembre de 1998), 105-140. Wills cuestiona como ilusorias las referencias a la igualdad y al pueblo, enfatiza en que la Constitución que examina corresponde a la estructura oligárquica y racista en que tuvo origen; repara en la prosecución de la tradición colonial en su texto, y muy especialmente en las actas del Congreso, pero reconoce que introdujo importantes innovaciones.

que sobre la base de la unión de los pueblos que antes formaron diferentes estados se ha levantado firme y sólida una nación cuyo gobierno es popular, representativo, y cuyos poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, exactamente divididos, tienen sus atribuciones marcadas y definidas, formando sin embargo un todo de tal suerte combinado y armonioso, que por él resultan protegidas vuestra seguridad, libertad, propiedad e igualdad ante la ley [...]

Tal ha sido el plano sobre el que se ha levantado la Constitución de Colombia. Vuestros representantes solo han puesto una confianza ilimitada en las leyes; porque ellas son las que aseguran la equidad entre todos y cada uno, y son también el apoyo de la dignidad del colombiano, la fuente de la libertad, el alma y el consejo de la República. Pero lo que vuestros representantes han tenido siempre a la vista, y lo que ha sido el objeto de sus más serias meditaciones, es que esas mismas leyes fuesen enteramente conformes con las máximas y dogmas de la religión católica, apostólica, romana, 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.

El Congreso General, en sus deliberaciones, no ha tenido otras miras que el bien común y el engrandecimiento de la nación.¹⁶

Nótese que, por un lado, se hace gala de los principios fundamentales del liberalismo decimonónico e ilustrado y, por otro, se declara la profesión de fe católica, expresa y formalmente, y se alude al bien común, como norte fundamental de las deliberaciones del Congreso, con una evidente influencia del tomismo y la escolástica.

b. El debate sobre la inclusión, en la carta política, de artículos sobre la religión –pese al catolicismo imperante en los diputados, el Congreso se negó a incluir el credo católico como religión del Estado y del pueblo colombiano–

Pese a lo que se planteó en sentido contrario durante los debates sobre el tema, el texto de la Constitución no incluyó ninguna disposición en la que

¹⁶ Apartes tomados de *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821*, II (Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1989), 290 y 291; presentación formal de la Constitución por el Congreso con fecha 30 de agosto de 1821.

se profesara la militancia católica, apostólica y romana, a diferencia de lo ocurrido con la Constitución de Cádiz, uno de los referentes más importantes a que acudieron los diputados de la Villa del Rosario.

Tal hecho no obedeció, en absoluto, a una suerte de adhesión inconsulta al pensamiento ilustrado y racionalista. Si bien es cierto que, como se evidencia en este escrito, las ideas de la ilustración y el liberalismo decimonónico fueron determinantes en el Congreso de Cúcuta, no por ello puede decirse que lo fueron en un contexto de ateísmo descalificatorio de la Iglesia católica. De hecho, en la propia Francia del Siglo de las Luces fueron excepcionales los casos en que las ideas políticas ilustradas concurren con el ateísmo.

En realidad, el Congreso concluyó que no era del caso esa profesión de fe porque la finalidad de su convocatoria era, en esencia, estructurar y aprobar una Constitución para la República a partir de las formas de gobierno y de Estado y los lineamientos básicos del poder del Estado y los derechos de los ciudadanos. Esa misma razón condujo a los diputados a descartar que el reconocimiento de la “libertad de imprenta” se formulara bajo la condición de respetar los dictados y dogmas de la religión católica.

c. Del texto de la carta fluye, con claridad, la concurrencia de fuentes escolásticas y católicas e ilustradas –liberales–

Por lo demás, la sola referencia a los aspectos más relevantes del texto de la Constitución pone de manifiesto las dos fuentes básicas de inspiración a que aquí se alude, y confirma lo expresado en su presentación general, por parte del Congreso, precedentemente transcrita en algunos de sus apartes.

a. El encabezamiento de la carta evidencia que el catolicismo y la escolástica tuvieron amplio espacio en el Congreso

Se inicia la Constitución de Cúcuta con una invocación al “nombre de Dios, Autor y Legislador del Universo”¹⁷, en la que se percibe, con claridad, la influencia del tomismo, como fuente última. En este, como en otros

¹⁷ La Constitución de Venezuela del 15 de agosto de 1819 se proclamó en términos muy cercanos: “... en nombre de Dios Todopoderoso Autor y Supremo Legislador del Universo”. Cfr. Acta 139 del Soberano Congreso de Angostura de 1819. *Actas del Congreso de Angostura, 15 de agosto de 1819* (Caracas: Instituto de Derecho Público. Universidad Central de Venezuela, 1969), 226.

aportes de la carta, se evidencia una reproducción de lo expresado en la Constitución de Cádiz de 1812.

b' La orientación del Preámbulo es nítidamente liberal

Seguidamente, en el *Preámbulo*, proclama como su objetivo fundamental “establecer una forma de gobierno que les afiance (a los pueblos de Colombia) los bienes de su libertad, seguridad, propiedad e igualdad”. Una adhesión ostensible a los dictados de los constitucionalismos francés y norteamericano, sus declaraciones de derechos y la impronta liberal inglesa de John Locke¹⁸, en estrecha armonía con el artículo 7° de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia –del 12 de julio de 1821– en el cual se lee:

Artículo 7°. - “El presente Congreso de Colombia formará la Constitución de la República conforme a las bases expresadas y a los principios liberales que ha consagrado la sabia práctica de otras Naciones”.

c' La libertad e independencia de la República pone de presente una clara influencia de la Constitución de Cádiz, en lo pertinente

Declara, en su artículo 1°, que la nación colombiana es para siempre, e irrevocablemente, libre e independiente de la monarquía española y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera, y, con evidente inspiración en el artículo 2° de la Constitución de Cádiz, advierte que “no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona”.

d' La concepción de la soberanía tiene una clara impronta liberal e ilustrada – Ecos de Sieyes y la Constitución de Cádiz

Manifiesta, en su artículo 2°, que “la soberanía reside esencialmente en la Nación”¹⁹ y se ejerce por diputados suyos, con el contexto del sistema de gobierno “popular y representativo” afirmado a partir de las elecciones

¹⁸ El texto en cuestión es muy cercano al del artículo 4° de la Constitución de Cádiz.

¹⁹ También la Constitución de Cádiz, fuente directa de referencia para los diputados de la Villa del Rosario, declaró: “la soberanía reside esencialmente en la nación”.

primarias, a que aluden sus artículos 9º y 10º, con una clara influencia del constitucionalismo francés de finales del siglo XVIII y el pensamiento de Sieyes y sus disertaciones sobre la soberanía expuestas en *Qué es el tercer estado*.²⁰

Basta traer al texto el siguiente aparte de la obra del Abate para confirmar su indudable proyección en la Constitución en comentario.

Los asociados son demasiado numerosos y se hallan repartidos en una superficie demasiado extensa como para ejercer por sí mismos fácilmente la voluntad común. ¿Qué hacen entonces? Definen lo necesario para velar y proveer las ocupaciones públicas, y confían el ejercicio de esta porción de voluntad nacional, y por tanto de poder, a algunos de entre ellos. Tal es el origen de un gobierno *ejercido por procuración*”.²¹ (Énfasis agregado)

e? El principio de separación de poderes, que acoge, conduce, indefectiblemente, al Espíritu de las leyes de Montesquieu

Proclama, en el mismo artículo 10º, la división del poder supremo, para su administración, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, en notoria coincidencia con

²⁰ En la Constitución de Venezuela del 15 de agosto de 1819 en su artículo 1º, del Título 5, dispuso: “La soberanía de la nación reside en la universalidad de los ciudadanos. Es imprescriptible e inseparable del pueblo”. Seguidamente, el artículo 2º precisa: “El pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí solo otras atribuciones de la soberanía que las elecciones, ni puede depositarla en unas solas manos”. Y agrega, “... el Poder Soberano estará dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Cfr. Acta 139 de las reuniones del Congreso Soberano, *Actas del Congreso de Angostura...*, 234. La referencia a la soberanía y su titularidad, en la Carta de Venezuela, parece aún más cercana al pensamiento de SIEYES que la de la Colombia naciente, porque el Abate la radicaba igualmente en la nación, pero con el criterio de identificarla con el “estado llano”, o tercer estado, su historia y sus valores y costumbres comunes, con exclusión de los otros dos estados, el clero y la nobleza. Así se colige de la enfática advertencia según la cual la soberanía “es imprescriptible e inseparable del pueblo”. En todo caso, cabe recordar que la nación sugiere un conglomerado de personas avizorado desde la perspectiva de su historia, su territorio, su cultura, su lenguaje, sus costumbres y, en general, todo un conjunto de identidades, valores y peculiaridades que ligan el pasado con el presente, y al presente con el futuro de la colectividad que participa de todos ellos. Con ese criterio, latente en las dos constituciones a que aquí se alude, se dice que la nación debe obrar por medio de sus representantes. Véase al respecto “Constitución de Colombia, dada en Villa del Rosario de Cúcuta el 30 de agosto de 1821”, en *Las constituciones de Colombia II*, editado por Diego Uribe VARGAS, (Madrid: Ediciones Cultura Hispánica-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985), 807.

²¹ Emmanuel SIEYES, *¿Qué es el tercer estado?* traducido por Marta Lorente Sariñena y Lidia Vázquez Jiménez (Madrid: Alianza, 2012), 140.

El espíritu de las leyes, de Montesquieu, y el constitucionalismo franco norteamericano. La síntesis de los expuesto por el diputado José Manuel Restrepo, en torno a esa temática, disipa cualquier duda.

El señor José Manuel Restrepo se explicó así: que él ha oído principios ciertos y opiniones concordantes, aunque parezcan opuestas: que es verdad que esta convención no puede sino constituir, y que la legislatura, a manera del parlamento inglés, dará las leyes que deban aplicarse; que estas son las atribuciones de cada corporación, y que es tan cierto que se debe evitar la confusión de poderes, que un político aconseja que estos deben dividirse exactamente antes de cualquier convención, para evitar la tiranía.²²

En sentido similar, el diputado Alejandro Osorio “recalcó en que el origen y causa de la tiranía es la reunión de los tres poderes, ya sea en una sola persona, en una particular corporación o en una convención”.²³

Son planteamientos que ineludiblemente nos conducen al autor del *Espíritu de las leyes*, al ilustrado Montesquieu.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares.²⁴

f. El bicameralismo, que acoge, es otra expresión de los pesos y contrapesos alrededor de los cuales gira el pensamiento liberal con las luces de Locke y Montesquieu

Consagra, en el artículo 40, el sistema bicameral mediante la división del Congreso de Colombia en la Cámara del Senado y la Cámara de Representantes. Es clara, en este aspecto, la influencia de la carta política de los Estados Unidos y, en últimas, de los planteamientos de Locke y Montes-

²² Actas del Congreso de Cúcuta de 1821 Número 36, correspondiente a la sesión del 6 de junio de 1821, en *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821*, I (Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República de Colombia, 1989), 142 y 143.

²³ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821 Número 48, correspondiente a la sesión de 22 de junio de 1821..., 194.

²⁴ Charles Louis de SECONDAT, señor DE LA BRÈDE y barón de MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, traducido por Mercedes Blásquez y Pedro de Vega (Barcelona: Altaya, 1987), 115 y 116.

quieu acerca de la estructura de la rama legislativa del poder público. En definitiva, el criterio prevaleciente para la adopción de dos cámaras es el mismo de los pesos y contrapesos que les sirvió de norte a los dos ilustres pensadores liberales para estructurar los lineamientos de la llamada “división de poderes”. La célebre Carta 51, de Madison en la que se evidencia, una vez más, la influencia de las ilustraciones inglesa y francesa, así lo puso de presente.

En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad.²⁵

La proyección de Montesquieu en esas apreciaciones se descubre con facilidad.

He aquí, pues, la constitución fundamental del gobierno al que nos referimos: el cuerpo legislativo está compuesto por dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo.²⁶

g? La reserva de iniciación del trámite de proyectos de ley sobre tributos, en cabeza de la Cámara de Representantes, también se inspira en la Ilustración

Dispone, en su artículo 42, que “las leyes sobre contribuciones o impuestos” “no pueden tener origen sino en la Cámara de Representantes”. Una regla que hoy contempla el Inciso cuarto del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia de 1991, y cuya impronta ideológica es auténticamente liberal, según se puede apreciar con claridad en la distinción que hace Montesquieu en relación con la Cámara Baja y la Cámara Alta del órgano legislativo, entre el poder de estatuir y el poder de impedir.

²⁵ Cfr. Alexander HAMILTON, James MADISON y John JAY, *El federalista*, traducido por Gustavo R. Velasco (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), 221.

²⁶ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 121.

El cuerpo de los nobles debe ser hereditario [...] Pero un poder hereditario podría inclinarse a cuidar de sus intereses y a cuidar los del pueblo, y así, en cosas susceptibles de fácil soborno, como las leyes concernientes a la recaudación del dinero (fundamentalmente los tributos), es necesario que dicho poder participe en la legislación en razón de su facultad de impedir, pero no por su facultad de estatuir.

Llamo *facultad de estatuir* al derecho de ordenar por sí mismo o de corregir lo que ha sido ordenado por otro, y llamo *facultad de impedir* el derecho de anular una resolución tomada por otro, lo que constituía la potestad de los *tribunos* en Roma. Aquel que tiene la facultad de impedir tiene también el derecho de aprobar, pero esta aprobación no es, en este caso, más que la declaración de que no hace uso de su facultad de impedir, y se deriva de esta misma facultad.²⁷

h'. En su articulado, en general, se percibe la influencia del Discurso de Angostura de Bolívar, la Constitución de Angostura de 1819, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos, con esa misma mixtura de fuentes que las caracteriza

Ya en lo que tiene que ver con el resto de sus artículos, puede decirse que desarrollaron las bases mencionadas y tuvieron como referentes adicionales la Constitución de Cádiz de 1812, las constituciones de la Primera República, la Constitución de Angostura de 1819, el Discurso de Angostura, pronunciado por el Libertador, la Constitución de los Estados Unidos y un proyecto de Constitución elaborado por José Manuel Restrepo²⁸. De hecho, como ya se ha puesto de presente aquí, hay apartes de la carta que, literalmente, reproducen la Constitución de Cádiz, o acogen integralmente para-

²⁷ Ibídem, 118. Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, la iniciación de los debates de proyectos de ley sobre tributos en la Cámara de Representantes “constituye un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen control político sobre la articulación legal de sus intereses y las potestades impositivas de la nación”. Esta *reserva de iniciación de trámite*, agrega, “fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del Congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales”. Es de recordar que, de acuerdo con los artículos 171 y 176 de la carta política de Colombia actualmente vigente, los senadores son elegidos en circunscripción nacional y los representantes en circunscripciones territoriales y especiales.

²⁸ En tal sentido véase, Armando MARTÍNEZ GARNICA, *Historia de la Primera República de Colombia, 1819-1831* (Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2019), 136 y 137.

digmas propios del constitucionalismo norteamericano. Pero no se puede perder de vista que justamente la carta gaditana se nutrió con la impronta de las ideas francesas, norteamericanas e inglesas y, en tal sentido, obró como una suerte de instrumento o vía para que esas mismas fuentes de inspiración arribaran a la América emancipada, sin perjuicio del acceso directo que varios de nuestros precursores y próceres tuvieron a los textos del liberalismo y la Ilustración.

En últimas, más allá del ideario imperante en esa carta política, lo cierto es que, como con razón suele decirse, su estructura, la regulación del principio de representación popular, la separación de poderes y los diferentes roles del Estado, incluidos los artículos sobre hacienda pública que consagran el principio de reserva de ley de los tributos y la votación del presupuesto público por el Congreso, la radicación de la soberanía en la nación y su ejercicio por los magistrados y oficiales del gobierno como diputados suyos, la consagración del derecho al voto, así fuera censitario en función del alfabetismo, la titularidad del dominio sobre alguna propiedad raíz o el ejercicio independiente de alguna profesión, oficio o actividad comercial o industrial, la inmunidad parlamentaria, el reconocimiento del gobierno de Colombia como “popular representativo”, la división bicameral del Congreso en Senado y Cámara de Representantes, el control político a cargo del Congreso y el régimen electoral, la libertad de imprenta, la presunción de inocencia o el debido proceso, para aludir a lo más relevante de sus disposiciones, desde la óptica de las ideas políticas, ponen de presente su invaluable importancia histórica. Los cauces que trazó para el constitucionalismo, en la llamada Gran Colombia y en las naciones que se afirmaron a partir de su disolución, han sido de general reconocimiento.

No se trata de hacer caso omiso de los ímpetus libertarios y constituyentes de la Primera República²⁹, sino de destacar un trabajo verdaderamente admirable, como fue el del Congreso de Cúcuta de 1821, no solo en lo que concierne a la redacción y aprobación de la carta política, sino en muchos aspectos de la normativa requerida por la naciente República.³⁰

²⁹ Sobre esta temática se remite al lector a, Mauricio A. PLAZAS VEGA, *Las ideas políticas de la Independencia y la Emancipación en la Nueva Granada* (Bogotá: Temis, 2019), 189-202.

³⁰ Es de compartir integralmente el reconocimiento hecho por Juan Camilo RESTREPO SALAZAR: “... al contemplar el conjunto de la obra de los constituyentes de Cúcuta no puede

Algunos ejemplos que evidencian el ideario político que nutrió los debates en el Congreso de Cúcuta

a. El liberalismo de Vicente Azuero

El diputado Vicente Azuero, en una de sus frecuentes y lúcidas intervenciones, no dejó dudas sobre la impronta liberal que tanto influyó en los congresistas:

La Inglaterra ha sido la que, entre las naciones modernas, a costa de esfuerzos y de sacrificios prolongados en muchos siglos, zanjó y equilibró mejor los tres importantes departamentos de la administración pública, a saber: los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Allí tuvo su principio el sistema representativo moderno, siendo una parte de la nación representada en la Cámara de los Pares, y la otra en la de los comunes.³¹

b. El credo liberal e ilustrado de Salvador Camacho

Fueron recurrentes en el Congreso los discursos sobre la necesidad de avizorar los nuevos aires del liberalismo y la Ilustración, y dejar atrás las militancias impuestas durante el dominio español, más allá de que los vientos de la escolástica no hubieran dejado de concurrir con esos nuevos horizontes. El diputado Salvador Camacho no dudó al manifestar: “No debemos ligarnos a los sistemas anticuados de la Europa, seamos liberales e ilustrados, y si es que podemos existir, existamos de un modo decoroso.”³²

c. La separación de poderes como un paradigma ilustrado acogido por Manuel Campos

En sentido similar, el diputado Manuel Campos, al defender la forma centralista de Estado, fue enfático al poner de manifiesto su convicción

menos que sentirse una gran admiración”. Cfr. Juan Camilo RESTREPO SALAZAR, “El congreso constituyente de Cúcuta de 1821”, en *Historia constitucional de Colombia I*, obra de varios autores coordinada por Augusto Trujillo Muñoz, Carlos Mario Molina Betancur y Luis Xavier Moreno Ortiz (Bogotá, Tirant lo Blanch-Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2021), 105.

³¹ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821 Número 15, correspondiente a la sesión del día 21 de mayo de 1815..., 56 y 57.

³² Actas del Congreso de Cúcuta de 1821 Número 24, correspondiente a la sesión del día 24 de mayo de 1821..., 89.

ilustrada y abogar por la estricta separación de poderes como condición esencial de un gobierno republicano.

La voz pública clama por la democracia; los pueblos la anhelan porque desean la libertad; mas es preciso evitar el lazo. La democracia, por el choque de las opiniones, puede degenerar en una monarquía; para huir de aquel extremo es por lo que un pueblo ilustrado se divide y contrabalancea los poderes.³³

d. El frustrado proyecto de constitución para la República de los Estados equinocciales de Antonio Nariño, evidencia, de principio a fin, la influencia de Juan Jacobo Rousseau

Es de recordar, como un trabajo muy valioso en la revisión de las ideas políticas que campearon en la Villa del Rosario, el *Proyecto de constitución para la República de los Estados Equinocciales*, que Antonio Nariño sometió, sin éxito, a la consideración del Congreso de Cúcuta. Fue, hay que decirlo, un texto que albergaba en mucho una suerte de desahogo filosófico y político, más que un cuerpo normativo constitucional, especialmente en las dos Secciones de la Primera Parte. Pero su mención es indudablemente oportuna, no solo porque estamos ante un documento elaborado por un personaje central de nuestra historia, sino, además, porque, justamente en esa peculiar vía de exposición del pensamiento de su autor, pone de presente el espíritu ilustrado y liberal que estuvo presente en las labores constituyentes de 1821. Sin que sea del caso ahondar al respecto, solo procede transcribir, a manera de ejemplo, dos de los artículos proyectados, en los que la luz de Juan Jacobo Rousseau fluye con inocultable claridad. Veamos:

Artículo 14. - Como la voluntad general se compone de la suma de las voluntades individuales (una interpretación equívoca del *Contrato social*, del ginebrino, que es absolutamente explicable porque, simplemente, estábamos ante la génesis de un naciente sistema republicano en medio de ideas que realmente estaban pendientes de su desarrollo y consolidación) esta voluntad es infalible; porque queriendo cada individuo su bien, y

³³ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821 Número 22, correspondiente a la sesión del 23 de agosto de 1821..., 72 y 73.

componiéndose la voluntad general de todas las voluntades individuales, ellas forman la voluntad del bien de todos o del bien público.

Artículo 16. - Si la soberanía es por su esencia indivisible, si por su misma naturaleza no se puede transmitir ni enajenar, no sucede lo mismo con el ejercicio de sus funciones; porque teniendo el ejercicio de todo derecho por medida natural la posibilidad de ejercerlo, y no habiendo esta posibilidad en todos los miembros de una gran sociedad, ella debe confiarlo a una parte escogida de la comunidad.³⁴

El controvertido pero luminoso autor del *Contrato social*, claro precedente de la Revolución francesa de 1789, dejó escrito:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y gracias a la cual cada uno, en unión de todos los demás, solamente se obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes. Este es el problema fundamental que resuelve el contrato social [...]

Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo a cada miembro como parte indivisible del todo.

[...] no siendo la soberanía sino el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse nunca, y el soberano, que no es sino un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder puede ser transmitido, pero no la voluntad.³⁵

³⁴ El proyecto del Precursor era moderadamente federalista en contraste con la línea que había asumido en los años de la Primera República; explicable, por cierto, ante la realidad de la Independencia definitiva y las peculiaridades de la naciente República de Colombia. Planteaba la división del territorio en estados, los estados en departamentos, los departamentos en municipios y los municipios en jurisdicciones, con notoria inspiración en el sistema norteamericano. Véase el texto completo del proyecto en Hernán Alejandro OLANO GARCÍA, *El constitucionalista Antonio Nariño* (Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010), 153-176. La proyección del pensamiento de Rousseau en la Hispanoamérica de los años de la Independencia y la Emancipación es indudable. Stoetzer no exagera al decir: “Entre los americanos españoles que idolatraron a Rousseau hay que mencionar a Francisco de Miranda, Simón Rodríguez y Simón Bolívar, en Venezuela; Antonio Nariño, en la Nueva Granada; Antonio Rojas, en Chile, y José Baquijano, en el Perú”. Según el historiador argentino, “Rousseau y Raynal, con mucho, representaban los ídolos cuyos libros fueron leídos con avidez más que cualquiera otros”. Cfr Otto Carlos STOETZER, *El pensamiento político en la América Española durante el período de la emancipación (1789-1825)*, II (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966), 15.

³⁵ Juan Jacobo ROUSSEAU, *El contrato social o Principios de derecho político*, traducido por de María José Villaverde (Madrid: Tecnos, 1992), 14, 15, 25 y 26.

No se necesita mayor esfuerzo para descubrir la impronta de Rousseau en el pensamiento del Precursor y, específicamente, en su iniciativa sobre una *Constitución para La República de los Estados equinocciales*.

El proyecto de Nariño fue rechazado por el Congreso, pero no se puede perder de vista que, si bien su autor se encontró con la resistencia de muy notables diputados, también contaba con un buen número de seguidores, especialmente entre los venezolanos.

Según lo relata Pilar Moreno de Ángel, Nariño fue el visible y serio contendor de Santander para la vicepresidencia de la República. A tal punto, que el día de la elección, el 7 de septiembre de 1821, fueron necesarios ocho escrutinios según el último de los cuales Santander resultó elegido por 38 votos, contra 20 de Nariño. Esa sola circunstancia es suficiente para reparar en que el comentado proyecto de Constitución del Precursor se debe considerar como uno de los referentes fundamentales para evaluar las tendencias ideológico-políticas que circularon entre los diputados de Villa del Rosario de Cúcuta.³⁶

c. El catolicismo de los diputados

La lectura de las actas que dan cuenta de los debates surtidos durante el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta permite evidenciar el catolicismo reinante. Los pronunciamientos de varios de los diputados en torno a la inclusión o no de la religión católica en el texto de la carta, su decisión de reconocer la libertad de imprenta sin condicionamientos en

³⁶ Cfr. Pilar MORENO DE ÁNGEL, *Santander* (Bogotá: Planeta, 1990), 266 y 267. No fueron pocos los personajes del Congreso de Cúcuta que manifestaron, abiertamente, sus desavenencias con Nariño: Vicente Azuero, José Manuel Restrepo, Pedro Gual, José María Del Castillo y Rada o Fernando Peñalver, todos ellos notables diputados en Cúcuta, no tuvieron reservas para manifestar su animadversión por Nariño, a quien se refirieron como necio, agitador, titiritero e intrigante. Gual, como todos ellos, celebró la renuncia del Precursor a la vicepresidencia de Colombia, del 5 de junio de 1821 (motivada por graves quebrantos de salud, según lo explicó así Nariño en su dimisión), y dijo sin ambages, en carta enviada a Santander: “Al fin se despidió de nosotros el señor Nariño, y se acabó el estado de agitación en que nos tenía, con un pequeño grupo de demagogos que había logrado organizar. Gracias al cielo que nos hemos encontrado en un pueblo pequeño en donde no podía ser grande ni temible su colegio de pendolistas y pateadores como en 1814”. Sobre las comentadas desavenencias, y los textos en que se pusieron de manifiesto, véase, Carlos RESTREPO PIEDRAHITA, *El constituyente de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821...*, 208 a 221.

torno al respeto del credo católico, por considerarlo innecesario, sus manifestaciones en favor de la eliminación de la esclavitud y sus exposiciones dirigidas a poner fin a la Inquisición, fueron claras expresiones de la impronta católica de sus espíritus.

Sin embargo, ya en lo que tiene que ver con las relaciones entre la Iglesia y el Estado, imperó el regalismo, doctrina según la cual el Estado ha de tener injerencia en los asuntos de la Iglesia, intervenir en la designación de obispos y prelados, y avalar las grandes decisiones plasmadas en bulas, breves y documentos eclesiásticos. Medidas como la eliminación de los monasterios con menos de ocho residentes y el destino de sus bienes a la educación, fueron manifestaciones nítidas del regalismo.³⁷

Pero lo que en mayor grado interesa, para los fines de este escrito, es destacar la importancia que se le reconoció al credo católico en el ámbito del Congreso. Para hacerlo ver, nada más apropiado que acudir a lo que se expresa en las actas que dan cuenta de lo acontecido en el Congreso. Veamos:

a' . La posición de los diputados sobre la impertinencia de incluir en la carta política un artículo sobre la religión y la profesión de la fe católica, en contraste con lo que se dispuso en la Constitución de Cádiz

Los siguientes son algunos de los apartes de la sesión en que se decidió no consagrar, dentro del articulado de la Constitución, la militancia confe-

³⁷ El Capítulo VIII del *Pensamiento filosófico y político del Congreso de Cúcuta*, la obra ya citada aquí, de Leopoldo UPRIMNY, relacionada con la política eclesiástica, explica clara y detalladamente tanto el significado del “regalismo” como su acogida en el senbo del Congreso. Cfr. ob cit, en las páginas 139 a 143. Su análisis se remonta a lo que fue el regalismo durante el dominio español y lo que pasó a ser en el ámbito del Congreso de Cúcuta: “La Monarquía evitaba mostrarse como usurpadora de los derechos de la Iglesia, pero a la vez hallaba el modo de ingerirse en todos los asuntos eclesiásticos, guardando las apariencias de sumisión y respeto a la Curia apostólica. Lo que los constituyentes de Cúcuta intentaron fue reemplazar en todas estas regalías a la Corona de España con el Gobierno de la Nueva Granada, que la sucedía en tales derechos, cuando –según la doctrina acertada, ignorada por ellos– se trataba de privilegios no transmisibles concedidos a la Casa Real y no al estado español”. Cfr. *Ibidem*, 141.

sional católica, sin perjuicio de las emotivas manifestaciones de fe de los diputados que intervinieron.³⁸

Los señores Restrepo, Zárraga, Borrero, Gual y Santamaría sostuvieron la negativa absoluta, aduciendo razones de impropiedad e impolítica para insertar en el código de leyes civiles asunto tan superior y de tan distinta naturaleza. Protestando sus sentimientos de catolicismo y ardientes deseos de que sus hijos y generaciones futuras viviesen y muriesen en la religión católica, apostólica, romana, creía –dijo el señor Gual– que esta ley expresa era en cierto modo injuriosa a los colombianos, que no necesitaban una ley escrita en un código de leyes para ser católicos, cuando la ley más fuertemente obligatoria estaba grabada en sus corazones.

El señor Gual [...] propuso: que se reserve la manifestación de nuestros principios religiosos para consignarlos en la alocución que debe dirigir el Congreso cuando se sancione la Constitución.³⁹

Ya en las sesiones anteriores, se había reparado en la inconveniencia de incluir esa profesión de fe en el texto de la carta. Una de las más interesantes justificaciones para esa negativa fue la siguiente:

El señor Camacho dijo que cuando se discutió por primera vez la Constitución se hizo la moción de que se agregase un artículo que hablase de la religión, y que una de las contestaciones que se dieron fue de que el Congreso no era un concilio, y que por este mismo principio debe suprimirse el artículo en la parte que habla del juicio sobre obras que tratan de religión, pues el Congreso no es concilio para decidir en esta materia.

A lo cual se opuso el señor Diego Gómez diciendo que ama la religión católica, apostólica, romana, y así como es de opinión que se corrija toda clase de abusos, así también lo es de que se castiguen los de la religión; que no es una razón la que se alega de no ser un concilio el Congreso, pues si esto se dijo acerca de la Constitución fue porque en ella solo se trata de establecer principios políticos y no de religión, que son peculiares de un concilio; pero que en el proyecto de libertad de imprenta, donde se trata de remediar todos los abusos, es indispensablemente necesario que entren

³⁸ En contraste con la Carta de Colombia de 1821 –una de sus fuentes de inspiración– la Constitución de Cádiz de 1812 sí incluyó expresamente la profesión de fe católica en su artículo 12, y agregó que ese credo era el único verdadero.

³⁹ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821, II, Número 108, correspondiente a la sesión del 4 de agosto de 1821..., 170 y 171.

también los que tiendan a lastimar la religión, castigándose al osado que la injurie o que la ataque.⁴⁰

b'. Aunque carta de 1821 no incluyó ningún artículo sobre la religión, en repetidas ocasiones hubo manifestaciones sobre la incondicional militancia católica

Como se dejó expuesto, durante los debates en el Congreso se planteó infructuosamente la necesidad de que la carta declarara una profesión de fe católica, como propia de la naciente República y del compromiso del Estado de defenderla, y se propuso, también sin éxito, que se invocara “el nombre del Padre, del Hijo y del Espíritu Santo, así:⁴¹

Excitó también la consideración de algunos señores diputados la invocación con que principia el proyecto (en su texto definitivo la Constitución). Se quería que se expresase en ella el nombre del Padre, del Hijo y del

⁴⁰ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821, II, Número 89, correspondiente a la sesión del 23 de julio de 1821..., 81 y 82.

⁴¹ Una propuesta que, sin duda, tuvo como referente el encabezamiento de la Constitución de Cádiz, anuncia en su texto: “... en el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador universal”. Leopoldo Uprimny advierte, al respecto, que el hecho de que no haya artículos en la Carta de 1821 que acojan expresamente la religión católica, no significa que su inspiración se haya de encontrar en el enciclopedismo. Comenta que eso mismo ocurrió con la Carta de Angostura de 1819 y la Constitución Boliviana de 1826 y agrega que tal exclusión coincide con lo que sobre el particular pensaba Bolívar, según se evidencia, en lo pertinente, en el discurso que pronunció en el Congreso Constituyente de Bolivia, en uno de cuyos apartes dijo: “¡Legisladores! Haré mención de un artículo que, según mi conciencia, he debido omitir. En una constitución política no debe prescribirse una profesión religiosa [...] la religión gobierna al hombre en la casa, en el gabinete, dentro de sí mismo: solo ella tiene derecho de examinar su conciencia íntima. Las leyes, por el contrario, miran la superficie de las cosas; no gobiernan sino fuera de la casa del ciudadano”. Cfr. Leopoldo UPRIMNY, *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta de 1821* (Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010), 171. En últimas, como lo apunta Gutiérrez Ardila, se optó por la estrategia de descartar ese tipo de confesiones, no solo por innecesarias, debido al catolicismo reinante entre los colombianos, sino porque “podría ahuyentar a los colonos europeos que necesitaba la República”. Cfr. Daniel GUTIÉRREZ ARDILA, *El Congreso de Cúcuta de 1821...*, 45. Si resulta de interés, en todo caso, reparar en que en la ley del mismo Congreso que dispuso eliminar la Inquisición se hiciera una expresa profesión de fe católica. En sus considerandos dijo, en efecto: “El Congreso general de la República de Colombia, considerando: ... ser uno de sus primeros deberes conservar en toda 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...”.

Espíritu Santo, y también que la religión católica era la del Estado, y la obligación que tenía el gobierno de protegerla, porque en su juicio era preciso se distinguiera el pueblo de Colombia de los demás por su religión, puesto que la invocación era tan genérica que podían hacerla todos los cristianos y aun todos los hombres. Pero otros señores opinaron de contrario, manifestando que tales sanciones no eran propias de una constitución política, sino de un sínodo; que en esta materia era necesario guardar un silencio profundo o caracterizar muy bien nuestra religión para no exponernos a críticas infundadas; que por el mismo hecho del silencio se protegía la religión; y en fin, que si estableciésemos principios intolerantes burlábamos las invitaciones que habíamos hecho a los extranjeros para venir a establecerse a Colombia.⁴²

c': La profesión de la fe católica no necesariamente implicó la adhesión al tomismo –planteamientos del diputado Diego Gómez–

Si bien las manifestaciones de numerosos diputados en el sentido de profesar la fe católica fueron recurrentes y enfáticas, no es menos cierto que ello no se tradujo en una adhesión incondicional al tomismo. En tal sentido resulta pertinente traer al texto, a manera de ejemplo, apartes de lo expresado por uno de los más destacados personajes del Congreso de Cúcuta, formado en las aulas del Colegio del Rosario, Diego Gómez, en el marco de un debate en que se planteaba la instauración de un colegio militar en su alma mater:

... el señor Diego Gómez añadió que también es hijo del Colegio del Rosario, que le es constante que solo se sostiene por el amor que le tienen sus hijos (pues los fondos están casi perdidos) y que igualmente conviene en que su existencia es una propiedad particular que no debe atacarse, pero que tampoco puede menos de conocer y confesar que sus constituciones tienen muchos vicios que desde luego deben desterrarse; tal es el juramento que se exige a todo colegial de seguir la doctrina de Santo Tomás, cuyo absurdo tan repugnante a la razón dejará de serlo en su concepto cuando se le convenza que aquel santo fue infalible en sus opiniones, y que a este tenor se encuentran otros muchos defectos en su constitución muy dignos de reforma....⁴³

⁴² Actas del Congreso de Cúcuta de 1821, I, Número 61, correspondiente a la sesión del 3 de julio de 1821..., 170 y 171.

⁴³ Actas del Congreso de Cúcuta de 1821, II, Número 96, correspondiente a la sesión del 27 de julio de 1821..., 116 y 117. Las constituciones del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, escritas por su fundador, fray Cristóbal de Torres, expresamente declaran la adhesión a

Una carta política centralista –y en tal sentido, bolivariana– surgió en medio de profundos y muy interesantes debates en torno al centralismo o el federalismo

Fue, la de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821, una Constitución marcadamente centralista y presidencialista que, en tal sentido, sí siguió los lineamientos trazados por el Libertador y los bolivarianos, en contraste con notables planteamientos en defensa del federalismo latente en las actas, en que se da cuenta de las históricas discusiones que antecedieron a su promulgación.

Es de recordar, por lo que representó su pensamiento en el ámbito de las deliberaciones del Congreso, que el Libertador abogaba por una suerte de sistema de gobierno ecléctico y centralista, y así lo expuso en una carta enviada a Henry Cullen, en uno de cuyos apartes se lee:

No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos muy superiores a los nuestros; por igual razón rehúso la monarquía de aristocracia y democracia que tanta fortuna y esplendor ha procurado a la Inglaterra. No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas o en tiranías monócratas.⁴⁴

A lo largo de los debates en el seno del Congreso fue recurrente la alusión a la forma federal de Estado como la más acorde con el ideario liberal. A tal

la filosofía de Santo Tomás de Aquino y consultan los dictados del Fundador, según los cuales el Colegio es “Seminario de la doctrina de Santo Tomás”. Pero es necesario precisar que, justamente, a partir del pensamiento tomista, las constituciones nuevas de 1893 –inspiradas en el pensamiento de Rafael María Carrasquilla y aprobadas por la Consiliatura en desarrollo de lo previsto por el artículo 80 de la Ley 89 de diciembre de 1892– expresaron: “recuerden que el espíritu de Santo Tomás es espíritu de amplia libertad en la investigación filosófica, con sumisión solo a las verdades de la fe; que el Santo Doctor tiene advertido que se estudien los maestros que nos precedieron para seguirlos en lo que acertaron y dejarlos en lo que erraron; y que el mismo León XIII amonesta que si entre las doctrinas escolásticas hay algunas que por la excesiva sutileza de las cuestiones o por el modo poco mediato de tratarlas, no esté de acuerdo con las doctrinas estudiadas en la edad moderna, y no parezca probable en modo alguno, no intenta proponerle a la imitación de nuestro siglo”. Cfr. *Constituciones nuevas del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, título IV, n° III, sobre “Enseñanza de la filosofía”.

⁴⁴ Texto tomado de Ángel Francisco BRICE, prólogo a la obra *Actas del Congreso de Angostura... febrero 15, 1819 - julio 31, 1821* (Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1969), 43.

punto, que en casos tan significativos como el de Vicente Azuero, uno de los más reconocidos diputados en el Congreso, se manifestó la adhesión al centralismo como una alternativa inmediata, pero no definitiva, que solo se podía acoger transitoriamente porque así lo imponía la realidad.

Destruyamos pues todo despotismo y toda arbitrariedad; hagamos ver al mundo que somos independientes y libres. Pero hagámoslo todo en la calma de las pasiones y de la prudencia; consideremos nuestras particulares circunstancias, nuestra presente situación; no adoptemos ciegamente, y sin restricción alguna, instituciones que no nos sean aplicables; que nuestro gobierno sea desde ahora popular representativo; que desde ahora queden bien separados los tres grandes poderes; y que si desde ahora no podemos admitir un sistema federativo en toda su extensión, por lo menos arrojemos los primeros elementos, reservando para días más serenos perfeccionar la obra comenzada.⁴⁵

Tal vez los debates más relevantes que tuvieron lugar en el seno del Congreso fueron, precisamente, los relacionados con la vía centralista o federalista a adoptar para la “Gran Colombia”. Las actas en que se consagran las memorias de sus reuniones, en cuya redacción desempeñó una histórica labor el diputado secretario Francisco Soto, dan cuenta de planteamientos trascendentales que abogaron por uno u otro camino, abstracción hecha de lo que se diga en torno a si un sistema federal habría sido el ideal para la verdadera realización del sueño bolivariano. Se sabe, al respecto, que el Libertador prohió el centralismo como vía necesaria para contrarrestar una nueva reconquista y facilitar un ámbito de unión que hiciera posible la consolidación de un Estado de grandes dimensiones, como el que concibió desde la carta de Jamaica y reiteró en Angostura; pero, igualmente, es conocido que justamente el centralismo bolivariano, adicionado al hecho de que la capital de la naciente República fuera Bogotá, y no una ciudad venezolana, obraron como contexto para constantes manifestaciones de desacato a lo ordenado desde el centro, e inclusive a verdaderas rebeliones como la de Páez en Venezuela, denominada “la Cosiata” o “Revolución de los Morrocoyes”, abiertamente separatista. Con todo, la verdad fue que se echó siempre de menos en los venezolanos y granadinos, y poco tiempo después de la proclamación de la nueva República, en los ecuatorianos,

⁴⁵ Actas del Congreso de Cúcuta, I, 15, sesión del 21 de mayo de 1821, I..., 56 y 57.

un verdadero espíritu unitario y, si se quiere, “colombiano”, en el sentido propuesto por Bolívar y Miranda.

Muy oportuno resulta traer al texto algunos apartes de una de las actas de las reuniones del Congreso de Cúcuta, que da cuenta del debate que enfrentó a federalistas y centralistas, en momentos en los cuales era prioritario trazar los cauces para el gobierno de la naciente Colombia, específicamente en lo que atañe a las intervenciones del venezolano Pedro Gual y los neogranadinos José Ignacio de Márquez y Francisco Soto, tres de los grandes diputados que, con tanto esmero, laboraron en la Villa del Rosario de Cúcuta; el primero, centralista y el segundo federalista. Estas son:

- De don Pedro Gual,

Los gobiernos caminan con los hombres, por grandes que sean sus esfuerzos. Reunida en este Congreso la quintaesencia de los talentos de Venezuela y la Nueva Granada, apenas podremos todavía formar un gobierno lleno de mil imperfecciones. ¿Cómo, pues, dividirnos? Establecer el sistema federal sería el colmo del delirio.⁴⁶

- De don José Ignacio de Márquez,

La naturaleza ha fijado sus límites; a proporción que el cuerpo político se extiende, tanto más se debilita. El gobierno carece de energía para hacer ejecutar las leyes y, ocupado en los principios y más generales asuntos del Estado, no tiene tiempo ni proporción para atender a los intereses de sus partes, de donde nace el desafecto de los súbditos para con sus gobernantes, y la ninguna relación entre estos y sus gobernados [...] ¿Cómo exigir a los ciudadanos que atraviesen inmensas distancias para implorar justicia o abandonarlos a una multitud de subalternos?⁴⁷

Por lo demás, el diputado Francisco Soto enfatizó en que, entre esos dos extremos, había una posición intermedia y así lo puso de presente en los siguientes términos:

⁴⁶ Planteamientos de Pedro GUAL, en el Actas del Congreso de Cúcuta, I, Número 14, correspondiente a la sesión del 19 de mayo de 1821..., 54.

⁴⁷ *Ibídem*, 16. El lector puede encontrar pasajes muy interesantes de las intervenciones de Pedro Gual, José Ignacio de Márquez, José Manuel Restrepo y Vicente Azuero, acerca del federalismo o el centralismo como sistema por adoptar en la naciente República, en Leopoldo UPRIMNY, *El pensamiento filosófico y político...*, 65 a 71.

Tres partidos [...] se presentan en esta augusta asamblea. Unos opinan por federación actual; otros la pretenden para lo futuro, y otros quieren un gobierno de concentración. Todos convienen en la necesidad de esta en cuanto a los ramos de hacienda y guerra, porque así lo exige la lucha que sostenemos: pero yo haré [...] algunas reflexiones contra los dos primeros. Uno de los fundamentos que se alega para el gobierno central es el pronunciamiento de la voz pública, otro es la vasta extensión del territorio de la República, y el otro es el que se denomina el despotismo. En cuanto a lo primero, observo que los pueblos, si no me engaño, no han pronunciado sus votos por un sistema particular de gobierno. Así lo he aprendido por los conocimientos prácticos que tengo, y creo que ellos no aspiran sino a su reposo y tranquilidad interior, alegando los males desastrosos de la guerra que han sufrido. En cuanto a lo segundo, preguntó el orador, ¿y el gobierno central no debe tener brazos subalternos que ejecuten y den cumplimiento a sus providencias hasta en el último ángulo de su extensión territorial? Y en cuanto a lo tercero, yo no encuentro que establecidas las bases de un gobierno representativo, la turnalidad de los empleos, y adoptándose una constitución liberal que ponga trabas a la arbitrariedad, pueda abrirse la puerta al despotismo la idea de una federación futura; tampoco me parece adaptable porque nosotros no tenemos poderes para representar y dar instituciones a la posteridad.⁴⁸

La libertad de vientres –un logro fundamental del Congreso de Cúcuta en el imprescindible trayecto hacia la eliminación total de la esclavitud–

Es de destacar, ya no en lo que concierne a la Constitución, sino en general al Congreso de Cúcuta, como órgano legislativo, la ley del 19 de julio, por la cual se consagró la “libertad de vientres”. Una medida que contó con el sabio respaldo del diputado José Félix de Restrepo y, como bien lo anota Leopoldo Uprimny, superó en mucho la impronta de los Estados Unidos, país en el que, como se sabe, la abolición de la esclavitud fue muy posterior, y no de manera pacífica, sino con las secuelas de una cruenta e irracional guerra civil.⁴⁹

El acta de la sesión del 19 de julio de 1821 versa sobre la Ley de libertad de vientres, que se aprobó en el Congreso de Cúcuta.

⁴⁸ Actas del Congreso de Cúcuta, volumen I, Número 28, sesión del 30 de mayo de 1821..., 118 y 119.

⁴⁹ Cfr. Leopoldo UPRIMNY, *El pensamiento político y filosófico...*, 99 a 131.

Su artículo 1º dispuso:

Serán libres los hijos de las esclavas que nazcan desde el día de la publicación de esta ley....

El segundo de los *considerandos* de la ley precisó:

... que, siguiendo los principios eternos de la razón, de la justicia y de la sana política, no puede existir un gobierno republicano verdaderamente justo y filantrópico, si no trata de aliviar en todas las clases la humanidad degradada y afligida.⁵⁰

Y el tercero agregó:

En fin, que un objeto de tan grande trascendencia para la República se debe realizar extinguiendo gradualmente la esclavitud, de modo que, sin comprometer la tranquilidad pública, ni vulnerar los derechos que verdaderamente tengan los propietarios, se consiga el que, dentro de un corto número de años, sean libres todos los habitantes de Colombia.⁵¹

El final de la Inquisición

También dispuso el Congreso de Cúcuta, con el liderazgo de José Félix de Restrepo, la eliminación del Tribunal de la Inquisición, o del Santo Oficio, como una clara y necesaria muestra de la importancia que para la República representaban las “libertades de expresión y credo”⁵². Sus argumentos se sintetizan en la sesión del 31 de julio.

... los otros señores citados, principalmente el señor Félix Restrepo, manifestaron, con razones tomadas de la naturaleza del corazón humano, del espíritu de la religión, del ejemplo del Salvador y la situación política de Colombia, la injusticia que contenía el establecimiento de dicho tribunal, la suplantación que él había hecho de la autoridad de los obispos, la violencia que se irrogaba a la razón humana obligándola a creer cuando la fe era un don del cielo que no podía inspirarse por la fuerza, y, en fin, que el mejor modo de conservar ilesa la religión católica era el de las buenas cos-

⁵⁰ Actas del Congreso de Cúcuta, II, Número 84, correspondiente a la sesión del 19 de julio de 1821..., 50.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Un debate de gran interés del que da cuenta el acta correspondiente a la sesión extraordinaria del 31 de julio de 1821. Véase, *Ibidem*, 165.

tumbres, porque una experiencia feliz había comprobado la máxima divina de que la mujer fiel santifica al marido.⁵³

Igualmente, ordenó el Congreso la liquidación de los monasterios con menos de ocho residentes y la destinación de sus bienes a fines educativos, con el mismo contexto liberal de superar los rezagos medievales, y estimular y consolidar la instrucción pública.⁵⁴

La reforma tributaria y de hacienda de estirpe liberal: un antecedente fundamental de los sistemas tributarios actuales

Mérito indudable del Congreso de Cúcuta de 1821 fue la reforma tributaria y de hacienda que aprobó, con el valioso aporte de Pedro Gual, y el respaldo y la acogida de José María del Castillo y Rada, ministro de Hacienda de la naciente República, cuyo trasfondo fue esencialmente liberal.

Más allá del hecho de que en un lapso de solo cinco años tuviera que echar atrás buena parte de las medidas adoptadas, debido a las necesidades de la Hacienda, es muy relevante destacar lo dispuesto por el Congreso por dos razones fundamentales: i) porque constituye una evidencia más del ideario liberal que inspiró a los diputados de la Villa del Rosario de Cúcuta; y ii) porque incluyó precoces y sorprendentes cambios en el orden tributario, que aún hoy se avizoran con asombro.

El liberalismo clásico u optimista, con las luces de las ilustraciones inglesa y francesa, defendía la tesis del “impuesto precio” (sea como retributivo de la seguridad personal y patrimonial (Montesquieu), de la paz (la proyección liberal de Hobbes) o de la garantía de la propiedad (Locke), que ofrece la existencia del Estado. Esa misma concepción se percibe en los debates del Congreso de Cúcuta que tuvieron que ver con la hacienda pública y la tributación.

También fue liberal el espíritu que orientó la declarada tendencia a reducir o eliminar, en el mayor grado posible, las restricciones al comercio internacional, los monopolios estatales y los impuestos indirectos. El exceso de

⁵³ Actas del Congreso de Cúcuta, II, Número 102 correspondiente a la sesión del 31 de julio de 1821..., 150.

⁵⁴ En tal sentido, véase, David BUSHNELL, *Colombia una nación a pesar...*, 90.

la reglamentaciones coloniales se avizoraba como lesivo de la iniciativa privada y sus expresiones en el terreno de la producción y el comercio; las restricciones al comercio internacional se percibían desde la óptica de los altos niveles de los aranceles por entrada y salida de mercancías; los monopolios estatales, como una arbitraria y tiránica obstrucción a las actividades empresariales y comerciales privadas; y los impuestos indirectos, como la máxima expresión de la injusticia tributaria en momentos en los que la dependencia del impuesto, como fuente de recaudo fundamental para financiar el cuantioso gasto público y el servicio de la deuda, hacía necesario el cabal cumplimiento del principio de justicia. Los principios smithianos de la imposición, relacionados con la justicia, la certeza, la comodidad en el pago y la economía en su destino, se proyectaron, sin duda, en el pensamiento de los diputados que se ocuparon en las temáticas propias de la hacienda.⁵⁵

El rechazo enérgico e incontestable de los revolucionarios de París a los tributos indirectos, que tantos abusos ocasionaron al Estado llano, en el antiguo régimen francés, se hizo evidente entre los diputados de la nueva Colombia y se tradujo, de la mano de Gual y Del Castillo, en la reducción de la alcabala, o impuesto sobre las ventas con efecto cascada, que gravaba prácticamente las ventas de la totalidad de los bienes, a su más mínima expresión.⁵⁶

El tributo de indios se eliminó, en aras de la igualdad ante la ley y la consiguiente extensión de la cobertura de los impuestos a todos los ciudadanos.⁵⁷

⁵⁵ La exposición puntual de los principios en cuestión puede leerse en Adam SMITH, *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, III, traducido por José Alonso Ortiz (Barcelona: Bosch, 1983), 116-118.

⁵⁶ Con motivo de la Revolución francesa se eliminaron los privilegios feudales, las restricciones al comercio y una gran cantidad de impuestos indirectos, todo en buena parte como expresión de los intereses de la burguesía. Sobre el particular véase, Gabriel ARDANT, *Historie de l'impôt*, livre II (Paris: Fayard, 1971), 175-186.

⁵⁷ Sobre la creación en el año 1500 del Tributo de indios, los avatares de que fue objeto durante la dominación española, su adopción por la Colombia emancipada, su eliminación en Cúcuta, su ulterior restablecimiento durante la dictadura de Bolívar y su eliminación definitiva en 1832 se recomienda la lectura del texto del historiador Fernando MAYORGA GARCÍA, “La extinción del tributo indígena en la Nueva Granada”, *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario* n.º. 52 (julio de 2021 a junio de 2022): 51-90.

El monopolio estatal o estanco del aguardiente fue eliminado a partir de proclamas y declaraciones enfáticas sobre la libertad de comercio. No ocurrió lo propio con el estanco del tabaco, cuya subsistencia se consideró indispensable, así fuera transitoriamente, por los recursos que aportaba, no porque se compartiera la institución. Para así disponerlo, la decisión aprobatoria tuvo en cuenta, entre otras las siguientes consideraciones:

- i) ... que en las actuales circunstancias no es posible desestancar la renta del tabaco sin causar una gran disminución en las rentas públicas, y
- ii) que a pesar de esto es indispensable ir dando gradualmente impulso al cultivo de este precioso ramo de nuestra agricultura, hasta que pueda dejarlo libre enteramente y extraerse para el extranjero por cuenta de los particulares.⁵⁸

Adicionalmente, adoptó el Congreso una decisión trascendental, de gran valor histórico para la hacienda pública, como fue la creación de la que llamó “contribución directa”.

La aludida contribución se reguló en una ley de 37 artículos, con fecha 28 de septiembre de 1821, undécimo de la Independencia. Su causación se dispuso para periodos anuales y su pago en dos cuotas, dentro de los primeros quince días de los meses de junio y diciembre. De su cobranza y percepción se encargó a cada provincia, con la mediación de los jueces políticos de los cantones quienes designarían “bajo su responsabilidad, para cada una de las parroquias o partidos, al colector o colectores” que juzgaran convenientes”.⁵⁹

Dada la incertidumbre sobre la efectividad y los alcances de la recaudación, el artículo 37 de la ley dispuso: “Los intendentes y gobernadores propondrán al supremo gobierno las mejoras que la experiencia les enseñe deban hacerse al repartimiento, cobranza y administración de la contribución directa”.⁶⁰

El sistema adoptado por la ley para la contribución directa fue cédular, de manera que no gravaba el conjunto de las rentas de modo general e inde-

⁵⁸ Actas del Congreso de Cúcuta, III, Número 181, correspondiente a la sesión del 27 de septiembre de 1821..., 138.

⁵⁹ *Ibidem*, 147-150.

⁶⁰ *Ibidem*, 150.

pendientemente de su origen, sistema este que se conoce como “de renta global”, o sintético, sino de acuerdo con el sector o actividad que les daba origen, con incidencia diferente según las cédulas, sistema que se conoce como “de renta cedular”, o analítico.⁶¹ Gravaba anualmente, con el 10%, las rentas producidas por la explotación de la tierra y el capital (renta agrícola, renta de propiedad inmobiliaria urbana, renta de propiedad mobiliaria, renta minera o industrial, renta de préstamos y depósitos y renta comercial), con el 12,5% las originadas por propiedades no enajenables o de manos muertas, con el 2% los sueldos o rentas personales que oscilaran entre \$150 y \$1000 y con el 3% los superiores a \$1000. La misma ley estableció rentas presuntivas, ante las dificultades de control y fiscalización por parte de las inexpertas e insuficientes autoridades tributarias, así: i) sobre el capital invertido en minería o manufacturas, el 5% anual; ii) sobre el capital invertido en comercio, el 6% y, sobre la propiedad territorial, el 5%.

Salvedad hecha de los dos niveles tarifarios previstos para los sueldos o rentas personales que oscilaran entre \$150 y \$1000 y los que superaran esa cantidad, no imperaba aún el paradigma de la progresividad sino el de la igualdad y, por tanto, mal se podía pretender que la ley tributaria contemplara alícuotas progresivas a aplicar sobre la base gravable. El sistema que se dispuso era cedular, pero con una sola tarifa aplicada sobre la base gravable correspondiente a cada cédula, cualquiera que fuera su importe, esto es, con tarifa proporcional, no progresiva. Era lo acorde con el pensamiento liberal clásico, inspirado, como dice Duverger, en la igualdad y no en la igualación, en la concepción del impuesto como una carga, que debía operar en condiciones de justicia, y no como expresión del deber de contribuir, con fines redistributivos.⁶²

Años después, en el segundo lustro de la única década de vigencia de la nueva República, la contribución directa fue eliminada y el tributo de indios, la alcabala y el monopolio sobre el aguardiente se restablecieron como única alternativa para procurar que los ingresos del Estado fueran suficientes para solventar los cuantiosos gastos que implicaban la génesis

⁶¹ Sobre la naturaleza cedular de la contribución directa aprobada en Cúcuta véase, Abel CRUZ SANTOS, *Finanzas públicas* (Bogotá: Lerner, 1988), 223 y 224.

⁶² Cfr. Maurice DUVERGER, *Hacienda pública*, traducido por Enrique Begaría Perpiñá (Barcelona: Casa Editorial Bosch, 1980), 101.

de la República y el servicio de la deuda, en capital e intereses, ante los grandes requerimientos financieros y de armas que conllevó la campaña libertadora que lideró Bolívar.

Es de reiterar, al respecto, que la supervivencia del estanco del tabaco se había dispuesto ante las eventualidades que se pudieran presentar en los recaudos en el marco de la reforma tributaria aprobada. Para confirmarlo resulta oportuno traer al texto lo que sobre el particular planteó el diputado José Manuel Restrepo:

... desestancándose el tabaco, como se pretende, quedarán reducidas las rentas a solo los derechos de aduana y la contribución directa que hasta ahora no se sabe cuánto producirá y que es muy posible no rinda la cuarta parte de lo que se piensa; que lo cierto es que la República necesita por lo menos ocho millones de pesos, y si no se han de arbitrar los medios menos gravosos para adquirirlos, será preciso revocar desde ahora el juramento de independencia que hemos hecho y renunciar al derecho que tiene Colombia para entrar en el rango de nación.⁶³

El presentimiento de Restrepo era justificado y se hizo realidad en medio de las grandes dificultades que tuvo que afrontar el Gobierno para la recaudación de la contribución directa, tanto por la falta de experiencia de los recaudadores y la carencia de recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones, como por la resistencia de muchos ciudadanos a pagar el tributo –favorecida por el excesivo centralismo que adoptó la carta de 1821– uno de cuyos efectos fue, precisamente, la falta de una verdadera estructura para la lucha contra la evasión, flagelo que concurrió con el contrabando, ampliamente entronizado durante la Colonia.

El abogado, economista e intelectual del siglo XIX, historiador de economía y hacienda, Aníbal Galindo, describió con claridad lo que aconteció con la “contribución directa”, que con tanto entusiasmo y convicción defendió José María Del Castillo y Rada:

... el señor Castillo, arrebatado por su amor a la justicia, no veía que iba a caer en el escollo de la arbitrariedad de la repartición del impuesto directo, en un país sin catastro y sin base alguna asignable para su imposición.

⁶³ Actas del Congreso de Cúcuta, III, Número 180, correspondiente a la sesión del 27 de septiembre de 1821..., 150.

Este será siempre el gran obstáculo de la imposición de las contribuciones directas; que el legislador carecerá siempre de medios para avaluar los capitales o las rentas de los individuos, al paso que estos tendrán siempre, en todas las épocas y en todos los países, un gran interés natural en hacer del verdadero estado de su fortuna uno de sus más inviolables secretos; y así la gran ventaja preconizada por los economistas, de la proporcionalidad del impuesto directo, carece de fundamento desde que es poco menos que imposible acercarse a esa distribución.⁶⁴

Y continúa con su reflexión acerca de la inevitable presencia de los impuestos indirectos en el sistema tributario.

El proverbio inglés que dice: “lo que disgusta no es pagar la contribución sino verle la cara al recaudador”, hará siempre que las contribuciones indirectas, moderadas en su cuota, que no entraben la industria y recaigan sobre artículos de extenso consumo, sean una de las formas más aceptables de imposición en todos los pueblos del mundo.⁶⁵

No sobra recordar que, en Francia, pese al generalizado rechazo a los impuestos indirectos, y a su eliminación en la mayoría de los casos, pocos años después de la revolución de 1789 reaparecieron para quedarse por siempre como parte muy significativa del sistema fiscal.

En todo caso, la revolucionaria reforma aprobada por el Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta quedó inmersa en nuestra historia, como un lúcido antecedente de lo que, en el siglo XX con la orientación y el liderazgo de Esteban Jaramillo, fue la creación oficial del impuesto sobre la renta en Colombia.⁶⁶

Un aporte invaluable para nuestras finanzas públicas respecto del cual es de agregar, a propósito de lo acontecido en Francia y la Gran Colombia, que hoy estamos ante un paradigma incontestable: un sistema tributario debe estar integrado por impuestos directos e indirectos y el Impuesto sobre la renta, así se estructure en función de parámetros de progresividad y justicia, no es suficiente para que los ciudadanos cumplan, con todos sus alcances, el deber de contribuir. Ese, que fue un verdadero resultado del

⁶⁴ Aníbal GALINDO, *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada* (Bogotá: Editorial Incunables, 1984), 31.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Sobre el particular véase, RESTREPO SALAZAR, *El Congreso Constituyente de Cúcuta...*, 144-156.

contraste entre las ideas y los hechos, entre los sueños y la realidad, vivido en toda su dimensión durante la breve vigencia de la Gran Colombia, sigue siendo el norte de cualquier reflexión que se haga en torno al sistema tributario. El impuesto directo, con su teórica fundamentación en lo justo no basta, porque, como lo confirmó la hacienda pública de la breve República, lo comprendió el ministro Castillo y Rada y lo sentenció Aníbal Galindo, las vías de escape que lo agobian reclaman su concurrencia con los tributos indirectos, tributos que, como dice Montesquieu, son muy apropiados para los gobiernos moderados.

Pagado en realidad por el comprador, aunque el vendedor lo adelante, este impuesto es un préstamo que el comerciante ha hecho ya al comprador. Así, pues, hay que considerar al comerciante como deudor general del Estado y como acreedor de todos los particulares. Paga por adelantado al Estado el derecho que el comprador le pagará en su día, y paga por el comprador el derecho que ha pagado por la mercancía. Está claro, pues, que cuanto más moderado sea el gobierno, cuanto más arraigado esté el espíritu de libertad, cuanto más seguras estén las fortunas, más fácil le resulta al comerciante adelantar al Estado y prestar al particular derechos considerables.⁶⁷

La cuestión, como sorprendentemente lo avizoraron Gual y Del Castillo y Rada, así fuera de manera incipiente, radica en no gravar a quienes menos tienen con impuestos indirectos que incidan sobre sus consumos, siempre básicos e indispensables. Que la vía para lograrlo sea la devolución de los tributos que paguen, la exención sobre los bienes y servicios de primera necesidad con un impuesto compensatorio a cargo de los más pudientes. Las tarifas diferenciales más bajas o los subsidios a las personas de menores ingresos es una temática propia de la política fiscal que ha de ser abordada por cada Estado, según el contexto de que se trate. Pero lo cierto, a no dudarlo, es que en el sistema tributario deben concurrir los impuestos directos y los indirectos.

Ya disuelta la Gran Colombia, la república de la Nueva Granada vivió una larga fase de quietismo y resistencia a cualquier iniciativa de reforma fiscal, en el ámbito de una política de protección a la precaria producción nacional, por las vías de gravar fuertemente las importaciones, restringir el comercio internacional y mantener los monopolios, o estancos, con re-

⁶⁷ MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, 158.

sultados verdaderamente pobres⁶⁸. Solo a finales de la primera mitad del siglo XIX llegaron a nuestro país los vientos del libre cambio que soplaban desde Inglaterra y se allanó el camino para las reformas libertarias de orden económico y fiscal.

En general, en el mundo, y en Colombia en particular, el curso de la hacienda pública transitó por las fases del liberalismo clásico u optimista, con vaivenes proteccionistas y librecambistas, el liberalismo moderno, con sus etapas marginalista y keynesiana; caracterizada, esta última, por un fuerte intervencionismo de Estado y un proteccionismo a ultranza, el neoliberalismo, partidario de la reducción del Estado y la apelación al mercado libre y la apertura, y el neoproteccionismo defensor de una intervención moderada y focalizada del Estado, con énfasis en lo social, y una visión analítica y desagregada del comercio internacional. Esas mismas fases se avizoran en América Latina en general y en Colombia en particular, cerca de doscientos años después de la disolución de la Gran Colombia y la proclamación de la república de la Nueva Granada. Su evolución se percibe muy bien a partir de una tríada dialéctica que se inició con el estructuralismo cepalino y sus paradigmas del desarrollo hacia dentro y el proteccionismo, tuvo su mediación o negación en el neoliberalismo, con su prédica del “desarrollo hacia fuera” y los mercados abiertos, y encuentra su síntesis, hoy en plena vigencia, en el neoestructuralismo poskeynesiano, del “desarrollo desde dentro” y el dimensionamiento sectorial del comercio internacional.⁶⁹

Lo que no puede menos que causar admiración es que, después de todas esas oscilaciones de la política y la hacienda, y en momentos en que celebramos la segunda centuria de la Constitución Política y la integración del Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta, de 1821, el legado y las ideas de personajes como Pedro Gual, José María Del Castillo y Rada, y más adelante Aníbal Galindo, no pierdan vigencia. Siguen ahí, abstracción hecha de las innovaciones y las constantes revisiones que impone toda aproximación a la hacienda pública, siempre de la mano de los hechos

⁶⁸ También sobre el particular es interesante el relato histórico de GALINDO, *Apuntamientos para la historia ...*, 45-64.

⁶⁹ Todas estas temáticas escapan a los fines de este escrito. Sobre su desarrollo y sus aspectos más relevantes, se remite al lector a Mauricio A. PLAZAS VEGA, *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, I (Bogotá: Temis, 2005), 10-97. También se puede acudir a Mauricio A. PLAZAS VEGA, *Historia de las ideas políticas y jurídicas*, II (Bogotá, Temis, 2014).

y contextos que, inevitablemente, han de obrar como referentes para las medidas que, momento a momento, se han de imponer.

La labor de los ilustres diputados de la Villa del Rosario fue grande y generosa, más allá de lo acontecido con la Gran Colombia, y sus ecos se han sentido y se seguirán sintiendo a lo largo de la historia.

Bibliografía

ALMARZA, Ángel Rafael y Santiago Cabrera Hanna. *Vecinos, ciudadanos, diputados y municipios en los albores de Colombia. De las juntas de Caracas y Quito al Congreso de la Villa del Rosario 1810-1821*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2021.

ARDANT, Gabriel. *Historie de l'impôt*, livre II. Paris: Fayard, 1971.

BREWER CARÍAS, Allan R. *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*. Caracas y Bogotá: Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela-Academia Colombiana de Jurisprudencia-Editorial Temis y Editorial Jurídica Venezolana, 2021.

BRICE, Ángel Francisco. Prólogo a las *Actas del Congreso de Angostura: febrero 15, 1819-julio 31, 1821*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho, 1969.

BUSHNELL, David. *Colombia una nación a pesar de sí misma*, traducida por Claudia Montilla V. Bogotá: Planeta, 2010.

CONGRESO DE ANGOSTURA DE 1819. *Actas del Congreso de Angostura: 15 de agosto de 1819*. Caracas: Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, 1969.

CONGRESO DE VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA DE 1821. *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821*, I. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1989.

- Número 14, correspondiente a la sesión del 19 de mayo de 1821
- Número 15, correspondiente a la sesión del 21 de mayo de 1821
- Número 22, correspondiente a la sesión del 23 de agosto de 1821
- Número 24, correspondiente a la sesión del día 24 de mayo de 1821
- Número 28, sesión del 30 de mayo de 1821
- Número 48, correspondiente a la sesión de 22 de junio de 1821
- Número 61, correspondiente a la sesión del 3 de julio de 1821

CONGRESO DE VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA DE 1821. *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821*, II. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1989

- Número 36, correspondiente a la sesión del 6 de junio de 1821
- Número 84, correspondiente a la sesión del 19 de julio de 1821
- Número 89, correspondiente a la sesión del 23 de julio de 1821
- Número 96, correspondiente a la sesión del 27 de julio de 1821
- Número 102 correspondiente a la sesión del 31 de julio de 1821
- Número 107 sesión extraordinaria del 31 de julio de 1821
- Número 108, correspondiente a la sesión del 4 de agosto de 1821
- Número 139 del Soberano Congreso de Angostura de 1819, del 15 de agosto de 1819

CONGRESO DE VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA DE 1821. *Actas del Congreso de Cúcuta de 1821*, III. Bogotá: Biblioteca de la Presidencia de la República, 1989

- Número 180, correspondiente a la sesión del 27 de septiembre de 1821
- Número 181, correspondiente a la sesión del 27 de septiembre de 1821

CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Constitución de la República de Colombia sancionada el año de 1821*. Bogotá: Tirant lo Blanch, 2021.

- Sentencia C-678 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CRUZ SANTOS, Abel. *Finanzas públicas*. Bogotá: Lerner, 1988.

DUVERGER, Maurice. *Hacienda pública*, traducción de Enrique Begaría Perpiñá, Barcelona: Casa Editorial Bosch, 1980.

GALINDO, Aníbal. *Apuntamientos para la historia económica y fiscal de la Nueva Granada*. Bogotá: Editorial Incunables, 1984.

GARZÓN SABOYA, Édgar Alfredo. “La Convención de Ocaña y la Constitución Política de la Nueva Granada de 1832”. En *Historia constitucional colombiana*, I, coordinación de Jaime Vidal Perdomo y Augusto Trujillo Muñoz. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2012.

GUTIÉRREZ ARDILA, Daniel. *El Congreso de Cúcuta de 1821 o el desafío de crear una república moderada en plena guerra de Independencia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2021.

HAMILTON, Alexander, James Madison y John Jay. *El federalista*, traducido por Gustavo R. Velasco. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

- MARTÍNEZ GARNICA, Armando. *Historia de la Primera República de Colombia, 1819 - 1831*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2019.
- MAYORGA GARCÍA, Fernando. “La extinción del Tributo indígena en la Nueva Granada”. *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario* n°. 52 (julio de 2021 a junio de 2022): 51-90.
- MONTESQUIEU, barón de, Charles Louis de SECONDAT, señor de LA BRÈDE, *Del espíritu de las leyes*, traducido por Mercedes Blásquez y Pedro de Vega. Barcelona: Altaya, 1987.
- MORENO DE ÁNGEL, Pilar. *Santander*. Bogotá: Planeta, 1990.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro. *El constitucionalista Antonio Nariño*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010.
- PLAZAS VEGA, Mauricio A. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*, I, Bogotá: Temis, 2005.
- *Historia de las ideas políticas y jurídicas*, II. Bogotá: Temis, 2014.
- *Las ideas políticas de la Independencia y la Emancipación en la Nueva Granada*. Bogotá: Temis, 2019.
- RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *El Congreso Constituyente de la Villa del Rosario de Cúcuta de 1821*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1990.
- *Prólogo a la obra de colección de Actas del Congreso de Cúcuta de 1821* Bogotá: Presidencia de la República, 1989.
- RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. *El Congreso Constituyente de Cúcuta de 1821*.
- *Historia constitucional de Colombia*, I, coordinación de Augusto Trujillo Muñoz, Carlos Mario Molina Betancur y Luis Xavier Moreno Ortiz. Bogotá: Tirant lo Blanch-Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2021.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o Principios de derecho político*, traducida por María José Villaverde. Madrid: Tecnos, 1992.
- SALOMFRANCO, Nicolás. *Raíces teológicas de nuestras instituciones políticas*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2000.
- SIEYES, Emmanuel. *¿Qué es el tercer estado?* Traducción de Marta Lorente Sariñena y Lidia Vásquez Jiménez. Madrid: Alianza, 2012.
- SMITH, Adam. *Investigación de la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, traducida por José Alonso Ortiz. Barcelona: Bosch, 1983.

- STOETZER, Otto Carlos. *El pensamiento político en la América Española durante el periodo de la Emancipación (1789-1825)*, II. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1966.
- TASCÓN, Tulio Enrique. *Historia del derecho constitucional colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- UPRIMNY, Leopoldo. *El pensamiento filosófico y político en el Congreso de Cúcuta de 1821*. Bogotá: Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2010.
- URIBE VARGAS, Diego. *Las constituciones de Colombia*, II. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica-Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1985.
- WILLS, María Emma. “La Convención de 1821 de la Villa del Rosario de Cúcuta: imaginando un soberano para un nuevo país”. En *Revista Historia Crítica* n.º 17 (julio a diciembre de 1998): 105-140.
- ZEA, Francisco Antonio. “Manifiesto a los pueblos de Colombia”. *Correo del Orinoco* n.º 50, 13 de enero de 1820. <https://sites.google.com/site/grancol1819/docs/>
- ZULUAGA GIL, Ricardo. *Villa del Rosario de Cúcuta 1821 - Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2021.