

**LAS FUENTES DE LA CONSTITUCIÓN
DE LA VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA**

DR. ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA

¿Quién redactó el borrador del proyecto de *constitución* en la Villa del Rosario de Cúcuta durante el año 1821? Vicente Azuero informó al vicepresidente Santander que estaba “*apresuradamente redactando un proyecto para que lo examine y rectifique toda la Comisión de Legislación, y después pasarlo al congreso*”. José Manuel Restrepo también hizo circular un proyecto constitucional. La Secretaría del Congreso recibió un proyecto constitucional elaborado por el general Antonio Nariño y Luis Eduardo de Azuola había preparado unos *Apuntamientos constitucionales* que hizo llegar al vicepresidente. Cuando Alejandro Osorio se desempeñaba como presidente del Congreso hizo leer sus *Apuntamientos constitucionales*, que era una opción de Confederación de once Estados Equinocciales de Colombia (Guayaquil, Cuenca, Quito, Cauca, Cartagena, Bogotá, Tunja, Mérida, Caracas, Orinoco, Istmo) con capital en Ciudad Bolívar, que estaría situada en el sitio de Las Cruces (Estado de Panamá).

La Comisión de Constitución solamente tuvo en cuenta el proyecto conjunto elaborado por Restrepo y Azuero. Integrada efectivamente por Vicente Azuero, José Manuel Restrepo, Diego Fernando Gómez y José Cornelio Valencia, esta Comisión presentó a la Secretaría el proyecto constitucional a debatir en la sesión del 2 de julio, con el discurso preliminar, advirtiendo que no había adherido al proyecto del general Nariño sino al “tipo” que tenía la constitución aprobada por el Congreso de Venezuela. Azuero también dijo que había tenido a la vista el proyecto original de la *constitución* que Bolívar había presentado al Congreso de Angostura “y una multitud de *constituciones* de donde estoy copiando lo que me parece más conforme a nuestras circunstancias y a las ideas del congreso”. La Comisión de Constitución examinaba todas las noches, hasta las 11, el proyecto de *constitución*, y durante el día trabajaba en la redacción de las reformas.

Los debates del proyecto de constitución comenzaron durante la sesión del 3 de julio, empezando por el nombre que tendría el nuevo Estado: ¿República de Colombia o Confederación de Estados Equinociales? Se adoptó el primer nombre porque así ya era conocido el país “en el mundo civilizado”, gracias a la *Ley fundamental* aprobada en el Congreso de Venezuela. Como Azuero advirtió que la carta constitucional colombiana era del “tipo” de la constitución venezolana de 1819, se impone una comparación de su estructura y de sus determinaciones conceptuales, para comprobar sus similitudes:

Tabla comparativa de las constituciones de Venezuela (1819) y Colombia (1821)

<i>Constitución de la República de Venezuela, 15 de agosto de 1819</i>	<i>Constitución de la República de Colombia, 30 de agosto de 1821</i>
<i>Invocación:</i> En el nombre del Todopoderoso, autor y legislador del Universo	<i>Invocación:</i> En el nombre de Dios, autor y legislador del Universo
<i>Autor:</i> Nos el Pueblo de Venezuela... diputados por las provincias que se han libertado del despotismo español.	<i>Autor:</i> Nos los representantes de los pueblos de Colombia, reunidos en Congreso general.
<i>El sujeto soberano:</i> La soberanía de la Nación reside en la universalidad de los ciudadanos. Es imprescriptible e inseparable del pueblo.	<i>El sujeto soberano:</i> La soberanía reside esencialmente en la Nación. La nación colombiana es para siempre, e irrevocablemente, libre e independiente de la monarquía española... y no es, ni será nunca, el patrimonio de ninguna familia ni persona.
<i>Modo de ejercicio de la soberanía:</i> El pueblo de Venezuela no puede ejercer por sí otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones, ni puede depositarla toda en unas solas manos.	<i>Modo de ejercicio de la soberanía:</i> 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.
<i>División del poder soberano:</i> Estará dividido para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.	<i>División del poder soberano:</i> Estará dividido para su administración en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
<i>El territorio nacional:</i> Diez provincias: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo.	<i>El territorio nacional:</i> el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela.
<i>División del territorio nacional:</i> Cada provincia se dividirá en departamentos y parroquias.	<i>División del territorio nacional:</i> Será dividido en departamentos; los departamentos en provincias; las provincias en cantones, y los cantones en parroquias.
<i>Poder Legislativo:</i> El Congreso estará dividido en dos cámaras, la de Representantes y el Senado.	<i>Poder Legislativo:</i> El Congreso de Colombia estará dividido en dos cámaras, que serán la del Senado y la de Representantes.

Continuación cuadro...

<i>Poder Ejecutivo:</i> Estará depositado en una persona, bajo la denominación de presidente de la república. Su duración será de cuatro años y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión.	<i>Poder Ejecutivo:</i> Estará depositado en una persona, con la denominación de presidente de la república. Su duración será de cuatro años, y no podrá ser reelegido más de una vez sin intermisión.
<i>Poder Judicial:</i> Estará depositado en una Corte Suprema de Justicia y en los demás tribunales establecidos.	<i>Poder Judicial:</i> Una Alta Corte de Justicia y cortes superiores.
<i>Ministros del Despacho Ejecutivo:</i> Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra.	<i>Secretarios de Estado:</i> Relaciones Exteriores, Interior, Hacienda, Guerra y Marina.
<i>Régimen electoral:</i> asambleas parroquiales, asambleas departamentales	<i>Régimen electoral:</i> asambleas parroquiales, asambleas provinciales
<i>Atributos del sufragante parroquial:</i> naturaleza, domicilio, ser casado o mayor de 21 años, poseer una propiedad raíz superior a 500 pesos, un empleo con renta mayor de 300 pesos, un grado escolar o un arte liberal; y saber leer y escribir (después de 1830).	<i>Atributos del sufragante parroquial:</i> naturaleza, ser casado o mayor de 21 años, poseer una propiedad raíz superior a 100 pesos, un oficio, profesión, comercio o industria, sin depender de otro en clase de jornalero o sirviente; saber leer y escribir (después de 1840).
<i>Reforma de la constitución:</i> Cada diez años, de conformidad con las dos terceras partes del número total de representantes.	<i>Reforma de la constitución:</i> Después de una práctica de diez o más años.

Este cuadro basta para comprobar que la Comisión de Constitución del Congreso de la Villa del Rosario de Cúcuta efectivamente tuvo como una de sus fuentes básicas la constitución venezolana de 1819. Desechó solamente su clasificación de los ciudadanos en activos y pasivos, el procedimiento para sancionar la constitución en las provincias, por medio de colegios de examinadores, y el Poder Moral que inventó el general Bolívar. Fue de cosecha propia de los constituyentes de la Villa del Rosario de Cúcuta la caracterización del Gobierno de Colombia como *popular representativo*. Estos también introdujeron la institución del Consejo de Gobierno como apoyo diario al presidente, pero desecharon la institución del Consejo de Estado que había sido introducida por el general Bolívar en Angostura durante el año 1817.

Sorprende mucho, en cambio, algo que Azuero no confesó: el uso de la *Constitución política de la Monarquía Española*, aprobada en Cádiz, como fuente de muchas determinaciones conceptuales, como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla comparativa de la constitución española de 1812 y de la constitución de Colombia de 1821

<i>Constitución política de la Monarquía Española, 18 de marzo de 1812</i>	<i>Constitución de la República de Colombia, 30 de agosto de 1821</i>
<i>Invocación:</i> En el nombre de Dios todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad.	<i>Invocación:</i> En el nombre de Dios, autor y legislador del Universo
Art. 2. La Nación española es libre e independiente, y no es, ni puede ser, patrimonio de ninguna familia ni persona.	Art. 1. La Nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la monarquía española... y no es, ni será nunca, el patrimonio de ninguna familia ni persona.
Art. 3. La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a esta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.	Art. 2. La soberanía reside esencialmente en la Nación [...]
Art. 4. 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.	Art. 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.
Capítulo II. De los españoles. Art. 5. Son españoles: 1º. Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y los hijos de estos. 2º. Los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza. 3º. Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley, en cualquier pueblo de la Monarquía.	Sección II. De los colombianos. Art. 4. Son colombianos: 1º. Todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia, y los hijos de estos. 3º. Los no nacidos en Colombia que obtengan carta de naturaleza. 2º. Los que estaban radicados en Colombia al tiempo de su transformación política, con tal que permanezcan fieles a la causa de la Independencia.
Art. 7. Todo español está obligado a ser fiel a la Constitución, obedecer las leyes, y respetar las autoridades establecidas. Art. 8. También está obligado todo español, sin distinción alguna, a contribuir en proporción de sus haberes para los gastos del Estado. Art. 9. Está asimismo obligado todo español a defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley.	Art. 5. Son deberes de cada colombiano: -vivir sometido a la Constitución y a las leyes; -respetar y obedecer a las autoridades, que son sus órganos; -contribuir a los gastos públicos, y -estar pronto en todo tiempo a servir y defender a la patria, haciéndole al sacrificio de sus bienes y de su vida, si fuere necesario.
Título II. Del territorio de las Españas, su religión y su gobierno. Capítulo I. Del territorio de las Españas. Art. 10. El territorio español comprende [...] En la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela [...]	Título II. Del territorio de Colombia y de su gobierno. Sección I. Del territorio de Colombia. Art. 6º. El territorio de Colombia es el mismo que comprendía el antiguo Virreinato de la Nueva Granada y la Capitanía General de Venezuela.
De la religión. Artículo 12. La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquiera otra.	Alocución introductoria. Pero lo que vuestros representantes han tenido siempre a la vista, y lo que ha sido el objeto de sus más serias meditaciones, es que esas mismas leyes fuesen enteramente conformes con las máximas y los dogmas de la religión católica, apostólica, romana, que todos profesamos y nos gloriamos de profesar; ella ha sido la religión de nuestros padres, y es la religión del Estado; sus ministros son los únicos que están en libre ejercicio de sus funciones, y el Gobierno autoriza las contribuciones necesarias para el culto sagrado.

Continuación cuadro...

<p>Capítulo III. Del Gobierno. Art. 14. El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria.</p>	<p>Título II. Sección II. Del Gobierno. Art. 9. El Gobierno de Colombia es popular representativo.</p>
<p>Capítulo VII. De las facultades de las Cortes:</p> <p>1º. Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario.</p> <p>7. Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza defensiva, los de subsidios y los especiales de comercio.</p> <p>8. Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino.</p> <p>9. Decretar la creación o supresión de plazas en los tribunales, e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos.</p> <p>10. Fijar todos los años, a propuesta del rey, las fuerzas de tierra y mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempos de guerra.</p> <p>11. Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos.</p> <p>12. Fijar los gastos de la administración pública.</p> <p>13. Establecer anualmente las contribuciones o impuestos.</p> <p>14. Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad sobre el crédito de la Nación</p> <p>18. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.</p> <p>19. Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas.</p> <p>20. Determinar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas.</p> <p>21. Promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos</p> <p>22. Establecer el plan nacional de enseñanza pública en toda la monarquía.</p>	<p>Título IV. Del Poder Legislativo. Sección II. De las atribuciones especiales del Congreso.</p> <p>26. Decretar leyes y ordenanzas, de cualquier naturaleza, reformarlas o derogarlas.</p> <p>18. Prestar su consentimiento y aprobación a los tratados de paz, de alianza, de amistad, de comercio, de neutralidad que celebre el Poder Ejecutivo.</p> <p>23. Permitir o no el paso de tropas de otro Estado por el territorio de Colombia</p> <p>9. Decretar la creación o supresión de los empleos públicos, y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos.</p> <p>13. Decretar la conscripción y organización de los ejércitos, determinar su fuerza en paz y guerra, y señalar el tiempo que deben existir.</p> <p>15. Formar las ordenanzas que deben regir las Fuerzas en mar y tierra.</p> <p>1º. Fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos del Ejecutivo.</p> <p>3º. Establecer los impuestos, derechos o contribuciones, velar sobre su inversión.</p> <p>4º. Contraer deudas sobre el crédito de Colombia.</p> <p>2º. Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales.</p> <p>6. Determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda.</p> <p>7. Fijar y uniformar los pesos y medidas.</p> <p>19. Promover las artes y los establecimientos útiles... para su estímulo y fomento.</p> <p>19bis. Promover por leyes la educación pública y el progreso de las ciencias</p>

Todo lo concerniente al rey y al príncipe de Asturias no fue tenido en cuenta por los constituyentes colombianos, pero lo relativo al título IX (De la instrucción pública) fue vertido en las leyes de instrucción pública que fueron aprobadas en la Villa del Rosario de Cúcuta, así como la estrategia de crear una Dirección general de Estudios. Francisco José Yanes le confesaría al vicepresidente Santander que la *constitución española* era “el libro favorito de los políticos de Caracas”, y su mala

comprensión de esa carta era la fuente de su aspiración “al ejercicio de una autoridad desconocida en la república”, quizá su idea de los ayuntamientos constitucionales que les sirvió de base para resistir el juramento de la constitución colombiana¹.

La huella de la *constitución de los Estados Unidos de América* (1789) en la constitución colombiana puede identificarse en sus artículos 40 y 42, relativos al Poder Legislativo (sección 1 del título IV). La división del Congreso en dos cámaras proviene del primer artículo (sección 1) de la constitución estadounidense, así como la reserva en la Cámara de Representantes de todos los proyectos legislativos que impusieran contribuciones e impuestos para el incremento de la Renta Interna de la nación (sección 7 del primer artículo), expresada en el artículo 42 de la carta colombiana, que también concedió al Senado la facultad de adicionarlas, alterarlas o rehusarlas. Como se verá más adelante, estas disposiciones ya se habían acogido en las dos primeras constituciones de Venezuela (1811 y 1819) y en la constitución del Estado Libre del Socorro (1812-1816).

El protocolo de debates y de la sanción de las leyes (artículos 43 a 53) también se inspiraron en el protocolo acogido por la sección 7 del artículo 1 de la carta estadounidense:

Protocolo comparado del trámite y sanción presidencial de las leyes

Sección 7 del artículo 1 de la <i>constitución estadounidense</i> de 1789	Artículos de la <i>constitución colombiana</i> de 1821
Todos los proyectos legislativos para incrementar la Renta Interna deberán dimanar de la Cámara de Representantes; empero, el Senado puede proponer enmiendas o dar su anuencia como en el caso de cualquier otro Proyecto de Ley.	Art. 42. Se exceptúan las leyes sobre contribuciones o impuestos, las cuales no pueden tener origen sino en la Cámara de Representantes; pero quedando al Senado el derecho ordinario de adicionarlas, alterarlas o rehusarlas.
Para que adquiera fuerza de Ley, todo proyecto legislativo que haya sido aprobado por la Cámara de Representantes y por el Senado deberá ser sometido al Presidente de los Estados Unidos; si él lo aprueba, lo firma; en caso contrario, lo devuelve, junto con sus objeciones, a la Cámara que lo elaboró.	Art. 46. Ningún proyecto o proposición de ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas cámaras podrá tenerse por ley de la República hasta que no haya sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si este no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la Cámara de su origen, acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de 10 días contados desde su recibo.

¹ Carta de Francisco Javier Yanes al vicepresidente Santander. Caracas, 6 de noviembre de 1822, en Cortázar. *Correspondencia dirigida al general Santander*, 1970, XIV, 149.

Continuación cuadro...

<p>Esta deberá asentar detalladamente las objeciones en su Diario respectivo, tras de lo cual iniciará la reconsideración conducente. Si después de dicha reconsideración dos terceras partes de la Cámara convienen en aprobar el proyecto, este será enviado a la otra Cámara junto con las objeciones correspondientes, para que allí también sea objeto de reconsideración y, si recibe la aprobación de las dos terceras partes de dicha Cámara, entonces se convertirá en Ley.</p>	<p>Art. 47. Los reparos presentados por el Poder Ejecutivo se asientan en el Registro de las sesiones de la Cámara donde tuvo la ley su origen. Si no queda ésta satisfecha, discute de nuevo la materia, y resultando segunda vez aprobada por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, la pasa con los reparos a la otra Cámara. El proyecto tendrá fuerza de ley, y deberá ser firmado por el Poder Ejecutivo, siempre que en esta otra Cámara lo aprueben también las dos terceras partes de los miembros presentes.</p>
<p>Si un proyecto de Ley no es devuelto por el Presidente en un plazo de diez días (excluidos los domingos), a partir de la fecha en que le fue presentado, entonces dicho proyecto se convertirá en Ley, igual que si el mandatario lo hubiera firmado, a menos que un receso del propio Congreso impida su devolución oportuna, en cuyo caso no será proclamado como Ley.</p>	<p>Art. 48. Si pasados los diez días que señala el artículo 46 no hubiere sido devuelto el proyecto con las objeciones, tendrá fuerza de ley y será promulgado como tal; a menos que, corriendo este término, el Congreso se hay suspendido o puesto en receso; en cuyo caso deberán presentársele las objeciones en la primera próxima sesión.</p>
<p>Toda orden, resolución o voto que requiera anuencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en recesos) se presentará al Presidente de los Estados Unidos; y, antes que entre en vigor, deberá ser aprobado por él o, si es desaprobado, aprobarse por las dos terceras partes del Senado y la Cámara de Representantes, según las reglas y limitaciones prescritas para el caso de un proyecto de Ley.</p>	<p>Art. 47. Un proyecto de ley objetado tendrá fuerza de ley, y deberá ser firmado por el Poder Ejecutivo, siempre que en la segunda Cámara lo aprueben también las dos terceras partes de los miembros presentes.</p>

Las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de América, listada en la sección 8 del artículo de la carta estadounidense, ilustraron la lista acogida por el artículo 55 de la carta colombiana de 1821: establecer impuestos, derechos o contribuciones; contraer deudas públicas de la Nación, regular el comercio exterior mediante tratados celebrados por el poder ejecutivo, uniformizar la moneda nacional y las pesas y medidas, establecer las reglas de naturalización de extranjeros, creación de cortes de justicia y juzgados, declarar la guerra a otras naciones, ordenar la conscripción y conscripción de los ejércitos en tiempos de paz y guerra, dotar la marina de guerra, promover leyes de educación pública y elegir la ciudad que serviría de residencia al gobierno nacional. Los constituyentes colombianos solo agregaron una facultad que tuvo a la vista el recuerdo de la invasión napoleónica de la Península en 1808: “permitir o no el paso de tropas de otro Estado por el territorio de Colombia”.

El Poder Ejecutivo depositado en un presidente por períodos de cuatro años, acompañado por un vicepresidente, pasó de la sección 1 del segundo artículo de la constitución estadounidense a los artículos 105, 107 y 108 de la constitución colombiana. El Poder Judicial de los Estados Unidos (sección 1 del tercer artículo) fue confiado a una Corte suprema de Justicia y a los tribunales inferiores que estableciera el Congreso, una disposición que fue acogida por el título sexto de la constitución colombiana. La gran diferencia entre estas dos constituciones es que la de los Estados Unidos solo tiene siete artículos, mientras que la de la Villa del Rosario resultó con 191 artículos.

Aunque la Comisión de Constitución tuvo a la mano en la Villa del Rosario de Cúcuta muchas cartas constitucionales, entre ellas la de los Estados Unidos y las de los Estados provinciales del tiempo de las primeras repúblicas, la estructura repartidora de títulos, secciones y artículos realmente se basó solo en las constituciones de Cádiz (1812) y de Venezuela (1819). En la sesión del 30 de agosto procedieron 61 diputados a firmar el texto definitivo de la constitución, habiéndose retirado el diputado Manuel Baños para no estampar su firma en el original. Al hacerlo, los constituyentes no consignaron los nombres de las provincias que representaban, tal como lo habían hecho los constituyentes de Venezuela que se reunieron en Angostura durante el año 1819, un olvido que les fue reprochado por el doctor Francisco Javier Yanes en sus *Apuntamientos sobre la legislación de Colombia* que circularon en Caracas durante el año 1823.