

# LA GRAN COLOMBIA Y LAS PRIMERAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD EN EL CONSTITUCIONALISMO HISPÁNICO

## THE GRAN COLOMBIA AND THE FIRST INTANGIBILITY CLAUSES IN HISPANIC CONSTITUTIONALISM

Jesús María Casal H.  
Universidad Católica Andrés Bello

**SUMARIO:** I. LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD EN LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO Y EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE (LA GRAN) COLOMBIA DE 1821.- II. EL CONGRESO GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS LÍMITES MATERIALES EXPLÍCITOS A LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL.- 2.1. El Congreso de Cúcuta de 1821, la Ley Fundamental y las cláusulas de intangibilidad.- 2.2. Las razones de la intangibilidad.- III. EL GOBIERNO POPULAR REPRESENTATIVO Y LOS PRINCIPIOS LIBERALES.- 3.1. El gobierno popular representativo.- 3.2. Los principios liberales.- IV.- LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA DE 1821, LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y EL PODER CONSTITUYENTE.- 4.1. La Constitución de 1821.- 4.2. El carácter revisable de la solución unitaria, las bases materiales perdurables y la gran Convención.- V. LA EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA. VI. CONCLUSIÓN

**Resumen:** Las cláusulas de intangibilidad, como límites materiales explícitos a las reformas constitucionales, fueron excepcionales en el primer constitucionalismo. Sin embargo, la Constitución de la República de (la Gran) Colombia de 1821 contenía tales disposiciones. Interesa indagar en las razones de esa ausencia en el temprano constitucionalismo y, en contraste con ello, de su presencia precursora en la Constitución de 1821. Además, importa precisar los fundamentos y el alcance, los antecedentes y el destino de las cláusulas de intangibilidad de 1821, que en parte pervivieron por bastante tiempo en constituciones de los países (embrionarios) que fundaron esa República: la Nueva Granada, Venezuela y la Presidencia de Quito.

**Abstract:** Intangibility clauses, as explicit material limits to constitutional reforms, were exceptional in early constitutionalism. However, the Constitution of the Republic of (the Gran) Colombia of 1821 contained such provisions. It is interesting to investigate the reasons for their absence in

early constitutionalism and, in contrast, for their precursory presence in the Constitution of 1821. It is also important to clarify the foundations and scope, the antecedents and destiny of the intangibility clauses of 1821, which in part survived for a considerable time in constitutions of the (embryonic) countries that founded that Republic: New Granada, Venezuela and the Presidency of Quito.

**Palabras clave:** Constitución de Colombia de 1821, límites a la reforma constitucional.

**Keywords:** Constitution of Colombia of 1821, limits to constitutional reform.

## **I. LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD EN LOS INICIOS DEL CONSTITUCIONALISMO Y EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE (LA GRAN) COLOMBIA DE 1821**

La Constitución de la República de (la Gran) Colombia de 1821<sup>1</sup> introdujo cláusulas de intangibilidad, es decir, normas constitucionales que explícitamente excluían ciertas materias del ámbito de ejercicio del poder de revisión constitucional. Lo hizo más de un siglo antes de que el uso de estas cláusulas se generalizara en el Derecho Constitucional. Hoy es frecuente discutir entre constitucionalistas sobre los límites de la reforma constitucional y sobre el alcance de las cláusulas de intangibilidad previstas en varios textos normativos supremos. Pero las primeras constituciones modernas no contemplaban este tipo de cláusulas y durante mucho tiempo fue así, hasta bien entrado el siglo XX, con contadas

---

<sup>1</sup> La Constitución de Colombia de 1821 consolidó la creación jurídico-política de esta República, que agrupó inicialmente a las provincias de Venezuela y de la Nueva Granada, incluyendo las de la presidencia de Quito. Años después de su desaparición en 1830-1831 la historiografía comenzó a denominar a esa República como Gran Colombia, para diferenciarla del Estado de Colombia que, originado en la Nueva Granada, recuperó para sí el nombre fundacional de la República de 1821. Cuando en este trabajo se alude a Colombia se está haciendo mención a esa República de 1821, salvo que del texto se desprenda lo contrario. En relación con la República de Colombia y la Constitución de 1821 *vid.*, entre otros, Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*, Editorial Jurídica Venezolana/Temis, Caracas/Bogotá, 2021, pp. 276 y ss.; Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1996, pp. 295 y ss.

excepciones<sup>2</sup>. Se hicieron presentes sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup>. Al respecto se ha aseverado que:

“...de acuerdo con la creencia generalizada a lo largo de la pasada centuria [siglo XIX], conforme a la cual se entendía que el poder constituyente y el poder de reforma eran términos equiparables, los supuestos en que se llevó a cabo la admisión expresa de límites a la reforma fueron muy reducidos. Sería en el constitucionalismo del siglo XX, y sobre todo a raíz de la Segunda Guerra Mundial, cuando el establecimiento de cláusulas de intangibilidad se convirtió en práctica generalizada de la mayoría de los ordenamientos”<sup>4</sup>.

No se trata de que en los primeros textos constitucionales nacionales de finales del siglo XVIII y en los del siglo XIX no sea posible hallar algunas normas formuladas con pretensión de resistir cualquier intento de revisión constitucional<sup>5</sup> ni de que no se reconocieran o no pudieran reconocerse límites implícitos a una eventual reforma, sino de la rareza de las cláusulas de intangibilidad en dichos textos. En especial, interesa subrayar su inexistencia en las constituciones revolucionarias de finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en las cuales se encuentran límites temporales y pautas procedimentales mas no restricciones sustantivas o materiales explícitas a la reforma constitucional. Cabe preguntarse por las razones de esta ausencia en el primer constitucionalismo, sobre lo cual el autor citado anunció una respuesta en la que conviene profundizar. Después se ahondará en las que explicarían su temprana incorporación en la Constitución de 1821.

Es indudable que en las constituciones de la Revolución Francesa pesaron los fundamentos teóricos y los objetivos políticos de la obra

---

<sup>2</sup> Como la Constitución de Noruega de 1814 o la Ley constitucional francesa de 1884, citadas por Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1999, p. 245; a lo cual hay que añadir la Constitución de Colombia de 1821, así como algunas de las que le sucedieron como hijas póstumas en el mismo siglo XIX, como se verá. En otros textos constitucionales del mundo hispanoamericano posteriores al de 1821 pueden hallarse también, en el primer tercio de ese mismo siglo, algunas cláusulas de intangibilidad; *vid.*, por ejemplo, la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824, cuyo artículo 203 establecía que. “Cuando la reforma o adición se versare sobre algún punto que altere en lo esencial la forma de gobierno adoptada, el Congreso después de la aceptación de los Estados, convocará una Asamblea Nacional constituyente para que definitivamente resuelva”; de este modo se excluía esta materia del poder general de revisión constitucional contemplado en los artículos 199 a 202 constitucional. El artículo 8 de esta Constitución determinaba que el gobierno era “popular, representativo, federal”.

<sup>3</sup> Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, *op. cit.*, pp. 244 y ss.

<sup>4</sup> Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, *op. cit.*, pp. 245-246.

<sup>5</sup> Como el artículo V de la Constitución de los Estados Unidos, que considera procedentes las enmiendas a la Constitución “siempre y cuando..., sin su consentimiento, ningún estado sea privado de la igualdad en materia de sufragio en el Senado”.

constituyente. Al sostenerse, como lo hizo Sieyès, que los representantes extraordinarios de la nación que conforman un cuerpo constituyente la suplen en el ejercicio del poder constituyente y por tanto gozan, al cumplir esta función, de la misma libertad que corresponde a la nación respecto de cualquier normativa constitucional en vigor<sup>6</sup>, resulta difícil concebir la fijación constitucional de límites al alcance material de futuras operaciones constituyentes.

La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, que es aporte relevante del pensamiento de Sieyès, se desdibuja a estos efectos cuando se admite que la soberanía de la nación se extiende a la asamblea u órgano encargado de la tarea constituyente, que siempre ostentaría un poder constituyente ilimitado por el ordenamiento jurídico vigente, sin que se excluyera la posibilidad de que los miembros de un congreso o asamblea ordinaria ejercieran tal poder<sup>7</sup>, previo otorgamiento de facultad especial a estos fines.

En otras palabras, el postulado de un poder constituyente no fundado en la constitución en vigor ni vinculado a ella, que puede activarse cuando la nación lo decida y por las vías que le permitan manifestarse, parecía no dejar márgenes para la imposición, por disposiciones constitucionales, de barreras materiales a las reformas constitucionales. Faltaba propugnar y argumentar la diferenciación entre el poder constituyente y el de revisión constitucional, siendo este último el que puede ser limitado por las cláusulas de intangibilidad que el primero imponga.

A esto se añadía la finalidad política de la burguesía emergente de justificar la transformación de una instancia estamental del régimen monárquico en asamblea nacional y en asamblea nacional constituyente, y de abandonar la monarquía absoluta, por lo que interesaba enfatizar la libertad del órgano constituyente respecto del régimen político-jurídico imperante. Logrados estos objetivos, convenía apertrecharse en la nueva constitución, pues el impulso de prontas reformas podía obedecer a movimientos reaccionarios, sin perjuicio de que en el bando radical se preparara el avance hacia otros estadios revolucionarios. La rigidez fue, pues, un “rasgo común de los códigos que surgieron en los albores del movimiento constitucional”<sup>8</sup>.

Ya en la primera Constitución revolucionaria francesa, que contempló un procedimiento rígido para la revisión constitucional, se establecieron no solo límites temporales a la reforma, sino que se previó un

---

<sup>6</sup> Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, Alianza Editorial, Madrid, 1989, pp. 140 y ss. *Vid.*, también R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1948, pp. 1200-1201.

<sup>7</sup> Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, *op. cit.*, pp. 152-153.

<sup>8</sup> Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, CEC, Madrid, 1983, p. 401.

trámite de revisión constitucional que dejaba parcialmente en manos de los poderes constituidos la determinación de los asuntos que podrían ser examinados por una “asamblea de revisión”. Por esta vía indirecta, podía controlarse en parte el alcance de las reformas constitucionales, aunque lucieran incólumes los fundamentos del proceso constituyente, que la propia Constitución procuraba eufemísticamente dejar a salvo.

Así, se reconocía el derecho de la nación a “cambiar” su constitución, pero se estimaba que era “más conforme al interés nacional” seguir el procedimiento de revisión allí contemplado. No se excluía que la nación activara directamente su poder constituyente, pero la constitución no mencionaba las vías por las cuales podría hacerse, pues solo se regulaba un acotado cauce de modificación constitucional. La misma denominación dada a las asambleas “de revisión”, así como su integración, como una suerte de Asamblea Nacional ordinaria ampliada, y la alusión a la posibilidad de reformar “algunos artículos” constitucionales cuya inconveniencia hubiera sido revelada por “la experiencia”, no toda la constitución, junto a otras formulaciones del título correspondiente<sup>9</sup>, sugerían que estaba germinando un limitado poder de revisión constitucional, aunque era prematuro o contradictorio introducir límites materiales directos y explícitos<sup>10</sup>, pues entonces se pensaba que tales asambleas de revisión ejercían poder constituyente<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Constitución francesa de 1791, puede consultarse en <https://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/cf1791.htm#DT>

<sup>10</sup> De Vega sostuvo que otra explicación de la ausencia de tales límites en estas constituciones se encuentra en la concepción formalista y neutral de la legalidad y de la constitución que impulsó la burguesía revolucionaria, en virtud de la cual los derechos del hombre y el ciudadano y otros valores propios del pensamiento liberal revolucionario eran previos a la constitución, siendo esta solo un instrumento formal, neutral como técnica de organización y limitación del poder, puesta al servicio de los primeros. De allí que en opinión del autor no tuviera sentido, bajo estas premisas, la previsión en la constitución de límites materiales (expresos) a la revisión constitucional, demostrativos de preferencias valorativas o ideológicas dentro de la constitución; Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, op. cit., pp. 249 y ss. A nuestro juicio, es importante esta línea argumentativa, aunque ha de matizarse que las constituciones de este primer constitucionalismo, si bien presuponían un orden de valores o un “sistema de legitimidad”, en términos adoptados por de Vega, anterior o preexistente a su garantía formal por las constituciones, la neutralidad de estas era más una apariencia o pretensión asociada a la racionalidad ilustrada, cuyas soluciones normativas vendrían determinadas por la naturaleza de las cosas. El problema no estribaba tanto en que se quebrantara este carácter neutral al introducir tales límites, sino en que podía haber dificultades para entender la utilidad de estos, ya que la mayor fuerza entonces no estaba en los textos constitucionales nacientes, sino en los fundamentos naturales (racionalistas) preexistentes que imponían una concepción de la persona y del ciudadano, de la legitimación política y de los fines del poder público. Las cláusulas de intangibilidad estaban condenadas a ser puramente declarativas, por reiterar lo que en sustancia era ya inviolable, o virtualmente ineficaces, por pretender poner diques a la voluntad de la nación.

<sup>11</sup> R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, op. cit., pp. 1218 1219.

Las posteriores constituciones francesas republicanas prescindieron igualmente de cláusulas de intangibilidad. La de 1793, más apegada a las premisas de la soberanía popular constituyente, dejaba campo para una iniciativa de cambio constitucional desde las bases de la organización ciudadana, las asambleas primarias, y para una revisión de la constitución o de algunos de sus artículos, por medio de “convenciones nacionales” (art. 115)<sup>12</sup>.

Otros textos del primer constitucionalismo comparado, como la Constitución de los Estados Unidos de América de 1789, la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811 y la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se caracterizan por la rigidez procedimental aunque carecían igualmente de cláusulas de intangibilidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo V de la Constitución estadounidense<sup>13</sup>.

En este contexto, llama la atención que la Constitución de Colombia de 1821, heredera en parte de las corrientes revolucionarias norteamericana, francesa y gaditana, haya introducido tan clara y sistemáticamente cláusulas de intangibilidad, siendo en esto precursora en el constitucionalismo hispánico. Ciertamente, el artículo 190 de la Constitución de 1821 excluyó de la facultad de revisión constitucional “las bases contenidas en la Sección 1 del Título I y en la 2 del Título II”, las cuales “nunca podrán alterarse”. Tales bases se referían a la independencia y libertad de la nación colombiana; a la soberanía de la nación; a su deber de proteger la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los colombianos; a la definición del gobierno como popular representativo, al ejercicio de la soberanía mediante elecciones; y a la división y distribución del poder público<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Constitución francesa de 1793, puede consultarse en <https://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/cf1793.htm#A>.

<sup>13</sup> *Vid.* nota 5.

<sup>14</sup> “*Sección primera del Título I: Artículo 1.-* La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española y de cualquier otra potencia o dominación extranjera; y no es, ni será nunca patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 2.- La soberanía reside esencialmente en la nación. Los magistrados y oficiales del Gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes o comisarios, y responden a ella de su conducta pública.

Artículo 3.- Es un deber de la nación proteger por leyes sabias y equitativas la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos”.

“*Sección segunda del Título II: Artículo 9.-* El Gobierno de Colombia es popular representativo.

Artículo 10.- El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos. El Poder Supremo estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Artículo 11.- El poder de dar leyes corresponde al Congreso; el de hacer que se ejecuten, al Presidente de la República, y el de aplicarlas en las causas civiles y criminales, a los tribunales y juzgados”.

Este trabajo pretende justamente indagar en las motivaciones y fundamentos, los antecedentes históricos y normativos y el destino de estas precursoras cláusulas de intangibilidad, que en parte se proyectaron por bastante tiempo en Constituciones de los países (embrionarios) que fundaron esta República, la Nueva Granada, Venezuela y la Presidencia o Real Audiencia de Quito.

En el caso venezolano estas cláusulas, con el enriquecimiento que experimentaron en el mismo ciclo grancolombiano, llegan hasta la actual constitución, casi sin solución de continuidad, siendo una suerte de hilo conductor de nuestro accidentado constitucionalismo, muestra de los propósitos fundacionales y, a la vez, parámetro para el contraste de los principios superiores de la “legitimidad constitucional”, en términos de Hauriou<sup>15</sup>, con las frecuentes desviaciones de la legalidad constitucional y con una realidad política rebelde al liberalismo republicano. Pese a la significación de estas cláusulas en la Constitución de 1821 y en esta primera fase del constitucionalismo hispánico, no han sido objeto de un análisis específico, que destaque, además de lo indicado, el sistema de producción constitucional en tres niveles del que formaban parte (Ley Fundamental o de bases, la Constitución de 1821 como ensayo, y la Constitución definitiva proyectada), digno de estudio desde la perspectiva histórico-constitucional y de los tipos de génesis constitucional.

La temática esbozada se desarrollará de la siguiente manera: se explicarán las peculiares circunstancias en que se instaló y funcionó el Congreso de Cúcuta y en que se gestó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, como asidero de las cláusulas de intangibilidad, y se expondrán las bases al respecto establecidas en dicha Ley; se abordarán las razones que a nuestro juicio motivaron la introducción de tales cláusulas en la Constitución de 1821; para luego examinar las nociones medulares que las sustentaron: el gobierno popular representativo y los principios liberales. Seguidamente se aludirá a la Constitución de 1821, se analizará el singular modo en que se reguló el proceso de producción constitucional, dando lugar al esquema tripartito apuntado; y se pondrá de relieve la evolución de esas cláusulas durante la vigencia y hacia el ocaso de esta Constitución, así como la pervivencia de algunas de aquellas en Constituciones posteriores de las unidades políticas en formación que llegaron a componer la República de Colombia. Se presentará finalmente la conclusión central del estudio.

---

<sup>15</sup>Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Reus, Madrid, 1927, pp. 326 y ss.; *vid.* igualmente la vinculación entre las cláusulas de intangibilidad y la legitimidad constitucional en Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, *op. cit.*, pp. 248 y ss.

## II. EL CONGRESO GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LOS LÍMITES MATERIALES EXPLÍCITOS A LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL

### 2.1. El Congreso de Cúcuta de 1821, la Ley Fundamental y las cláusulas de intangibilidad

El Congreso General de Colombia, instalado en la Villa del Rosario de Cúcuta el 6 de mayo de 1821, aprobó la Constitución de la República de Colombia, promulgada el 6 de octubre del mismo año<sup>16</sup>. Varias peculiaridades jurídico-constitucionales rodeaban este acto constituyente, fundacional de la República de Colombia.

Primera, Colombia apenas existía como Estado independiente; parte del territorio que comprendía estaba aún bajo dominio español y era teatro de enfrentamientos bélicos, como sucedía en la Presidencia de Quito<sup>17</sup> y parte de Venezuela y de la Nueva Granada, rebautizada como Cundinamarca<sup>18</sup>. Las entidades que se integraban en esta República no estaban unidas en ese momento mediante un pacto confederal u otro vínculo jurídico semejante<sup>19</sup>, sino que estaban luchando desde su propio ámbito político-territorial, aunque articuladamente, por su independencia de la corona española.

Segunda, la primera piedra fundacional de Colombia se colocó en Angostura, Venezuela, mediante la Ley Fundamental de Colombia, de 1819, aprobada por el Congreso General de Venezuela, integrado casi en su totalidad por diputados electos en Venezuela y con simbólica representación parcial de la Nueva Granada<sup>20</sup>, Quito ausente; no obstante lo cual en Angostura se proclamó la creación de la República de Colombia, junto a la convocatoria del Congreso General que debía dictar su Constitución.

Tercera: esta Ley Fundamental estableció que la Constitución venezolana de 1819, sancionada en Angostura, regiría provisionalmente (“por vía de ensayo”) a la naciente República de Colombia y debía ser considerada como proyecto para la elaboración de la nueva constitución por el Congreso General convocado; esto generó, desde la Nueva Grana-

---

<sup>16</sup> Esta Constitución puede consultarse en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_1.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html).

<sup>17</sup> La presidencia o Real Audiencia de Quito estaba integrada al Virreinato de la Nueva Granada; al respecto *vid.* Mauricio Plazas Vega, “Las ideas políticas de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821”, *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, n° 375, 2022, p. 233.

<sup>18</sup> Ley Fundamental de Colombia de 1819 (Artículo 5); puede consultarse en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/ley-fundamental-de-colombia-1819--0/html/ff6c28b0-82b1-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/ley-fundamental-de-colombia-1819--0/html/ff6c28b0-82b1-11df-acc7-002185ce6064_2.html).

<sup>19</sup> Sin perjuicio de los antecedentes de la Unión Colombiana, como el tratado suscrito entre Venezuela y Cundinamarca en 1811, sobre amistad, alianza y unión federativa entre los dos Estados; sobre este tratado *vid.* Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, *op. cit.*, pp. 27 y ss.

<sup>20</sup> Mauricio Plazas Vega, “Las ideas políticas de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821”, *op. cit.*, pp. 230 y ss.



da, reservas de Santander, quien observó que el Congreso de Cúcuta, en ejercicio del poder constituyente, tendría libertad para adoptar o no las soluciones planteadas en la Constitución venezolana de 1819, lo cual sería aceptado por Bolívar<sup>21</sup>.

Cuarta, hubo grandes dificultades para la reunión inaugural del Congreso de Cúcuta, por las circunstancias antes mencionadas, que complicaron el traslado de los diputados, lo cual generó demoras y la imposibilidad de alcanzar el quorum de los dos tercios de los miembros requerido por el reglamento de convocatoria para su válida instalación. Con base en un artículo de este reglamento, se dispuso que, vistos esos obstáculos prácticos, para ello bastaría con la mayoría absoluta de los integrantes, lo que permitió la instalación<sup>22</sup>.

Quinta, el Congreso de Cúcuta, cuando ya había iniciado los trabajos de preparación del texto constitucional, estimó necesario dictar por sí mismo la Ley Fundamental de la naciente República, denominada Ley Fundamental de la Unión de los pueblos de Colombia, con carácter previo a la Constitución<sup>23</sup>; hacerlo era jurídicamente consistente con la idea de que este Congreso era quien ejercía el poder constituyente y estaba llamado a ratificar y perfeccionar lo avanzado (“anticipado” señalaba la Ley) por el Congreso de Angostura<sup>24</sup>. Pero enseguida veremos que el trasfondo de esta cautela era también político.

Esta Ley Fundamental fue el basamento o punto de partida normativo de las cláusulas de intangibilidad que incluiría la Constitución de 1821. Mediante esta Ley Fundamental los fundadores de Colombia consideraron indispensable no solo crear formalmente esta República, con el espacio territorial correspondiente, sino también establecer principios superiores o compromisos rectores de la labor propiamente constituyente que estaban por realizar. Se consagraron principios inderogables que poseían una doble dimensión: una referida a la Independencia de Colombia de la monarquía española o de cualquier otra dominación extranjera, así como a la prohibición de ser patrimonio de alguna familia o persona; otra

---

<sup>21</sup> Vid. Jesús M. Casal, *Apuntes para una Historia del Derecho Constitucional de Venezuela*, UCAB, Caracas, 2023, pp. 154-155.

<sup>22</sup> Vid. Ricardo Zuluaga, *Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional*, Academia Colombiana de Historia, Bogotá, 2021, p. 54.

<sup>23</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas*, Fundación Francisco de Paula Santander/Biblioteca de la Presidencia de la República, Bogotá, 1989, Tomo I, p. 211: coincidieron el diputado venezolano Pedro Gual y el neogranadino José María del Castillo y Rada en la propuesta que este último formularía: “que se promulgue una ley separada de la Constitución, que contenga los principios constitutivos de la libertad y unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada”.

<sup>24</sup> La decisión del Congreso de Cúcuta de adoptar esta Ley Fundamental ha sido calificada de “formidable” y de “refinadamente valerosa y trascendental”; vid. Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., p. 301.

relativa a la forma de gobierno que se adoptaba y a los principios liberales que debían distinguirla.

En relación con lo primero, se dispuso que la Nación Colombiana “es para siempre e irrevocablemente” libre e independiente, con el alcance señalado. En relación con lo segundo, que la reunión de Venezuela y la Nueva Granada se hacía “bajo el pacto expreso de que su gobierno será ahora y siempre popular representativo” (art. 1). Este compromiso perpetuo se vinculaba con la división del “Poder supremo”, a los fines de su ejercicio, en ejecutivo, legislativo y judicial (art. 4). Estos principios eran asumidos como “bases” para la elaboración de la nueva constitución: “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” (art. 7).

La Ley Fundamental apuntaba, por otra parte, en la dirección de instaurar un Estado unitario, tema este central en las discusiones del Congreso y objeto de grandes disputas anteriores y posteriores en la Nueva Granada y en Venezuela. Pero lo que ahora interesa subrayar son los principios mencionados, que la Ley Fundamental afirmó con carácter perpetuo o inderogable. Con razón se ha dicho que esta Ley Fundamental “dio nacimiento a la República moderna liberal”<sup>25</sup> en el ámbito grancolombiano, sin perjuicio de sus antecedentes, aunque el desafío de erigir esta República, que no fue posible afrontar satisfactoriamente en vida de Colombia y de su principal hacedor, sería más exigente que el del triunfo militar y la independencia.

Ello repercutía evidentemente en el trabajo constituyente, así esos compromisos fueran concebidos como una autolimitación del Congreso. Tales “bases” ostentaban un especial significado político y jurídico. Terminaron siendo una “ley marco de su quehacer y competencias”<sup>26</sup>. Mediante esta Ley Fundamental se fijó a grandes rasgos la orientación institucional, al igual que ideológica o filosófico-política, que la Constitución debía observar.. Tal como lo destacó José Manuel Restrepo, miembro del Congreso y de la comisión encargada de elaborar el proyecto de Constitución, ello facilitó las discusiones constituyentes, ya que: “estando ya acordadas las bases principales de la Constitución, se había restablecido la armonía y buena inteligencia entre los representantes”<sup>27</sup>, después del arduo debate referido a la forma federal o unitaria de gobierno. Las “bases” contempladas en esa Ley trascendieron luego a la Constitución como

---

<sup>25</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, Universidad Central de Venezuela/Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2010, p. 454.

<sup>26</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, *op. cit.*, p. 301.

<sup>27</sup> José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución de Colombia*, T. IV, Bedout, Medellín, 1969, *op. cit.*, p. 281

los fundamentos del orden constitucional, que no podían ser alterados.

En las deliberaciones correspondientes del Congreso el diputado Gual aseveró que: “vamos a sancionar una ley que debe servir a nuestra más remota posteridad. Quisiera que se masticasen sus palabras y se concibiese con tal tino que en todos casos y ocurrencias futuras sea siempre una ley fundamental”<sup>28</sup>; y luego reiteró que la Ley Fundamental: “no era Constitución del Estado, sujeta a las variaciones que podían inducir las circunstancias, sino el conjunto de ciertos principios eternos como el tiempo, a saber: el de la soberanía del pueblo, distribución de los poderes, gobierno representativo y otros”<sup>29</sup>.

También el diputado Azuero sostuvo, al abordar el carácter revisable de la Constitución, que él quería “que contenga las bases liberales del gobierno, que deben ser eternas, pero que la Constitución debe contener un artículo en que se sancione el modo de reformarla...”<sup>30</sup>. Con base en estos planteamientos y otros semejantes se propuso y aprobó que: “se promulgue una ley separada de la Constitución, que contenga los principios constitutivos de la libertad y unión de los pueblos de Venezuela y de la Nueva Granada”<sup>31</sup>. Esto explica que luego la Constitución, en su artículo 190, haya excluido de la facultad de reforma constitucional las disposiciones sobre la Independencia y libertad de Colombia —lo cual suponía conservar la Unión—, la soberanía de la nación, su obligación de proteger la libertad y derechos de los colombianos, el gobierno popular representativo, el ejercicio de la soberanía mediante elecciones y la división y distribución tripartita de poderes, como se dijo. De este modo los constituyentes demostraron que eran “conscientes que la reforma constitucional no quiere decir destrucción o ruptura con los principios democráticos, republicanos, de protección de las libertades civiles y políticas y de división de los poderes”<sup>32</sup>,

## 2.2. Las razones de la intangibilidad

Las razones de estas tempranas cláusulas de intangibilidad, ausentes en las constituciones revolucionarias que sirvieron de modelos al constituyente de Cúcuta, son de diversa naturaleza.

En primer término, al haberse adoptado en el proceso constituyente la biparticipación Ley Fundamental- Constitución, por los motivos esbozados y otros que seguidamente se aducirán, era coherente introducir en la constitución preceptos que preservaran a las bases del orden constitucional frente a la posible revisión de las disposiciones constitucionales.

<sup>28</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 48.

<sup>29</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 211.

<sup>30</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 96.

<sup>31</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 211.

<sup>32</sup> Gonzalo Ramírez Cleves, *Límites de la reforma constitucional en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005, p. 406.

En segundo lugar, en el fondo de la inclusión de tales cláusulas se encontraba el acento principista o utopista<sup>33</sup> y constitucionalista de los primeros pasos de la independencia hispanoamericana. Un asunto crucial para los independentistas era justificar la ruptura con el vínculo colonial, lo cual venía impuesto por exigencias filosóficas y morales, junto a las de índole política<sup>34</sup>. El rechazo del despotismo absolutista y su sustitución por la República debía tener sólidos fundamentos, de tal modo que fuera prístina la superioridad de los nuevos principios y de la naciente arquitectura institucional que debía proteger la libertad. De allí el carácter pétreo del gobierno popular representativo. Además, había que hacer un corte seco con la subordinación a la corona, por lo que el compromiso con la independencia debía ser irreversible.

Pudieron haber influido también en el Congreso de Cúcuta ideas propias del pensamiento tradicional de la monarquía, en el que se conocía la noción de leyes fundamentales, como constitución material permanente, lo que podría explicar la decisión de declarar las bases que debían enmarcar la tarea constituyente<sup>35</sup>. Se percibe entre algunos congresistas también la influencia de Vattel y su noción de leyes fundamentales perdurables. Yanes aludió asimismo, en 1825, como una tesis difundida entonces, a la distinción, que objetó, entre disposiciones fundamentales, inmunes al poder de revisión constitucional, y normas reglamentarias y reformables de la constitución<sup>36</sup>.

Otro motivo, compartido con experiencias de uso de cláusulas de intangibilidad en constituciones del siglo XX<sup>37</sup>, está ligado a la debilidad política, social e institucional de la obra constitucional que estaba iniciándose. Mediante el establecimiento del carácter pétreo de ciertos principios fundamentales se buscaba contrarrestar las tendencias adversas a la República y al liberalismo presentes en el orden social y político. Nótese que subsistían corrientes realistas en el ámbito de Colombia, que el pensamiento y las pautas de organización social de la monarquía no habían desaparecido, y que había incertidumbre sobre la evolución y

---

<sup>33</sup> Sobre el constitucionalismo utopista de muchos líderes de la revolución neogranadina *vid.* Isidro Vanegas, “El constitucionalismo revolucionario en la Nueva Granada”, *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*, 37, I semestre 2013, p. 50-51.

<sup>34</sup> Sobre la importancia de los juristas en la justificación de la Independencia *vid.* Rogelio Pérez Perdomo, *Los abogados en Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1981, pp. 80 y ss.

<sup>35</sup> Sobre esta constitución material en el mundo hispánico prerrevolucionario y la pervivencia de esta idea *vid.* Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, *op. cit.*, pp. 122 y ss.

<sup>36</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, Imprenta de Devisme hermanos, Caracas, 1825, p. 15.; *vid.* igualmente el texto publicado en 1839: *Manual Político del Venezolano y Apuntamientos sobre la legislación de Colombia*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2009, pp. 120-121.

<sup>37</sup> Pedro de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, *op. cit.*, p. 248.

desenlace que tendría la guerra que aún se libraba en parte de Colombia y en el sur del subcontinente.

En otras palabras, el carácter pétreo de los principios republicanos y liberales se explicaba por la precariedad de las bases sociopolíticas de la Unión<sup>38</sup>. Sus piezas no estaban completas al momento de integrarla, como la propia Constitución lo reconocía<sup>39</sup>. Había que aprender a edificar repúblicas edificando<sup>40</sup>; había que intentar levantar toda una institucionalidad republicana sobre un piso frágil que se tambaleaba aún en los campos de batalla, y con un pasado monárquico que pesaba mucho en las conciencias y en el orden político y social. Había que anclar la nave del Estado a la República liberal, sabiendo que las aguas empujarían y ya lo estaban haciendo en otras direcciones: la del pasado-presente monárquico, y la del gobierno militar y personalista. De allí la importancia de la Ley Fundamental y de la Constitución que se dictaría conforme a las bases que aquella cimentó, todo lo cual se vinculaba con el espíritu principista o constitucionalista antes señalado. El hilo quebradizo de la juridicidad, ahora volcada en el constitucionalismo al que había que aferrarse tras dar el salto de romper con el orden monárquico, era el principal sostén de Colombia que iba más allá de los requerimientos estratégicos del combate militar emancipador, menos apremiantes desde 1825.

La adopción de la Ley Fundamental en Cúcuta tenía también un trasfondo de tensiones jurídico-políticas entre los protagonistas del proceso. Se ha destacado que entre los neogranadinos existían reservas respecto de la Constitución venezolana de 1819<sup>41</sup>, la cual, según la Ley Fundamental aprobada en Angostura, debía tratarse como proyecto para la nueva Constitución. Reservas que no podrían entenderse cabalmente si no se consideraba que eran también generadas por la personalidad política, el papel militar y algunas ideas constitucionales de Bolívar, como tampoco si no se tenían en cuenta las circunstancias que antecedían y eran en parte coetáneas al funcionamiento del Congreso: una guerra prolongada y devastadora en lo humano, económico y social, que había convertido a Venezuela y en parte a la Nueva Granada en un “campo militar”<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Respecto de esta precariedad *vid.* Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, *op. cit.*, pp. 138 y ss.

<sup>39</sup> “Artículo 6.- El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de Nueva Granada y de la Capitanía General de Venezuela. Artículo 7.- Los pueblos de la extensión expresada que están aún bajo el yugo español, en cualquier tiempo en que se liberen, harán parte de la República, con derechos y representación iguales a todos los demás que la componen”.

<sup>40</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, *op. cit.*, p. 592.

<sup>41</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, *op. cit.*, p. 301.

<sup>42</sup> Carta de Bolívar al general Nariño del 21 de abril de 1821, Simón Bolívar, *Obras Completas*, V. I, , Edición del Ministerio de Educación de Venezuela, compilación y notas de Vicente Lecuna, p. 551.

Los cimientos de Colombia se estaban levantando sobre una estrategia militar acertada de esfuerzo conjunto para liberar de la dominación española a una gran porción de Venezuela, primero, y después de la Nueva Granada, el cual se concretaría, ya en suelo de la Unión Colombiana, con la victoria de la emancipación en el centro de Venezuela, en la batalla de Carabobo, el 24 de junio de 1821, y en tierras quiteñas, con la batalla de Pichincha, el 24 de mayo de 1822. Subsistían algunos reductos de poder monárquico en territorio de Colombia y era necesario completar la Campaña del Sur, y Colombia proporcionaba el dispositivo estratégico<sup>43</sup> básicamente militar, trabado entre fuerzas venezolanas y neogranadinas, que apuntaló la independencia.

No estaba claro si el éxito en los campos de batalla podía ser replicado en la titánica tarea de erigir una República liberal, sobre todo si los fundamentos desde los cuales se acometería la construcción institucional eran los mismos que habían sustentado el llamado Estado guarnición<sup>44</sup>. El temor a la concentración de poder y al gobierno militar influyó seguramente en la aprobación de la Ley Fundamental por el Congreso de Cúcuta y en la de la propia Constitución de 1821. José Manuel Restrepo, actor y testigo de aquellas circunstancias, sostuvo que: “los Diputados temían al ejército y a los militares”<sup>45</sup>.

En lo que respecta a la Constitución de 1819, se discrepaba del Senado vitalicio, por aristocrático; de la asignación de cargo permanente a los Obispos en este órgano; de la distinción entre ciudadanos activos y pasivos; de las amplias atribuciones del Presidente de la República, particularmente de sus poderes durante estados de excepción, que podían conducir a la suspensión del imperio de la Constitución, evocando la Constitución francesa del Consulado de 1799; también de su facultad para rechazar sentencias judiciales, si apreciaba injusticia notoria que irrogara perjuicio irreparable, sujeta esta valoración a la palabra final del Senado, ello por violar la separación de poderes; estas objeciones se reflejarían luego en la elaboración del texto constitucional, que abandonó tales previsiones. La Constitución de 1819 era asimismo en extremo centralista, al punto de definir a la República como una e indivisible, siendo este un tema complejo y sensible en el Congreso de Cúcuta, que este debía resolver sin estar de entrada vinculado al esquema de Angostura<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, op. cit., pp. 580 y ss.

<sup>44</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., p. 299; sobre los antecedentes de este Estado guarnición *vid.* Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*, op. cit., pp. 243 y ss.

<sup>45</sup> José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución de Colombia*, op. cit., p. 283.

<sup>46</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., pp. 298 y 301.

Con todo, no sería exacto asumir que la Ley Fundamental aprobada por el Congreso de Cúcuta se dictaba contra la Ley Fundamental y la Constitución de Angostura, o contra Bolívar. Todavía había márgenes para un trabajo cooperativo entre unos y otros sectores en medio de grandes incertidumbres sobre lo que vendría. De hecho, diputados venezolanos, cercanos a Bolívar, como Peñalver y Gual<sup>47</sup>, tuvieron intervenciones destacadas favorables a la aprobación de la Ley Fundamental en Cúcuta, coincidentes con las de diputados neogranadinos, y la Constitución de Angostura influyó en algunos aspectos del texto grancolombiano. Aunque era posible reconocer desde entonces las peligrosas tendencias comentadas junto a los correspondientes temores, y las dudas que en poco tiempo se dispararon en sentido negativo a la viabilidad de la República liberal proyectada y de la misma Colombia. Pero antes de aludir al desenlace de Colombia conviene volver a los principios inderogables consagrados en la Ley Fundamental y en la Constitución de Cúcuta.

### III. EL GOBIERNO POPULAR REPRESENTATIVO Y LOS PRINCIPIOS LIBERALES

#### 3.1. El gobierno popular representativo

Interesa profundizar en las cláusulas de intangibilidad relativas a la forma de gobierno y a sus principios rectores. Rasgo esencial de la forma de gobierno adoptada en la Ley Fundamental y en la Constitución de Cúcuta fue su carácter “popular representativo”. Esta fórmula condensaba adecuadamente los elementos del sistema político que se quería instaurar con la emancipación. Entonces era bastante conocida la categoría del gobierno representativo, entendida a veces como la alternativa a los sistemas de sucesión hereditaria<sup>48</sup>, como un gobierno moderado o como una mixtura entre democracia, monarquía y aristocracia<sup>49</sup>. El gobierno representativo implicaba elegir a los representantes o gobernantes, en virtud de la soberanía radicada en la nación o en el pueblo.

La representación en sí misma no era una categoría desconocida en los regímenes monárquicos medievales y formaba parte del marco institucional de los sistemas coloniales o indianos, pero esta representación

---

<sup>47</sup> Vid. Congreso de Cúcuta, *Actas*, op. cit., pp. 48 y 211; En cuanto a la posición del diputado Peñalver vid. también los comentarios de Carlos Restrepo Piedrahita, “Prólogo”, en Congreso de Cúcuta”, *Actas*, op. cit., p. CVIII.

<sup>48</sup> Una opinión difundida de esa visión fue la de Paine, cuyas obras fueron traducidas tempranamente al español: Thomas Paine (Tomas Pain), *Disertación sobre los primeros principios del gobierno*, E. Justins, Londres, 1819, pp. 21 y ss.

<sup>49</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, op. cit., pp. 35-36; es palpable la influencia de Sieyès en el perfilamiento del concepto del gobierno representativo; vid., entre otras obras, Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios*, op. cit., pp. 85 y ss.

premoderna era de naturaleza corporativa, estamental y plural<sup>50</sup>, mientras que el gobierno representativo moderno o revolucionario se apoyaba en un cambio en la fuente de legitimación del poder público, que pasaba a recaer en la nación o el pueblo y en el sufragio. También era propio del gobierno representativo la separación de poderes, la limitación de los periodos de gobierno y de las potestades públicas, la garantía de las libertades individuales y, a fin de cuentas, la proscripción del despotismo, a lo cual servía también el instituto mismo de la representación.

La representación permitía explicar que el soberano actuara a través de sus representantes, elegidos, sin que le correspondiera gobernar por sí mismo. En los estados hispanoamericanos nacidos de la emancipación se adoptó el gobierno representativo, frecuentemente en su versión de soberanía de la nación —a veces encubierta bajo la apelación a la soberanía del pueblo—, a la que había acudido Sieyès, junto a la de la representación. La nación ejercía su soberanía por medio de sus representantes, elegidos por los ciudadanos, Tal como sostuvo Yanes, exponiendo el pensamiento de la época: “El principio fundamental del gobierno popular representativo, es que el pueblo no puede ejercer por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias”<sup>51</sup>. Ello se consideraba compatible con las limitaciones en el acceso a la ciudadanía, el sufragio censitario y otras reglas que reducían el ámbito de quienes tenían derecho a elegir y a ser elegidos<sup>52</sup>, lo cual se correspondía con los intereses de clase de la élite criolla, reacia a acompañar la revolución política de alteraciones sustanciales en el orden social y económico.

Pero ese gobierno representativo podía atribuirse la condición de popular, porque la legitimación política ya no venía de arriba, sino de la base sociopolítica, de la nación o del pueblo, tan soberano como necesitado de representación para regir los asuntos públicos. No pretendía ser un gobierno propiamente democrático, pues existían temores ante el radicalismo popular, los gobiernos de asamblea y otros extremos democráticos. Como dijo igualmente Yanes: “la representación ha moderado la democracia, y simplificado el gobierno popular”<sup>53</sup>. El gobierno “popular representativo” reflejaba bien el ideal del gobierno republicano perseguido por los líderes del movimiento independentista, bajo los cánones de ese tiempo y contexto.

---

<sup>50</sup> François-Xavier Guerra, *Modernidad e Independencias*, Mapfre, Madrid, 1992, pp. 190 y ss.

<sup>51</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, op. cit., pp. 37-38-

<sup>52</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, op. cit., pp. 38 y ss.

<sup>53</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, op. cit., p. 39.



La fórmula no era nueva y sus antecedentes están ligados a la misma Colombia, esto es, a la historia de uno de sus pilares estructurantes, las provincias de la Nueva Granada. La Constitución de Cundinamarca de 1811 previó incipientemente normas de intangibilidad, Así, en el artículo 6 del título en que trataba la revisión constitucional, excluyó a las “bases primarias” de la posibilidad de reforma constitucional, sin que quedara claro cuáles eran estas. No obstante, los acontecimientos condujeron a que prontamente debiera reformarse esta Constitución, en aspectos esenciales, al sustituirse un régimen de monarquía constitucional o moderada, la llamada monarquía independentista<sup>54</sup>, que aún profesaba lealtad a la corona y a Fernando VII, por un sistema republicano. La Constitución republicana de Cundinamarca de 1812 estableció que el gobierno de esta República era “popular representativo”, y dispuso que algunas “bases” de la Constitución, esto es, la protección de la religión católica, la soberanía del pueblo y la organización de la República en tres poderes, no eran susceptibles de alteración mediante revisión constitucional (art. 7 del Título III). El gobierno popular representativo estaba igualmente contemplado expresamente en la Constitución de la República de Tunja de 1811 y en la de Antioquia de 1812. Asimismo, el Acta de la Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, de 1811, que asoció a otras provincias de la Nueva Granada, contemplo la forma de gobierno “popular, representativo...” (art. 7)<sup>55</sup>. Otras Constituciones de provincias que habían pertenecido al virreinato asumieron también el gobierno representativo, no siempre bajo idéntica fórmula, pero con el denominador común de romper con la monarquía absoluta y de adoptar el sistema representativo, basado en la soberanía nacional o popular<sup>56</sup>.

Por otra parte, la Constitución de Quito de 1812, que no disolvía definitivamente el vínculo con Fernando VII, disponía que: “La forma de Gobierno del Estado de Quito será siempre popular y representativa” (Artículo 3). Finalmente, la Constitución venezolana de 1811 había ligado la república con los principios liberales y la representación (art. 133); había contemplado que los miembros del Ejecutivo colegiado serían “elegidos

---

<sup>54</sup> *vid.* Édgar Hernán Fuentes-Contreras, Nadia Michele Murillo Sánchez y Jhamer Arley Patiño Castillo (Coord.), *(R) evolución del constitucionalismo provincial en la (primera) independencia de la Nueva Granada: ecos de la Historia*, Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá, 2022, pp. 46 y ss.

<sup>55</sup> En relación con estas Constituciones provinciales *vid.* Édgar Hernán Fuentes-Contreras, Nadia Michele Murillo Sánchez y Jhamer Arley Patiño Castillo (Coord.), *(R) evolución del constitucionalismo provincial en la (primera) independencia de la Nueva Granada: ecos de la Historia*, *op. cit.* pp. 23 y ss.; Hernán Olano García, *Manual de pensamiento histórico constitucional colombiano*, tirant lo blanch, Bogotá, 2021, pp. 199 y ss. Los textos constitucionales citados pueden consultarse en [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Constituciones\\_de\\_Colombia](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Constituciones_de_Colombia), y en <https://www.cervantesvirtual.com/obra/constitucion-de-la-republica-de-tunja-1811/>.

<sup>56</sup> *Vid.* Isidro Vanegas, “*El constitucionalismo revolucionario en la Nueva Granada*”, *op. cit.*, pp. 35 y ss.

popularmente” (art. 72) y a los efectos de la elección de los Representantes había previsto la participación de los “electores populares de cada Provincia” (art. 14)<sup>57</sup>. La fórmula del gobierno popular representativo llegó a estar presente en el discurso político. El propio Bolívar se referiría a esta clase de régimen en la Carta de Jamaica<sup>58</sup>. Durante el Congreso de Cúcuta la forma de gobierno popular representativo fue planteada tempranamente y fue recogida primero en la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia (art. 1)<sup>59</sup>. La propuesta de incorporarla a esta Ley y a la Constitución provino inicialmente de diputados neogranadinos pero no suscitó resistencias entre los venezolanos, porque unos y otros mayoritariamente coincidían en este gobierno republicano moderado de legitimación popular-representativa censitaria.

El diputado neogranadino Azuero fue uno de sus impulsores, y tomaba al gobierno de Inglaterra como referencia histórica principal del “sistema representativo moderno”, que sería perfeccionado en las colonias de la América septentrional que alcanzaron la independencia<sup>60</sup>. En sesión del 21 de mayo de 1821 incluyó esta fórmula en el proyecto que presentó para la Ley Fundamental, el cual, por otra parte, conciliaba las posiciones encontradas surgidas en torno al punto medular de discusión en Cúcuta: la organización político-territorial, esto es, la forma de Estado<sup>61</sup>. Diputados venezolanos como Gual y Peñalver propugnaban el sistema unitario o central, mientras que algunos diputados neogranadinos se pronunciaron por el federal<sup>62</sup>. En los extremos, el primero era objetado por equivaler a la monarquía o por favorecer el despotismo que rechazaban los pueblos, y el segundo, por ser quimérico o distante de la realidad de una independencia aún no consolidada, que requería unidad de organización política. El diputado Zárraga, venezolano, resumió los términos del debate: “estamos conformes en preferir el gobierno repre-

---

<sup>57</sup> Estas Constituciones pueden consultarse en <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1812-quitena.pdf> y [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-los-estados-de-venezuela-21-de-diciembre-1811/html/86de8dbc-4b14-4131-a616-9a65e65e856a\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-federal-de-los-estados-de-venezuela-21-de-diciembre-1811/html/86de8dbc-4b14-4131-a616-9a65e65e856a_2.html).

<sup>58</sup> “No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros...”; Simón Bolívar, *Obras Completas*, V. I, *op. cit.*, p. 170. Aquí Bolívar alude al sistema federal como un tipo de gobierno popular y representativo.

<sup>59</sup> “Artículo 1. Los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedan reunidos en un solo cuerpo de nación, bajo el pacto expreso de que su gobierno será ahora y siempre popular representativo”; la Ley Fundamental puede consultarse en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/ley-fundamental-de-la-union-de-los-pueblos-de-colombia-de-1821/html/06b8b4b5-c7bb-40b8-86bb-d3b715968f69\\_2.html#I\\_0](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/ley-fundamental-de-la-union-de-los-pueblos-de-colombia-de-1821/html/06b8b4b5-c7bb-40b8-86bb-d3b715968f69_2.html#I_0)

<sup>60</sup> Congreso de Cúcuta, Actas, *op. cit.*, pp. 56.

<sup>61</sup> Congreso de Cúcuta, Actas, *op. cit.*, pp. 57-58. Respecto de los orígenes de esta disputa *vid.* los comentarios de Hernán Olano García, *Manual de pensamiento histórico constitucional colombiano*, pp. 242 y ss.

<sup>62</sup> Congreso de Cúcuta, Actas, *op. cit.*, pp. 74 y 78.

sentativo; pero disentimos en si ha de ser federal o central”<sup>63</sup>; y el diputado neogranadino Restrepo puntualizó que no debía pensarse que “los que apetece un gobierno central, estamos decididos por la monarquía”<sup>64</sup>.

La diatriba sobre la forma de Estado prosiguió, pero el Presidente del Congreso llamó la atención de los representantes sobre el acuerdo que claramente existía entre todos respecto de la forma de gobierno, a la que se refería el proyectado artículo 1 de la Ley Fundamental, y en tal sentido señaló: “que los elocuentes discursos que acabo de oír han afianzado más la opinión ya fijada, por un gobierno popular representativo...los otros artículos decidirán de lo demás”<sup>65</sup>. Ya el diputado Peñalver había mencionado el objeto de la disputa: “la opinión estaba dividida en el Congreso, unos por la federación y otros por la concentración”<sup>66</sup>. Esta controversia fue resuelta a favor del esquema unitario o centralizado, como solución provisional que tras el ensayo constitucional sería revisada oportunamente, y en el artículo 1 se aprobó la definición de la forma de gobierno.

El concepto del gobierno popular representativo pasó a jugar un papel relevante en la discusión política y constitucional a partir de su consagración en la Ley Fundamental de 1821. Guio las discusiones constituyentes, pues era invocado como parámetro para justificar o rechazar la inclusión de alguna regulación. Algunos contenidos aristocráticos previstos en la Constitución de 1819 u otros que se propusieron durante las deliberaciones fueron rechazados por el Congreso de Cúcuta atendiendo a ese parámetro<sup>67</sup>. Además, a veces la legislación elaborada por este mismo Congreso era motivada o evaluada con base en los componentes de esa forma de gobierno, al igual que en los principios liberales<sup>68</sup>.

Más aún, la propia Constitución de 1821, ya en tiempo de su vigencia, fue objeto de críticas por ser, en opinión de algunos, inconsecuente en algunas disposiciones con los principios del gobierno popular representativo que debían servir de base a sus preceptos y que ella misma consagró<sup>69</sup>. De especial importancia fue el uso que se hizo de estos principios

---

<sup>63</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 80.

<sup>64</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 77.

<sup>65</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 125.

<sup>66</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 46. Como lo dijo el diputado neogranadino Francisco Soto, en sesión del 30 de mayo: “tres partidos, señor, se presentan en esta augusta asamblea. Unos opinan que federación actual; otros la pretenden para lo futuro, y otros quieren un gobierno de concentración”, Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 118.

<sup>67</sup> Sobre el rechazo a elementos aristocráticos en el Senado *vid.* Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830, op. cit.*, pp. 297.

<sup>68</sup> Así sucedió con la ley según la cual las leyes dictadas por el Congreso debían estar acompañadas “de las razones en que se funden”, lo cual se entendía que obedecía “a la naturaleza del gobierno representativo, y a los principios liberales que Colombia ha adoptado”. Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna, op. cit.*, p. 515.

<sup>69</sup> Fue el caso de Francisco Javier Yanes, quien escribió en 1823 un alegato en contra

para arrostrar o cuestionar tendencias o propuestas autoritarias o monárquicas suscitadas después de 1821. Con razón se ha dicho que: "...el concepto del gobierno popular representativo, entre 1821 y 1830, fue la consigna de quienes lucharon por mantener íntegra la constitución ante las tentativas de reformas que apuntalaban el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, como los proyectos de Constitución boliviana y de monarquía constitucional propulsados por Bolívar o su círculo social y político más íntimo"<sup>70</sup>. Esta fórmula, con precisiones ulteriores, trascendió a la agonía de Colombia en 1830, como veremos.

### 3.2. Los principios liberales

La Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, además de adoptar la forma de gobierno popular representativo, se refirió a "los principios liberales que ha consagrado la sabia práctica de otras naciones" (art. 7), los cuales debían también guiar la formación de la Constitución.

El modelo republicano, el ideario revolucionario-liberal y de la Ilustración estuvieron muy presentes en las sesiones del Congreso de Cúcuta y en sus integrantes. No estuvieron influenciados por una sola fuente histórica y doctrinaria de corte liberal. Por otra parte, en el Congreso de Cúcuta confluyeron corrientes prerrevolucionarias, como las del pensamiento escolástico y neoescolástico<sup>71</sup>, pero pesaron mucho los anteceden-

---

de varios aspectos de la Constitución de 1821 y de leyes dictadas por el Congreso de Colombia. El fundamento recurrente de sus observaciones era la contradicción con el gobierno popular representativo. Francisco Javier Yanes, *Manual Político del Venezolano y Apuntamientos sobre la legislación de Colombia*, *op. cit.*, pp. 21 y ss. Muchas de estas críticas estaban más bien referidas a la práctica política, que degeneraba en militarista, ejecutivista y acariciaba propuestas monárquicas.

<sup>70</sup>Luis Daniel Perrone Galicia, "Los gobiernos populares en el pensamiento político de la independencia (1810-1830)", *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N° 160, 2020, p. 160. Este autor afirma también que la fórmula del gobierno popular representativo fue una vía intermedia que se propuso para armonizar posiciones discrepantes entre diputados venezolanos y neogranadinos, relativas a la adopción de una república con cognomento democrático o popular, defendida por los segundos, o simplemente representativa, propugnada por los primeros (p. 160). Importa aclarar, sin embargo, que no hubo una disputa entre promotores neogranadinos y antagonistas venezolanos del gobierno democrático, pues, como ya se explicó, unos y otros tenían reservas ante los posibles excesos de los gobiernos propiamente democráticos. Lo que Vicente Azuero propuso como plan que "evita los extremos, que concilia las posiciones encontradas", se insertaba en el debate principal sobre el federalismo o el centralismo, frente al cual propugnó una solución provisoria unitaria moderada, y la forma de gobierno popular representativo era una premisa de su propuesta no una fórmula transaccional; *vid.* Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, pp. 57-58. El gobierno popular representativo era una noción que expresaba una visión compartida entre los integrantes del Congreso de Cúcuta sobre el ejercicio del poder, quienes mayoritariamente defendían la soberanía del pueblo o mejor de la nación, pero con la mediación de la representación, encomendada a los más ilustrados o capaces para el ejercicio del poder, con sufragio limitado.

<sup>71</sup>Mauricio Plazas Vega, "Las ideas políticas de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821", *op. cit.*, pp. 239 y ss.

tes de la Ilustración. Sin duda, repicaba el eco de la revolución inglesa, por vía directa o indirecta. En cuanto a la Revolución Francesa, prevaleció el influjo de la Constitución de 1791 y del esquema de monarquía constitucional, aunque sacando al monarca y a la corona del espacio político<sup>72</sup>, y también lo hubo de textos constitucionales posteriores al de 1793. Con soberanía de la nación (art. 3 de la Constitución de 1821), no del pueblo. Mientras que se veía con reservas a la Constitución de 1793 y lo que representó esa fase de la revolución. El radicalismo democrático era temido, al igual que lo era la monarquía absoluta, pues ambos podían conducir al despotismo cuyo rechazo estaba en los móviles principales del movimiento emancipador.

Esta aproximación se correspondía con la denominada conciencia criolla y con la cosmovisión de origen monárquico que aún reinaba en la clase dirigente y en otros sectores de la sociedad<sup>73</sup>. La preservación del orden público y social fue una preocupación siempre manifiesta en la lucha por la Independencia en las provincias de Colombia, aun antes de la creación de esta República. La Revolución Norteamericana repercutió también en las tareas constituyentes, pues era un modelo de republicanismismo y de carácter federal del Estado que encarnaba ideales liberales, aunque al mismo tiempo suscitaba reservas en quienes temían del esquema federal o del acento democrático al que se le asociaba.

Las deliberaciones del Congreso de Cúcuta dan cuenta de esa diversidad de influencias y del eje liberal predominante, aunque heterogéneo. Azuero protagonizó la defensa de los principios liberales, inspirándose en Inglaterra como cuna del “sistema representativo moderno” y elogió los pasos dados por las colonias norteamericanas que supieron ganar la Independencia y superar los defectos del sistema original mediante el reconocimiento de la igualdad y el establecimiento del gobierno federativo. Admitía, sin embargo, que debía avanzarse con prudencia y que el régimen federal sería un ideal a largo plazo. La garantía de las libertades y derechos, con separación de poderes, era para él lo esencial<sup>74</sup>. Frente a ello hubo posturas más cautelosas, favorables al gobierno representativo pero no al sistema federal y a lo que podía llevar consigo; se temía que una decisión prematura en la materia, guiada por una referencia institucional, como la federal o la del radicalismo revolucionario, que no

---

<sup>72</sup> En igual sentido *vid.* Germán Carrera Damas, quien añade que la república a la francesa “era asociada con la tiranía tumultuario o de asamblea, la plebe insurrecta, el terror y...la militante actitud antirreligiosa”, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna, op. cit.*, p. 109.

<sup>73</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna, op. cit.*, pp. 114 y ss.

<sup>74</sup> “Nada se hubiera conseguido con todo lo discutido en la constitución si no se aseguraban las leyes de la libertad individual, que es la parte esencial de toda constitución libre”. *Vid.* Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, p. 314; *vid.* otras intervenciones de Azuero en la misma dirección; Congreso de Cúcuta, *Actas, op. cit.*, pp. 56-57.

necesariamente coincidían con la voluntad y características de los pueblos, generara complicaciones para gobernar. Pero había coincidencia en la necesidad de proteger las libertades fundamentales, con división de poderes<sup>75</sup>, la cual era defendida también desde la perspectiva de la limitación de la democracia<sup>76</sup>. Se procuraba a fin de cuentas, tal como sintetizó el Presidente del Congreso, “hermanar la energía y el vigor que necesita el gobierno en nuestra situación actual, con los principios liberales y eternos que deben adoptarse”<sup>77</sup>.

Las doctrinas ilustradas y liberales tuvieron igualmente presencia en el Congreso de Cúcuta en la versión del liberalismo español, que se conocía en América, y del liberalismo criollo que se gestaba<sup>78</sup>. En lo concerniente a la Revolución Liberal española, las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812 tuvieron relevancia en la elaboración de la Constitución de 1821<sup>79</sup>. La Constitución gaditana reflejaba bien los moldes dentro de los cuales las sociedades del orden monárquico podían incorporar y apuntalar el pensamiento liberal y el constitucionalismo, aunque los peninsulares y los hispanoamericanos tomaron o habían seguido ya en muchos casos caminos diferentes, aquellos hacia la monarquía constitucional, estos hacia la independencia y la república.

En 1821, cuando pasó a elaborarse la Constitución de la República de Colombia, se había extendido el conocimiento sobre la Constitución gaditana, que había sido aplicada además en provincias que se mantuvieron leales a la corona durante el interregno 1812-1814, y que había sido reivindicada en la península por Riego en 1820 y restablecida en su vigencia. Era a esas alturas un símbolo de liberalismo. Uno de los paladines del liberalismo en el Congreso, el diputado Azuero, invocó dicha Constitución durante las deliberaciones, en lo relativo a la consagración de derechos<sup>80</sup>. Algunos decretos legislativos aprobados por el Congreso de Cúcuta, como los referidos a la supresión de la In-

---

<sup>75</sup> *Vid.* en este sentido las intervenciones del diputado Pedro Gual: Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, pp. 48-49 y 211.

<sup>76</sup> *Vid.* la intervención del diputado neogranadino Manuel Campos: Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, pp. 72-73: “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”.

<sup>77</sup> *Vid.* Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>78</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, *op. cit.*, pp. 113 y ss.

<sup>79</sup> Sobre su limitado influjo en el primer constitucionalismo venezolano *vid.* Jesús M. Casal, *Apuntes para una Historia del Derecho Constitucional de Venezuela*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “El paralelo proceso constituyente desarrollado en Cádiz y Caracas entre 1810 y 1812, y la influencia de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo moderno”, consultado en <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2023/03/Brewer-Carias-PARALELO-PROCESO-CONSTITUYENTE-EN-CADIZ-Y-CARACAS-ENTRE-1810-Y-1812-Y-LA-INFLUENCIA-DE-LA-CONSTITUCION-DE-CADIZ-EN-EL-CONSTITUCIONALISMO-MODERNO.-3-2023.pdf>

<sup>80</sup> *Vid.* Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, p. 314.

quisición o la libertad de imprenta, reflejaban impronta gaditana, y la Constitución de 1821 formuló el concepto de soberanía de la nación en términos similares a los de Cádiz (art. 3 de la Constitución de 1812 y 2 de la de 1821), que tenían a su vez el antecedente francés de la Declaración de Derechos de 1789; afirmó la independencia y la libertad de la nación, y la prohibición de ser patrimonio de familia o persona alguna, inspirándose en la norma gaditana<sup>81</sup>, aunque la colombiana proyectaba la Independencia respecto de la monarquía española u otra dominación extranjera (art. 2 de la Constitución de 1812 y 1 de la de 1821); y recogió un precepto tomado de la de Cádiz referido a las restricciones a la autoridad del Rey, adaptado a la figura y atribuciones del Presidente de la República, en relación con las limitaciones a la imposición de arrestos (art. 172 de la Constitución de 1812 y 126 de la de 1821). Por supuesto, hay diferencias significativas entre las dos constituciones, entre otras las relativas a la forma de gobierno y al tratamiento de la religión católica.

Una de las semejanzas importantes entre la Constitución de Cádiz de 1812 y la de Cúcuta de 1821 se refiere precisamente a las bases liberales del sistema político. Esta última en parte calcó de la primera el principio según el cual “Es un deber de la Nación proteger por leyes sabias y equitativas la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos...” (Art. 3)<sup>82</sup>, al cual la Constitución de 1821 confirió carácter pétreo (Art. 190).

De esta forma se previó la intangibilidad de ese compromiso de la Constitución con la protección de la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, lo cual comprendía la garantía de los derechos específicos inescindiblemente vinculados a aquellos. No era intangible un catálogo concreto de derechos, pero sí la garantía de los grandes derechos-principios mencionados y de los que le fueran inseparables.

Los fundamentos históricos de esta norma de la Constitución de Cúcuta no estaban solo ni principalmente en la Carta Magna gaditana, sino en las primeras declaraciones de derechos revolucionarias francesas y norteamericanas. Adicionalmente, se correspondían con el nutrido acervo de la Revolución de Independencia que se venía gestando en los pueblos que luego integrarían Colombia, así como en otras provincias hispanoamericanas. La lucha por la igualdad y otros derechos había caracterizado otros movimientos revolucionarios americanos como el de Haití<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> “Artículo 2. La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona”.

<sup>82</sup> La Constitución de 1812 disponía en su artículo 4º que “La Nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen”.

<sup>83</sup> *Vid.* las Constituciones de Saint-Domingue de 1801 y la de Haití de 1805: [https://warwick.ac.uk/fac/arts/english/currentstudents/undergraduates/modules/fulllist/second/en213/syllabus2017-18/haitian\\_constitution\\_1801.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/arts/english/currentstudents/undergraduates/modules/fulllist/second/en213/syllabus2017-18/haitian_constitution_1801.pdf) <https://wp.stu.ca/worldhistory/wp-content/uploads/sites/4/2015/07/Constitution-of-Haiti-1805.pdf>

Las declaraciones de derechos que habían impulsado la emancipación hispanoamericana desde sus orígenes eran pilares fundamentales de los sistemas emergentes y eran los cimientos de la cláusula pétrea contemplada en el artículo 3 de la Constitución de 1821. En lo que respecta al ámbito de las provincias que se agruparían en (la Gran) Colombia, tales declaraciones, con unas u otras formulaciones, habían sido parte medular de Constituciones de provincias de la Nueva Granada, como las de Cundinamarca, Tunja, Antioquia, Cartagena de Indias y Popayán, entre otras<sup>84</sup>. En Venezuela, el Congreso General de las Provincias de Venezuela<sup>85</sup> adoptó el 1 de julio de 1811 la Declaración de Derechos del Pueblo y luego sancionó la Constitución de ese mismo año, también garantista de los derechos naturales del ser humano, como lo harían las Constituciones de las Provincias que conformaron esta República. Pueden citarse otros antecedentes hispanoamericanos de proclamación de estos derechos, pero sin que llegaran a contemplarse cláusulas de intangibilidad. Habría que esperar a 1821 para que una Constitución de alcance nacional formulara límites explícitos al poder de revisión constitucional.

El citado artículo 7 de la Ley Fundamental de Colombia ponía de manifiesto la determinación de asumir los principios liberales de filosofía y organización política de “otras naciones”, lo cual hacía patente, por un lado, la convicción de que debía instaurarse un nuevo sistema político y una nueva legitimidad, la República liberal, lo cual implicaba dejar atrás los principios del orden político monárquico. Por otro lado, ello revelaba que se comprendía que había un largo trecho por recorrer para sembrar conciencia republicana. La legislación sancionada por este mismo Congreso, que fue constituyente pero cumplió también funciones legislativas, estaba salpicada de referencias a las normas o prácticas de las naciones cultas o civilizadas, también en asuntos técnicos<sup>86</sup>. Se intentaba levantar una República sobre bases frágiles, no solo porque tales ideas fueran sentidas como foráneas, sino porque los fundamentos sociopolíticos del

---

<sup>84</sup> En relación con estas Constituciones provinciales *vid.* Édgar Hernán Fuentes-Contreras, Nadia Michele Murillo Sánchez y Jhamer Arley Patiño Castillo (Coord.), (*R*) *evolución del constitucionalismo provincial en la (primera) independencia de la Nueva Granada: ecos de la Historia, op. cit.*, pp. 23 y ss. Estas Constituciones pueden consultarse en [https://enciclopedia.banrepultural.org/index.php?title=Constituciones de Colombia](https://enciclopedia.banrepultural.org/index.php?title=Constituciones_de_Colombia); <https://www.cervantesvirtual.com/obra/constitucion-de-la-republica-de-tunja-1811/>; [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-para-la-provincia-de-popayan-1814/html/7cce3e08-252a-451b-aab7-a335df6a60d5\\_2.html#I\\_1\\_](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/proyecto-de-constitucion-para-la-provincia-de-popayan-1814/html/7cce3e08-252a-451b-aab7-a335df6a60d5_2.html#I_1_)

<sup>85</sup> Sobre el Congreso de 1811 *vid.* Juan Garrido Rovira, *El Congreso Constituyente de Venezuela*, Universidad Monteávila, Caracas, 2010.

<sup>86</sup> Tal como sucedió con el decreto legislativo del 3 de julio de 1823 referido a la concesión de privilegio para establecer buques de vapor en el Río Magdalena y sus ramificaciones, en cuya justificación se invocaba la experiencia “de las naciones cultas”; *vid.* Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna, op. cit.*, p. 213.



ensayo republicano pertenecían a una sociedad monárquica que en muchos aspectos sobrevivió a la Independencia.

#### **IV.- LA CONSTITUCIÓN DE COLOMBIA DE 1821, LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y EL PODER CONSTITUYENTE**

##### **4.1. La Constitución de 1821**

La Constitución de Cúcuta acogió una solución centralista provisoria en lo político-territorial y desarrolló en buena medida las bases de la Ley Fundamental de Cúcuta. El gobierno de la República de Colombia fue definido y organizado bajo el carácter “popular representativo” (art. 9), con separación tripartita de poderes (art. 10 y 11). Se garantizó la libertad e Independencia de la Nación Colombiana, en los términos antes mencionados, y se declaró que la soberanía reside esencialmente en la nación (arts. 1 y 2) y que el pueblo solo podía ejercer por sí mismo la soberanía mediante las elecciones (art. 10). Bajo premisas unitarias, el territorio de la República se dividía, a los fines de su “organización interior” en departamentos, cuya creación y demarcación correspondía al Poder Legislativo, y estos a su vez en provincias, las cuales se conforman por cantones, basados en parroquias (art. 8). Ello contrastaba por supuesto con la federación o la confederación de provincias que se instauró en la primera fase de la emancipación de Venezuela y la Nueva Granada. El poder nacional (o Poder Supremo) se distribuía entre el Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, electo para cuatro años con una sola posibilidad de reelección inmediata (art. 107); el Poder Legislativo, a cargo de un Congreso bicameral, con Cámara de Representantes y Senado, ambas electas y con periodos determinados, cuatro años para la de Representantes y ocho para el Senado, con renovación de este último por mitad a los cuatro años; y el Poder Judicial, ejercido por la Alta Corte de Justicia y demás tribunales y juzgados. El sistema de gobierno era presidencialista<sup>87</sup>, al estilo estadounidense, aunque con sus notas distintivas, y con importantes atribuciones contraloras del Congreso, cuyo periodo ordinario de sesiones se extendía, a lo que se sumó la declaración interpretativa que este emitió acerca del artículo 69 de la Constitución, aclarando que tenía facultad para decidir por sí mismo sobre la prórroga de sus sesiones, sin tener que contar con la sanción del Poder Ejecutivo<sup>88</sup>.

En el Poder Ejecutivo se previó también un Vicepresidente, igualmente electo, con funciones específicas de suplencia de faltas temporales o de faltas absolutas, con carácter interino, así como Secretarios del Des-

---

<sup>87</sup> Ricardo Zuluaga, *Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional*, op. cit., p. 100.

<sup>88</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, op. cit., p. 521.

pacho o Secretarios de Estado, y un Consejo de Gobierno de naturaleza consultiva, compuesto por el Vicepresidente, un Ministro de la Alta Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho. El Presidente designaba a los Intendentes, primera autoridad política de los departamentos, con acuerdo del Senado, cuya aprobación era también necesaria para designar oficiales militares de coronel hacia arriba y representantes diplomáticos. El Congreso ostentaba relevantes facultades de control sobre el Presidente de la República, quien estaba sujeto a juicio político y no podía mandar personalmente las fuerzas de mar y tierra sin acuerdo del Congreso (arts. 89 y 117, p. ej.), el cual era también necesario para el ejercicio de potestades extraordinarias durante estados de excepción (art. 128).

La legitimación política “popular” se producía a partir de las asambleas parroquiales, a las que correspondía sufragar por los electores de cada provincia, que conformaban las asambleas electorales, encargadas de participar en la elección de los altos cargos ejecutivos y legislativos. El Congreso tenía atribuciones de escrutinio final y funciones electivas supletorias, en caso de no alcanzarse, con el voto de las asambleas electorales, la mayoría absoluta o calificada exigida para acceder al destino respectivo, aunque los miembros de la Cámara de Representantes se elegían siempre en las asambleas electorales (arts. 12 y ss.). El sufragio activo y pasivo era restringido, conforme a los cánones de la época, que ponían de manifiesto estructuras subsistentes de la sociedad colonial, aunque se suavizaron exigencias económicas de la Constitución de Angostura<sup>89</sup>.

El ideario liberal llevó también a reiterar la prohibición del mayrazgo u otras vinculaciones semejantes (art. 179), así como la extinción y proscripción de los títulos nobiliarios u otros similares (art. 181). Ello se tradujo además en la ausencia de referencias a la religión católica en la Constitución, como religión oficial o protegida por el Estado, lo cual se enlazaba con la política favorable a la inmigración. Aunque desde el mismo juramento de los diputados en Cúcuta salió a relucir la continuidad con el orden social anterior, que tenía en esa religión un pilar fundamental, lo cual fue reiterado por la obra legislativa del Congreso, incluyendo la aprobación del Patronato con la Iglesia Católica. No se consagró la libertad de cultos, pero se pretendía dejar márgenes para que los inmigrantes europeos o de otros orígenes pudieran profesar otras creencias. Se limitó la competencia de los tribunales militares.

En esta y otras materias la Constitución cabalgaba con dificultad entre los valores tradicionales y los nuevos paradigmas. Se prescribió que la nación debía proteger “la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de todos los colombianos” (art. 3) y se estableció que los ciudadanos debían contar con un “remedio pronto y seguro, con arreglo a las leyes, de

---

<sup>89</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., pp. 316.

las injurias y daños que sufrieren en sus personas, en sus propiedades, en su honor y estimación” (art. 157). Pero fue escueta la declaración de derechos, confundida con las disposiciones generales de la Constitución. No se abolió la esclavitud, aunque el Congreso de Cúcuta había dictado una ley de libertad de partos, que tuvo significación ambivalente, pues implicaba dar pasos hacia su eliminación, pero prolongaba una situación de sumisión que se avenía con los intereses de la clase dominante de propietarios de tierras agrícolas<sup>90</sup>. La continuidad advertida tuvo una vertiente jurídica más general, pues se declaró la perdurabilidad de la legislación anterior que no fuera contraria a la Constitución o a las leyes o decretos emitidos por el Congreso (art. 188), lo cual apuntalaba la vigencia de buena parte del orden jurídico de la monarquía.

Al promulgarse la Constitución se dirigió una alocución a los habitantes de Colombia, cuyo encabezamiento resumía los principios medulares del nuevo texto: “se ha levantado el edificio firme y sólido de 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”<sup>91</sup>.

En una valoración de conjunto, la Constitución de Cúcuta sentó fundamentos republicanos, recogió principios liberales y representó un avance en comparación con la de 1819. Ha sido apreciada de distinto modo a uno y otro lado del Meta. Para la doctrina colombiana, “el constitucionalismo colombiano halla sus cimientos en la Constitución de 1821”<sup>92</sup>, mientras que entre los especialistas venezolanos suele ser vista como un paréntesis en la evolución constitucional, que arranca con la Constitución de 1811, o peor aún, como un caldo de cultivo de factores que empujarían el devenir político en una dirección autoritaria<sup>93</sup>. Este último enfoque obedece a equívocos de la propia historiografía nacional<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, op. cit., pp. 337 y ss.

<sup>91</sup> Alocución del Presidente y demás integrantes de la directiva del Congreso, de 30 de agosto de 1821; puede consultarse en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_1.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-16/html/0260ce5e-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html).

<sup>92</sup> Mauricio Plazas Vega, “Las ideas políticas de la Constitución de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821”, op. cit., p. 229. En igual sentido, se ha sostenido en Colombia que: “no resulta aventurado afirmar que varias de las fórmulas institucionales adoptadas en 1821 siguen esencialmente vigentes: Estado unitario y centralizado, régimen republicano, congreso bicameral, sistema presidencial fuerte, son todas instituciones heredadas del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta y se han convertido en tendencias esenciales de nuestro constitucionalismo”; Ricardo Zuluaga, *Villa del Rosario de Cúcuta 1821. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de un Congreso fundacional*, op. cit., p. 107.

<sup>93</sup> José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Ministerio de Educación, Caracas, 1953, T. I, p. 614.

<sup>94</sup> Vid. Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, op. cit., pp. 181 y ss., quien sostiene que cierta historiografía pierde

A lo anterior ha de sumarse la extensa labor legislativa que el Congreso constituyente llevó a cabo en paralelo en campos como la libertad de imprenta, la eliminación de la inquisición, la promoción de la libertad de comercio, con titubeos, la protección de la propiedad, la organización de la hacienda pública y, en particular, de los tributos, y la promoción de la educación pública para sembrar una conciencia republicana<sup>95</sup>.

#### **4.2. El carácter revisable de la solución unitaria, las bases materiales perdurables y la gran Convención**

Como se dijo, la Constitución fue aprobada sin grandes conflictos, aunque hubo intensas controversias en relación con la forma de Estado. Ya en los pueblos que conformarían la República de Colombia este asunto había sido problemático. En la Nueva Granada había dado lugar a una guerra entre los federalistas y los centralistas, y en Venezuela la Constitución de 1811 fue duramente criticada por Bolívar por haber adoptado el esquema federal, tal como lo había expresado también Miranda durante las sesiones del Congreso de 1811. De allí que Bolívar diseñara un Estado centralizado en su propuesta al Congreso de Angostura de 1819.

Pero al crear Colombia la discusión adquiría otra dimensión y sentido político, pues ahora se trataba de pensar en la organización político-territorial para una entidad política hasta entonces inexistente, que sobrepasaba en mucho las dimensiones particulares del antiguo Virreinato del Nuevo Reino de Granada y de la Capitanía General de Venezuela.

¿Si ya había sido complicado articular, a los fines de la emancipación, a las provincias que habían integrado la Nueva Granada, por un lado, y a las de Venezuela, por el otro, en sus respectivas luchas por la independencia, con disensos, recelos provinciales y tensiones, como no lo sería erigir un tanto artificiosamente una nueva estructura de poder político que abrazara a estos pueblos, históricamente separados aunque pertenecientes al mismo orden monárquico, que aún estaban en búsqueda de su propia identidad en el marco republicano que cada cual había adoptado por su cuenta? Había que considerar también las relaciones y equilibrios de poder que se venían desarrollando en cada entidad y el riesgo de quebrantarlas hasta el punto de comprometer la Unión. La cuestión del federalismo era, conviene apuntarlo, una disputa que poseía ramificaciones

---

de vista que “la República de Venezuela nació, propia y definitivamente, en el seno de la República de Colombia”; p. 181. El equívoco no es menor en materia constitucional, pues los aspectos positivos que suelen reconocerse a la Constitución venezolana de 1830 no pueden comprenderse sin considerar la Constitución de 1821 como antecedente y la experiencia grancolombiana como acicate.

<sup>95</sup> Sobre esta importante obra legislativa *vid.* Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de la República de Colombia de 30 de agosto de 1821*, *op. cit.*, pp. 313 y ss.

doctrinarias y propósitos políticos que en alguna medida iban más allá de la organización territorial propiamente dicha, lo cual atizaba el conflicto entre los defensores de una u otra postura.

En todo caso, el debate entre federalistas y centralistas se decantó en el sentido de adoptar una organización más bien centralizada, con el matiz, importante a los fines de este trabajo, de que se entendió que al alumbrar la nueva República era preferible seguir el esquema centralizado, en circunstancias en las que era fundamental reunir todos los esfuerzos económicos y militares para consolidar la independencia.

Se pensó que logrado este objetivo y con cierta experiencia acumulada podía convocarse una Convención de Colombia para evaluar allí asuntos como la forma de Estado (federal o central) y definir con mayor firmeza el marco constitucional de la República. Tal como ha sido afirmado al analizar las deliberaciones: “Prevaleció la corriente que propugnaba adoptar provisionalmente la forma unitaria para que después de haber concluido la guerra de independencia y transcurrido un prudencial periodo de prueba...del ordenamiento constitucional, se le practicase un examen para evaluar sus resultados”<sup>96</sup>.

Ello quedó recogido en el artículo 191 de la Constitución de Cúcuta:

“Cuando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio de la República que hoy está bajo el poder español, pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una gran Convención de Colombia autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad”.

Este es un punto relevante para comprender la significación técnica o sistemática de sus cláusulas de intangibilidad: la Constitución de 1821 se consideraba a sí misma como un ensayo, como un texto constitucional sujeto a prueba y que debía someterse a revisión después de diez o más años, cuando se hubieran apreciado sus bondades o defectos. Además, se preveía la posibilidad de revisar algunos artículos de la Constitución, aun antes de estos diez años y por un procedimiento en el que actuaban las dos cámaras del Congreso, que debían proponer las reformas por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, para que fueran examinadas y eventualmente aprobadas por igual mayoría calificada, en ambas cámaras, una vez que se hubiera renovado al menos la mitad de cada una de ellas.

---

<sup>96</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., p. CVIII.

Esto implicaba que la Constitución no era tan rígida en términos procedimentales, como las revolucionarias del primer constitucionalismo, exceptuando la de 1793, pues estas solían exigir, de una u otra forma, el transcurso de varios años para que pudieran modificarse disposiciones constitucionales<sup>97</sup> y no contemplaban un mecanismo alternativo, reservado a la nación misma, para el ejercicio del poder constituyente. Mientras que la de Cúcuta permitía iniciar de inmediato la revisión de preceptos constitucionales, aunque la aprobación de reformas suponía su ratificación por Cámaras renovadas al menos en la mitad de sus integrantes<sup>98</sup>, apartándose al hacerlo de la Constitución que quiso servirle de modelo, la de Angostura de 1819, que impedía cualquier revisión durante diez años, lo cual venía compensado en la de 1821 por la inclusión de las respectivas cláusulas de intangibilidad. Esta disponía asimismo que, después de diez o más años, debía realizarse un examen global de la Constitución, para confirmarla o cambiarla en todo o en parte. Esta última tarea correspondería a una gran Convención de Colombia, especialmente convocada al efecto por el Congreso.

Esta relativa provisionalidad<sup>99</sup> de la Constitución obedecía a dos razones: primero, la existencia de temas álgidos debatidos en el Congreso, especialmente la organización político-territorial, respecto de los cuales se llegó a un arreglo aceptable para la mayoría vistas las precarias circunstancias que dominaban la fase inicial de la República; y, segundo, la situación singular en que se desarrollaba el proceso constituyente, con entidades como Quito a la que se declaraba ser parte de la Unión Colom-

---

<sup>97</sup> Según la Constitución de 1791, por ejemplo, no solo había que esperar cuatro años para que pudiera proponerse por primera vez la revisión de algún artículo constitucional, sino que luego el procedimiento que se iniciara demoraba varias legislaturas (Título VII).

<sup>98</sup> Según su artículo 190 para la aprobación de la reforma constitucional debía renovarse “por lo menos, la mitad de los miembros de las Cámaras”, lo cual implicaba que mediara la elección de nuevos Representantes, electos cada cuatro años, y de la mitad del Senado, que se renovaba por mitad cada cuatro años (arts. 91 y 94 de la Constitución). No siempre era necesario, por tanto, que transcurrieran cuatro años para que la reforma fuera aprobada por el Congreso en parte renovado, pues la adopción inicial de la propuesta por las Cámaras podía ocurrir cerca de la finalización del respectivo mandato.

<sup>99</sup> La Constitución no era en rigor provisional aunque propendiera a serlo, porque su vigencia no estaba supeditada al vencimiento de un plazo fijo ni al cumplimiento de una condición fatal. Pero invitaba a su evaluación o examen después de cumplirse el supuesto fáctico que establecía (liberación de toda Colombia) y de transcurrir el tiempo de diez o más años que permitiera, a juicio del Congreso, valorar las virtudes o inconvenientes de la Constitución. Si el Congreso convocaba a la Convención, correspondía a esta determinar si se revisaba o reemplazaba la Constitución. En la alusión a una “Convención” de Colombia, latía el influjo de la Constitución francesa de 1793, o quizás de la estadounidense. Aunque más probablemente de la primera, ya que las Convenciones previstas en la Constitución de los Estados Unidos están facultadas para aprobar “enmiendas”, mientras que la francesa de 1793, al prever las “Convenciones nacionales”, asomaba la posibilidad de que estas ejercieran plenamente el poder constituyente.

biana sin que hubiera podido participar en el Congreso. Al respecto aseveró el diputado Restrepo, cuando se planteó en el Congreso constituyente que era contrario a la libertad de Quito integrarla a las instituciones constitucionales de Colombia sin consultarle libremente, que: “tales instituciones llevan el carácter de provisorias, y que más bien deben mirarse como una verdadera iniciativa, por la cual de ninguna manera perderá su libertad, así como Cundinamarca no la perdió por la Ley Fundamental del Congreso de Venezuela”<sup>100</sup>.

La gran Convención de Colombia, como representante extraordinario de todos los pueblos de Colombia, ahora sí liberados y en condiciones de ejercer su soberanía, abordaría la cuestión constitucional en su conjunto, pudiendo adoptar una nueva constitución. De esta manera, la Constitución de 1821 estaba abierta al poder constituyente de la nación (al que se refería el art. 191) y no solo al poder de revisión (regulado en el art. 190), por lo que era natural que se impidiera al poder revisor del Congreso alterar las bases constitucionales mencionadas, ya que cualquier decisión al respecto solo podría ser adoptada, eventualmente, por la gran Convención de Colombia.

Si bien en el pensamiento de la inmensa mayoría de los diputados fundadores de esta República no se contemplaba propiamente la posibilidad de modificar tales bases republicanas y liberales<sup>101</sup>, mucho menos la referida a la independencia, pues el debate giraba más en torno al federalismo o centralismo, como dos versiones de la República, en teoría cualquier resolución respecto de las bases estaría reservada a la gran Convención, de mayor sustento democrática (popular) que ulteriores congresos ordinarios e incluso que el Congreso de Cúcuta, por ser convocada especial y únicamente para la tarea constituyente y por representar extraordinariamente a toda Colombia. En suma, en 1821 quedó plasmada en la Constitución la distinción entre el poder constituyente y el poder de revisión y se previó la forma en que cada uno podía ejercerse, lo cual hasta entonces no había sido establecido en ninguna Constitución del mundo hispánico. También se distinguió entre el poder constituyente y los poderes constituidos.

Se podría decir, por último, que la operación constituyente bipartita prefigurada en Cúcuta se hacía tripartita: Ley Fundamental para instaurar las bases de la Constitución; Constitución a modo de ensayo mientras se liberaba completamente y cimentaba la República; Constitución definitiva para el desarrollo institucional republicano-liberal.

<sup>100</sup> Congreso de Cúcuta, *Actas*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>101</sup> Conviene apuntar, sin embargo, que en la andadura política de Colombia, caracterizada por la tendencia a la concentración de poder personal y al caudillismo militar, llegó a plantearse, desde el frente bolivariano, la pertinencia de evaluar un modelo monárquico, por lo general de tipo constitucional o moderado; *vid.* José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, *op. cit.*, pp. 653 y ss.

## V. LA EVOLUCIÓN Y PROYECCIÓN DE LAS CLÁUSULAS DE INTANGIBILIDAD DE LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA

Superada la situación de grave incertidumbre militar, vinculada especialmente a la Campaña del Sur y a los efectos que una derrota en los campos de batalla hubiera tenido seguramente sobre la estabilidad de Colombia, lo deseable hubiera sido que se acometiera por entero la tarea de consolidación institucional-republicana, pero los acontecimientos se desarrollaron en otra dirección. No solo persistían algunas amenazas de empresas militares de reconquista monárquica, sino que la descomposición del clima político y los desórdenes locales conspiraban contra la paz republicana. Las escisiones políticas reflejadas en la formación de bandos y en diatribas personales se hicieron más intensas. La consolidación de la Independencia en lo militar hizo resurgir la llamada “disputa de la Independencia”<sup>102</sup>, que comprendía la discusión sobre el tipo de sociedad que debía promoverse, sobre los modelos de referencia, la organización político-territorial y la pervivencia de principios y rasgos del orden monárquico, el cual no había sido suprimido por la ruptura del nexo con la monarquía española.

Todo ello tenía como trasfondo la agudización de las diferencias entre Bolívar y Santander, dos figuras fundamentales para la construcción de Colombia. Se acentuaban también las tensiones entre los centros de poder político y socioeconómico neogranadinos, representados principalmente por Bogotá, y los de raíz venezolana, las cuales habían alcanzado punto culminante con el movimiento separatista venezolano de la Cosiata, de 1826, ligado al relevo del general Páez y las protestas que generó y mediante el cual se exigía una revisión de la forma política, incluyendo la convocatoria de la gran Convención de Colombia.

Gravitaba en el ambiente, por otro lado, el proyecto de Constitución para Bolivia presentado por Bolívar en 1826 y que este consideraba que podía tener aspectos ventajosos para Colombia, con miras a la reforma prevista para 1831, cumplidos los diez años contemplados en la Constitución de 1821. Este proyecto constitucional propendía más a una monarquía con ribetes republicanos, sin corona, que a una república. El propio Bolívar dijo que “Esta Constitución es un término medio entre la monarquía y el federalismo”<sup>103</sup> y que, llegado aquel momento, sería aceptable como código constitucional “porque participa de la federación y de la monarquía que desean los dos partidos del aquel país”<sup>104</sup> (Venezuela). Esta contraposición entre la federación y la monarquía no se correspon-

---

<sup>102</sup> Al respecto *vid.* Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, *op. cit.*, pp. 139 y ss.

<sup>103</sup> Carta al general Páez del 26 de mayo de 1826, Simón Bolívar, *Obras Completas*, V. II, *op. cit.*, pp. 377-378.

<sup>104</sup> Carta al general Santander del 19 de septiembre de 1826. Simón Bolívar, *Obras Completas*, V. II, *op. cit.*, p. 473.



día exactamente con las tensiones políticas que entonces atravesaban Colombia y dentro de ella Venezuela, pero sí se urdía un plan monárquico y la Constitución de Bolivia, pese a que también calificaba al gobierno como “popular representativo” (art. 7)<sup>105</sup>, adoptaba importantes elementos monárquico-aristocráticos que alimentaban el temor de que pretendiera formalizarse el ejercicio personal y vitalicio del poder.

Con estos antecedentes y otros que no sería pertinente resumir aquí, y ante la agitación predominante y la petición de varias municipalidades, el Congreso de Colombia, previa interpretación del artículo 191 de la Constitución, convocó el 7 de agosto de 1827 a una gran Convención de Colombia para que resolviera si existía “urgente necesidad” de reemplazar o reformar la Constitución, pese a no haber transcurrido el mínimo de diez años fijado en el artículo 191 de la Constitución; caso en el cual la misma Convención procedería a modificar o cambiar la Constitución<sup>106</sup>.

La Convención, convocada para reunirse el 2 de marzo de 1828 en la ciudad de Ocaña, fracasó y fue abortada sin llegar a acuerdos sobre los cambios constitucionales. Pero allí se dio un desarrollo conceptual importante de las cláusulas de intangibilidad antes analizadas, en particular, del gobierno popular representativo. A instancias probablemente de Santander, se impuso un juramento para los diputados electos a la Convención en el que se comprometían a sostener, entre otros principios, “la forma de su gobierno popular representativo, electivo y alternativo”<sup>107</sup>. Se precisaban de esta forma algunos rasgos del gobierno representativo, como su carácter electivo y alternativo, entendido este último como la posibilidad de la alternancia en el poder mediante elecciones y la limitación de la reelección presidencial. En este enriquecimiento de la categoría del gobierno popular representativo había influido seguramente el pensamiento de Yanes, quien en 1825 había escrito un trabajo sobre el tema, que tuvo alguna circulación en su tiempo, en el cual atribuyó al “gobierno popular representativo” estos caracteres: “electivo, representativo, colectivo, alternativo y responsivo”<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Constitución Política de la República de Bolivia, puede consultarse en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-del-19-de-noviembre-de-1826/html/6f240562-0c16-4f70-81af-3a115470d05c\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-del-19-de-noviembre-de-1826/html/6f240562-0c16-4f70-81af-3a115470d05c_2.html)

<sup>106</sup> Decreto del Congreso de la República de Colombia de convocatoria a la Gran Convención, promulgado el 7 de agosto de 1827, *Gaceta de Colombia* del 12 de agosto de 1827, N° 306, consultado en <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/4563/rec/1>.

<sup>107</sup> La fórmula del juramento se estableció en el artículo 40 de la Ley que reglamentó las elecciones de los Diputados a la “Gran Convención”, aprobada el 27 de agosto de 1827 y publicada el 23 de septiembre de 1827 en la *Gaceta de Colombia*, N° 301, consultada en <https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/4569/rec/1>

<sup>108</sup> Francisco Javier Yanes, *Observaciones sobre el gobierno representativo*, op. cit., p. 37. Esta posición del autor se encuentra igualmente en el texto publicado en 1839: Francisco Javier Yanes, *Manual Político del Venezolano y Apuntamientos sobre la*

En esa hora decadente de la República quedó así pulida la piedra que podía sobrevivir al inminente fallecimiento de Colombia; pulida por las adversidades y contradicciones que Colombia no logró superar como realización institucional concreta pero que, pese a ello, acrisolaron en los pueblos que la integraron la conciencia política y social sobre la necesidad de levantar una República liberal perdurable. Esta reafirmación y ampliación del principio pétreo del gobierno popular representativo tenía una doble finalidad en aquel contexto político: pretendía contener la creciente tendencia dictatorial del Presidente y, a la vez, descartar los planes monárquicos que se fraguaban entre algunos aduladores de Bolívar y otros círculos políticos conservadores.

Este juramento se reflejaría en los dos proyectos de Constitución presentados ante la Convención de Ocaña<sup>109</sup>, pero con diferencias relevantes. El promovido por los santanderistas dispuso que el gobierno de Colombia “es popular, representativo, responsable, electivo y alternativo” (art. 8), con lo cual se añadía la nota de responsable a las enunciadas en el juramento. Mientras que el proyecto bolivariano solo decía que el gobierno de Colombia es “republicano y representativo” (art. 50). Esta diferencia reflejaba las tendencias encontradas que pugnaban en la arena política.

La Convención de Ocaña fracasó y los factores de inestabilidad de la República no se atemperaron sino que se agravaron, y Bolívar dio el paso fatídico de imponer la dictadura, mediante el Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828, la cual hasta entonces se había aplicado con carácter de comisoría en apariencia pero soberana en el fondo y que ahora afloró clara e intensamente con esta última condición<sup>110</sup>. Para justificarla Bolívar invocaba, entre otras razones, que tal Convención había reconocido la urgente necesidad de la reforma de la Constitución pero no había sido capaz de llevarla a cabo.

Desde sus poderes dictatoriales, agonizando la República, suspendida la Constitución de 1821, Bolívar convocó elecciones para un “Congreso Constituyente” que debía “acordar una Constitución permanente de Colombia”. La denominación de “Congreso Constituyente”, ya no

---

*legislación de Colombia, op. cit.*, p. 130. Sobre este aporte de Yanes *vid.* Luis Daniel Perrone Galicia, “Los gobiernos populares en el pensamiento político de la independencia (1810-1830)”, *op. cit.*, p. 160.

<sup>109</sup> *Vid.* ambos proyectos en *El pensamiento constitucional hispanoamericano hasta 1830. Compilación de Constituciones sancionadas y proyectos constitucionales*, Academia Nacional de la Historia, Caracas, Vol. II, 1961, pp. 11 y ss.

<sup>110</sup> Carrera Damas califica como dictadura comisoría al gobierno de Bolívar basado en facultades extraordinarias, desde 1821 hasta la emisión de la ley de 1827 que suspendió los poderes excepcionales del Presidente: Germán Carrera Damas, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna, op. cit.*, p. 465. Pero en realidad lindaba desde el comienzo e incrementalmente con la dictadura soberana, pues su ejercicio no iba dirigido a restablecer el orden republicano-liberal de la Constitución, sino a imponer una forma distinta, personal-carismática-militar, de régimen político.

de gran Convención de Colombia, como disponía el artículo 191 de la Constitución, patentizaba la ruptura con la Constitución de 1821 y con la constitucionalidad misma. El carácter “permanente” que se aspiraba tuviera la nueva Constitución no lo sería en contraste con la relativa provisionalidad de la de 1821, sino con el Decreto Orgánico de Bolívar, que según sus propios términos regiría como “ley constitucional del Estado” hasta que se dictare la de 1830 y que por ello era “esencialmente provisorio”<sup>111</sup>.

Se eligió e instaló el Congreso de Bogotá que debía aprobar una Constitución para salvar a Colombia, pero difícilmente podía salvarse una República que se hallaba herida mortalmente en sus fundamentos jurídicos y filosóficos por una dictadura personal que prescindió sin más de la Constitución fundacional de ese orden republicano. Los cimientos políticos y sociales de Colombia también habían sido socavados.

Sin embargo, el principio del gobierno popular representativo sobrevivió a esta nueva embestida, como derrotero para la futura reconstrucción institucional. La Comisión de “bases” designada en el seno del Congreso de 1830, llamado Admirable, propuso, como una de las “Bases acordadas para la Constitución”, que el gobierno de Colombia debía ser “uno, popular, representativo y electivo”<sup>112</sup>. La fórmula del gobierno popular representativo quedó plasmada luego en el artículo 164 de la Constitución de Colombia de 1830, con las adiciones ya empleadas en el juramento de los diputados de la Convención de Ocaña y en uno de los respectivos proyectos constitucionales: “El poder que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma de Gobierno que será siempre republicana, popular, representativa, alternativa y responsable” (art. 164)<sup>113</sup>. La Constitución desarrolló estos postulados y previó la responsabilidad del Presidente de la República cuando incurriera en maquinaciones para destruir “la forma de gobierno” establecida en la Constitución (art. 87.2). Lecciones tardías para la República de Colombia de la experiencia acumulada desde 1821.

Algo similar ocurrió paralelamente en Venezuela, que estaba abriendo la senda de su identidad constitucional separada, y que al hacerlo entroncó con las mismas bases constitucionales inderogables. Cuando se convocaron las elecciones para el “Congreso Constituyente de Venezuela”, el 13 de enero de 1830, se precisó que el pueblo se había pronun-

<sup>111</sup> Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828, consultado en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-17/html/0260d606-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-17/html/0260d606-82b2-11df-acc7-002185ce6064_2.html).

<sup>112</sup> Carlos Restrepo Piedrahita, *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela: 1811-1830*, op. cit., pp. 345 y ss.

<sup>113</sup> Constitución Política de la República de Colombia de 1830, consultada en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-18/html/0260e63c-82b2-11df-acc7-002185ce6064\\_1.html#I\\_19](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/colombia-18/html/0260e63c-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html#I_19).

ciado en el sentido de establecer “en Venezuela un Gobierno soberano, popular, representativo, alternativo, electivo y responsable”<sup>114</sup>.

Ciertamente, algunas municipalidades venezolanas habían manifestado, en 1829, que debía celebrarse una Convención de Venezuela para instaurar un “gobierno republicano, representativo, alternativo y responsable”<sup>115</sup>, y luego la Constitución venezolana de 1830 prescribiría con igual contenido que: “La autoridad que tiene el Congreso para reformar la Constitución no se extiende a la forma de gobierno, que será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo” (Artículo 228), lo cual suponía salvaguardar la forma de gobierno plasmada en el artículo 6 de esta misma Constitución, que claramente se proyectaba hacia el futuro: “El Gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo”<sup>116</sup>. La Constitución del Estado de Ecuador de 1830 aseveraría también que su gobierno era “popular, representativo alternativo, y responsable” (art. 7)<sup>117</sup>. Estos principios del gobierno han perdurado en las Constituciones venezolanas, hasta el presente, con matices en su formulación<sup>118</sup>, y por varios años estuvieron recogidos en las de Colombia, o Nueva Granada, y de Ecuador, ya disuelta la Unión grancolombiana.

## VI.- CONCLUSIÓN

Las cláusulas de intangibilidad, o límites materiales explícitos a la revisión constitucional, eran extrañas al primer constitucionalismo, porque entonces se partía de premisas que las privaban de sentido: el poder constituyente de la nación, asumido por sus representantes, no sometido a restricciones derivadas del orden constitucional en vigor, y la constitución como expresión unitaria de una razón ilustrada. Fueron frecuentes, en cambio, los límites temporales y procedimentales a las reformas constitucionales, como manifestaciones de una rigidez que amparaba también propósitos revolucionarios.

---

<sup>114</sup> Decreto del Jefe Civil y Militar de Venezuela, general José Antonio Páez, reglamentando las elecciones para el Congreso Constituyente de Venezuela, consultado en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-convocacion-a-elecciones-de-1830/html/f046fb70-f31c-46c5-9d3d-4eaf122add64\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/decreto-de-convocacion-a-elecciones-de-1830/html/f046fb70-f31c-46c5-9d3d-4eaf122add64_2.html).

<sup>115</sup> Pronunciamiento de la ciudad de Caracas del 26 de noviembre de 1829, consultado en Elena Plaza, *Venezuela 1830-1845: la construcción de la República*, Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 2011, p. 74.

<sup>116</sup> Constitución del Estado de Venezuela de 1830, consultada en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-de-venezuela-24-de-septiembre-1830/html/35176340-f55b-40cc-861b-65f3a0da654b\\_2.html](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-de-venezuela-24-de-septiembre-1830/html/35176340-f55b-40cc-861b-65f3a0da654b_2.html)

<sup>117</sup> Constitución del Estado de Ecuador de 1830, consultada en [https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-de-ecuador-el-23-de-septiembre-1830/html/aa8ba890-5963-4b69-9518-d6e81ff211b7\\_2.html#I\\_3](https://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/constitucion-del-estado-de-ecuador-el-23-de-septiembre-1830/html/aa8ba890-5963-4b69-9518-d6e81ff211b7_2.html#I_3)

<sup>118</sup> Jesús M Casal, *Apuntes para una Historia del Derecho Constitucional de Venezuela*, op. cit., pp. 167-168.

Al crear la República de Colombia, en 1821, con la piedra fundacional de 1819, confluyeron factores que explican la temprana germinación de las cláusulas de intangibilidad, las primeras del constitucionalismo hispánico: el enorme contraste entre la determinación de romper con la dominación y la corona española y la pervivencia de prácticas, normas e intereses de clase propios del orden monárquico, así como entre este orden, aunado a la evolución política personalista-militar, y las aspiraciones e ideales republicano-liberales.

Las cláusulas de intangibilidad pretendían evitar el ensanchamiento de estas brechas. Además, respondieron a un principismo constitucionalista que nutrió el movimiento independentista, sin perjuicio del influjo de ideas premodernas. Como fundamento sistemático-político de tales cláusulas se hallaba el proceso tripartito de producción constitucional compuesto por la Ley Fundamental o de bases, la Constitución como ensayo, y la Constitución definitiva, el cual presuponía la distinción entre poder constituyente y poder de revisión constitucional, y entre poder constituyente y poderes constituidos.

Gestadas en un contexto institucionalmente adverso, tales normas de intangibilidad, particularmente las referidas a la forma de gobierno popular representativo y a los principios liberales, marcaron los derroteros republicanos que debían ser perseguidos y orientaron la formación constitucional de las Repúblicas que continuaron por separado su devenir político con la desaparición de la Unión Colombiana.

Enviado el (Submission Date): 11/2/2025

Aceptado el (Acceptance Date): 22/4/2025