

SIMON BOLIVAR CREADOR DEL CONSEJO DE ESTADO

DR. JAIME BETANCUR CUARTAS – Presidente del Consejo de Estado

La obra del Libertador Simón Bolívar adquiere majestuosidad a medida que pasan los años y que ocurre análisis profundo de su proyección. Resulta admirable que, a su época, tuviera la fecundidad que se conoce en los diversos aspectos culturales, pero resalta la visión del genio la estructura que pretendía para el orden jurídico de América, y de cada una de las naciones a las que consiguió la libertad.

El pensamiento político del Libertador no ha perdido vigencia. Por el contrario, muchos de sus criterios para el correcto ejercicio de la libertad, para mantener el orden, para asegurar el respeto a los derechos individuales y sociales, para orientar un pueblo hacia el desarrollo material y espiritual, y para que el interés particular ceda su paso al predominio racional del interés general, siguen siendo bases para que los constitucionalistas ingenien formulaciones para un sistema de orden montado en una democracia tanto formal como orgánica. Bolívar fue por encima de todo un gran demócrata, pensador en la felicidad del pueblo e iluso en la correspondencia y solidaridad del mismo para la bondad de sus anhelos.

Una de las expresiones de su preocupación por construir organización jurídica, para acierto apenas en los albores de la independencia, fue la creación del Consejo de Estado el 30 de octubre de 1817, en el Cuartel General de Angostura, como Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de sus Ejércitos y de los de la Nueva Granada. La cuidadosa lectura de este documento —desconocido para muchos— indica que el Libertador buscaba sistema representativo, constitución respetuosa de la dignidad humana, discusión de las normas a dictarse por una entidad digna de la confianza pública, convenientes al bien público, entidad así con un carácter esencialmente CONSULTIVO. Es asombroso que este gran guerrero tuviera mentalidad inequívoca de hombre de leyes, civilista y que ejemplarmente quisiera no imponer su voluntad sino que tomará previamente elementos de juicio, asesorarse, de personas respetables de la época, para luego mejor definir, aunque el concepto no le fuera obligatorio. Interesa, para fidelidad y divulgación transcribir el decreto en mención:

“SIMON BOLIVAR,

Jefe Supremo de la República de Venezuela y Capitán General de sus Ejércitos y de los de la Nueva Granada, etc., etc.,

Considerando que es imposible establecer por ahora un buen Gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón, mientras no se halle libre y tranquila la mayor parte del territorio de la República, especialmente la capital, y deseando que las providencias importantes, las leyes, reglamentos e instrucciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las Provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública, **he venido en decretar y decreto lo siguiente:**

Artículo 1o. Tendrá el Jefe Supremo de la República un Consejo provisional de Estado que residirá por ahora en la capital de la Provincia de Guayana, y será compuesto del Almirante, del Jefe de Estado Mayor General del Intendente General, del Comisario General del Ejército, del Presidente y Ministros de la Alta Corte de Justicia, del Presidente y Ministros del Tribunal de Secuestros, de los Secretarios del Despacho y de los empleados siguientes de esta Provincia, mientras resida en su capital, a saber: el Gobernador Comandante General; los Generales y Coroneles que estén en actual servicio en esta ciudad, el Intendente, los Ministros, Contador y Tesorero y el Gobernador Político.

Artículo 2o. El Consejo se dividirá en tres Secciones: 1a. Estado y Hacienda; 2o. Marina y Guerra; 3o. Interior y Justicia.

Artículo 3o. El Gobierno nombrará los miembros del Consejo de Estado que deben componer cada Sección, y elegirá entre ellos los que deban presidirlas.

Artículo 4o. El Consejo de Estado no puede ser convocado ni presidido sino por el Jefe Supremo; pero en su ausencia será presidido por el Consejero a quien haya delegado esta función. Las Secciones serán convocadas por sus Presidentes respectivos, según lo exijan los asuntos en que se ocupen.

Artículo 5o. Todo individuo de una sección puede proponer en ella cuantos planes, reglamentos, providencias, etc., le **parezcan convenientes al bien público** en el ramo de sus atribuciones; pero sólo el Presidente de la Sección puede hacerlo en Consejo de Estado, siempre que el proyecto haya sido aprobado por la Sección.

Artículo 6o. El Jefe Supremo convoca según le parece, una o dos Secciones, o el Consejo General de Estado; pero ni aquéllas ni éste podrán tener en ningún caso más que **voto consultivo**.

Artículo 7o. Las comunicaciones que se ofrezcan entre dos Secciones se harán por medio de uno o dos individuos comisionados para la discusión; pero las Secciones mismas no podrán reunirse entre sí sino por disposición del Jefe Supremo.

Artículo 8o. Sin embargo de que las Secciones indican bastante el objeto de sus atribuciones, se especifican: La 1a. abraza las relaciones, todos los negocios de Estado y alta policía, arreglo de contribuciones directas o indirectas, administración de rentas, etc. La 2a. todo lo concerniente a la organización y movimiento de las fuerzas de tierra y mar y a la administración militar, armas, víveres, vestuarios, pertrechos y municiones, etc. La 3a. la administración civil y de justicia, la policía municipal, todo lo relativo al fomento interior, comercio, agricultura, industria, instrucción pública, establecimientos de beneficencia, caminos, puentes y calzadas, etc.

Artículo 9o. El Consejo de Estado tendrá un Secretario que debe ser nombrado por el Gobierno Supremo.

Artículo 10o. Si convocado el Consejo de Estado, o una o dos Secciones, se conformare el Jefe Supremo con su dictamen, el decreto que recaiga sobre él, lo expresará por esta fórmula: oído el Consejo de Estado, u oída la Sección N, o las Secciones NN del Consejo de Estado.

Artículo 11o. Para los asuntos que el Jefe Supremo quiera consultar en particular, habrá un Consejo privado compuesto del Almirante, de los Gobernadores militar y político, de los Presidentes de las Secciones, y de los Secretarios del Despacho.

Dado, firmado de mi mano, sellado con el sello provisional de la República, y refrendado por el Secretario del Despacho, en el Cuartel General de Angostura, a **30 de octubre de 1817.**



SIMON BOLIVAR

T. G. Pérez, Secretario”.

Posteriormente, por Decreto de agosto 27 de 1828, investido de los máximos poderes y con el Título de Libertador-Presidente, Simón Bolívar, vuelve a demostrar su amor y respeto por la libertad, y al organizar el Gobierno Supremo, señala las funciones que corresponden al Jefe Supremo del Estado, crea el Ministerio de Estado y Consejo de Ministros con sus atribuciones, y establece en el Título III el Consejo de Estado, con carácter de representatividad nacional en cuanto los Consejeros deben ser de cada Departamento de la República; debe preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el Jefe del Estado, produce dictámenes previos aunque no obligatorios, en ciertos casos, y da informes sobre aptitud y mérito para jueces, tribunales, Cortes y ciertas jerarquías eclesiásticas y gubernativas. Veamos también en su integridad este Decreto, que confirma la vocación legalista, de sujeción a principios jurídicos del Padre de la Patria, a pesar de las difíciles circunstancias y de disponer de los medios a su alcance para la dictadura sin límites. Dice el decreto de 1828:

“DECRETO

(27 de agosto)

“Orgánico del gobierno supremo

SIMON BOLIVAR, LIBERTADOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, ETC., ETC.,

CONSIDERANDO:

que desde principios del año de 1826, se manifestó un deseo vivo de ser reformadas las instituciones políticas, el cual se hizo general, y se mostró con igual eficacia en toda la República, hasta haber inducido al Congreso de 1827 a convocar la

gran convención para el día 2 de marzo del presente año, anticipando el período indicado en el artículo 191 de la constitución del año 11o.;

CONSIDERANDO:

que convocada la convención, con el objeto de realizar las reformas deseadas, fue este un motivo de esperar que se restablecería la tranquilidad nacional;

CONSIDERANDO:

que la convención reunida en Ocaña el día 9 de abril de este año, declaró solemnemente y por unanimidad de sufragios la urgente necesidad de reformar la constitución;

CONSIDERANDO:

que esta declaración solemne de la representación nacional, convocada y reunida para resolver previamente sobre la necesidad y urgencia de las reformas, justificó plenamente el clamor general que las había pedido, y por consiguiente puso el sello al descrédito de la misma constitución;

CONSIDERANDO:

que la convención no pudo ejecutar las reformas que ella misma había declarado necesarias y urgentes, y que antes bien se disolvió, por no haber podido convenir sus miembros en los puntos más graves y cardinales;

CONSIDERANDO:

que el pueblo en esta situación, usando de los derechos esenciales que siempre se reserva para libertarse de los estragos de la anarquía, y proveer del modo posible a su conservación y futura prosperidad, me ha encargado de la suprema magistratura, para que consolide la unidad del Estado, restablezca la paz interior, y haga las reformas que se consideran necesarias;

CONSIDERANDO:

que no me es lícito abandonar la patria a los riesgos inminentes que corre; y que como magistrado, como ciudadano y como soldado es mi obligación servirla;

CONSIDERANDO:

en fin, que el voto nacional se ha pronunciado unánimemente en todas las provincias, cuyas actas han llegado a esta capital, y que ellas componen la gran mayoría de la nación.

Después de una detenida y madura deliberación he resuelto encargarme, como

desde hoy me encargo, del poder supremo de la República, que ejerceré con las denominaciones de Libertador Presidente, que me han dado las leyes y los sufragios, y expedir el siguiente

DECRETO ORGANICO

TITULO I

Del poder supremo.

Artículo 1o. Al jefe supremo del Estado corresponde:

1o. Establecer y conservar el orden y tranquilidad interior y asegurar el Estado contra todo ataque exterior;

2o. Mandar las fuerzas de mar y tierra;

3o. Dirigir las negociaciones diplomáticas, declarar la guerra, celebrar tratados de paz y amistad, alianza y neutralidad, comercio y cualesquiera otros con los gobiernos extranjeros;

4o. Nombrar para todos los empleos de la República, y remover o relevar a los empleados, cuando lo estime conveniente.

5o. Expedir los decretos y reglamentos necesarios de cualquiera naturaleza que sean, y alterar, reformar o derogar las leyes establecidas;

6o. Velar sobre que todos los decretos y reglamentos, así como las leyes que hayan de continuar en vigor sean exactamente ejecutadas en todos los puntos de la República;

7o. Cuidar de la recaudación, inversión y exacta cuenta de las rentas nacionales;

8o. Hacer que la justicia se administre pronta e imparcialmente por los tribunales y juzgados, y que sus sentencias se cumplan y ejecuten;

9o. Aprobar o reformar las sentencias de los consejos de guerra y tribunales militares en las causas criminales seguidas contra oficiales de los ejércitos y de la marina nacional;

10o. Conmutar las penas capitales con dictamen del consejo de estado, que se establece por este decreto, y a propuesta de los tribunales que las hayan decretado u oyéndolos previamente;

11o. Conceder amnistías o indultos generales o particulares y disminuir las penas cuando lo exijan graves motivos de conveniencia pública, ódo siempre el consejo de estado;

12o. Conceder patentes de corso y represalia;

13o. Ejercer el poder natural como jefe de la administración general de la República en todos sus ramos, y como encargado del poder supremo del Estado;

14o. Presidir, en fin, cuando lo tenga por conveniente, el consejo de Estado.

Artículo 2o. En el ejercicio del poder ejecutivo será auxiliado con las luces y dictamen de un consejo de ministros.

TITULO II

Del Ministerio de Estado y Consejo de Ministros

Artículo 3o. El Consejo de ministros se compone de un presidente y de los ministros y secretarios de estado.

Artículo 4o. El ministerio de estado se distribuye en los seis departamentos siguientes:

Del interior o gobierno

De justicia

De guerra

De marina

De hacienda

De relaciones exteriores.

Un decreto organizará el ministerio y sus departamentos, y hará la distribución de sus despachos.

El Libertador Presidente puede encargar a un ministro el servicio de dos o más secretarios.

Artículo 5o. Cada ministro es el jefe de su respectivo departamento, y órgano preciso para comunicar las órdenes que emanen del poder supremo. Ninguna orden expedida por otro conducto, ni decreto alguno que no esté autorizado por el respectivo ministro, debe ser ejecutado por ningún funcionario, tribunal ni persona privada.

Artículo 6o. Los ministros secretarios de Estado son responsables en todos los casos que falten al exacto cumplimiento de sus deberes, en los cuales serán juzgados en conformidad de un decreto especial que se dará sobre la materia.

Artículo 7o. En los casos de enfermedad, ausencia o muerte del presidente del Estado, se encargará del gobierno de la República el presidente del consejo de ministros, y su primer acto en el último caso será el de convocar la representación nacional para dentro de un término que no exceda de ciento cincuenta días.

TITULO III

Del Consejo de Estado

Artículo 8o. El Consejo de Estado se compone del presidente del consejo de ministros, de los ministros secretarios de Estado, y al menos de un consejero por cada uno de los actuales departamentos de la República.

Artículo 9o. Cuando el Libertador no presida al Consejo de Estado lo hará el presidente del consejo de ministros.

Artículo 10o. Corresponde al Consejo de Estado:

1o. Preparar todos los decretos y reglamentos que haya de expedir el jefe del Estado, ya sea tomando la iniciativa, o a propuesta de los ministros respectivos, o en virtud de órdenes que se le comuniquen al efecto; un reglamento especial que se dará el consejo, previa la aprobación del gobierno, fijará las reglas de proceder y su propia policía;

2o. Dar su dictamen al gobierno en los casos de declaración de guerra, preliminares de paz, ratificación de tratados con otras naciones, en los de los números 9o., 10o. y 11o del artículo 1o., título 1o. de este decreto, y en todos los demás arduos en que se le pida.

3o. Informar sobre las personas de aptitud y mérito para las prefecturas y gobiernos de las provincias, para jueces de la alta corte, cortes de apelaciones y de los demás tribunales y juzgados; para los arzobispados, obispados, dignidades, canonjías, raciones y medias raciones de las iglesias metropolitanas y catedrales, y para jefes de las oficinas superiores y principales de hacienda.

TITULO IV

De la organización y administración del territorio de la República

Artículo 11o. El territorio de la República para su mejor administración se distribuirá en prefecturas, que serán demarcadas con dictamen del Consejo de Estado, luego que se reúna.

Artículo 12o. El jefe de cada prefectura será un prefecto.

Artículo 13o. Los prefectos son los jefes superiores políticos en sus respectivos distritos, y en ellos los agentes naturales e inmediatos del jefe del Estado; sus funciones y deberes son los que atribuían las leyes a los intendentes.

Artículo 14o. Quedan suprimidas las intendencias de los departamentos; cada provincia será administrada por un gobernador, cuyas funciones y deberes son los que se detallan en las leyes, y cuya clasificación se hará por un decreto especial.

TITULO V

De la administración de justicia

Artículo 15o. La justicia será administrada en nombre de la República y por autoridad de la ley, por una alta corte, cortes de apelación y juzgados de primera instancia, tribunales de comercio, cortes de almirantazgo y tribunales militares.

Artículo 16o. Será una de las primeras atenciones del Consejo de Estado, consultar los decretos orgánicos de los tribunales y juzgados, así como lo conveniente sobre el establecimiento de jueces de hecho, tribunales de policía correccional y organización del ministerio público.

TITULO VI

Disposiciones generales

Artículo 17o. Todos los colombianos son iguales ante la ley, e igualmente admisibles para servir todos los empleos civiles, eclesiásticos y militares.

Artículo 18o. La libertad individual será igualmente garantizada, y ninguna será preso por delitos comunes, sino en los casos determinados por las leyes, previa información sumaria del hecho, y orden escrita de la autoridad competente. Mas no se exigirán estos requisitos para los arrestos que ordene la policía como pena correccional, ni para los que la seguridad pública haga necesarios en casos de delitos de estado.

Artículo 19o. La infamia que irroque alguna pena nunca se extenderá a otro que al delincuente.

Artículo 20o. Todos tienen igual derecho para publicar y hacer imprimir sus opiniones sin previa censura, conformándose a las disposiciones que reprimen los abusos de esta libertad.

Artículo 21o. Todas las propiedades son igualmente inviolables y cuando el interés público por una necesidad manifiesta y urgente hiciere forzoso el uso de alguna, siempre será con calidad de justa indemnización.

Artículo 22o. Es libre a los colombianos todo género de industria, excepto en los casos en que la ley restrinja esta libertad en beneficio público.

Artículo 23o. Los colombianos tienen expedito el derecho de petición, conformándose a los reglamentos que se expidan sobre la materia.

Artículo 24o. Son deberes de los colombianos vivir sometidos al gobierno, y cumplir con las leyes, decretos, reglamentos e instrucciones del poder supremo, y velar en que se cumplan; respetar y obedecer a las autoridades, contribuir para los

gastos públicos en proporción a su fortuna, servir a la patria, y estar prontos en todo tiempo a defenderla, haciéndole hasta el sacrificio de su reposo, de sus bienes, y de su vida si fuere necesario.

Artículo 25o. El gobierno sostendrá y protegerá la religión católica, apostólica romana, como la religión de los colombianos.

Artículo 26o. El presente decreto será promulgado y obedecido por todos como ley constitucional del Estado, hasta que reunida la representación nacional, que se convocará para el 2 de enero de 1830, de ésta la constitución de la República.

Dado en Bogotá, a 27 de agosto de 1828 — 18º.

SIMON BOLIVAR. - Por Su Excelencia el Libertador Presidente de Colombia, el Secretario del Interior, JOSE MANUEL RESTREPO - El Secretario de Guerra, RAFAEL URDANETA - El Secretario de Relaciones Exteriores, ESTANISLAO VERGARA - El Secretario de Hacienda, NICOLAS M. TANCO.

468

DECRETO

(28 de Agosto)

que nombra Presidente del consejo de ministros y del de estado y les asigna sueldo

SIMON BOLIVAR, LIBERTADOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DE COLOMBIA, etc.

En consecuencia de mi decreto orgánico fecha de ayer, por el cual me he hecho cargo del gobierno supremo de la República,

DECRETO:

Artículo 1o. El señor José María Castillo y Rada será Presidente del consejo de ministros y del de estado, con las atribuciones concedidas en el decreto orgánico.

Artículo 2o. Gozará el sueldo de seis mil pesos anuales, que estaba asignado al vicepresidente de la República cuando no ejercía el Poder Ejecutivo.

El Secretario de Estado del Despacho del Interior queda encargado de comunicar este decreto a quienes corresponda.

Dado en Bogotá, a 28 de de agosto de 1828 — 18º.

SIMON BOLIVAR — El Secretario del Interior, JOSE MANUEL RESTREPO”

Es fácilmente deducible que el Libertador Simón Bolívar tuvo siempre innegable anhelo de que las nacientes nacionalidades tuvieran conformación jurídica sólida, como Estados de Derecho, lejos de la tiranía y el despotismo. Los documentos políticos conocidos de su autoría descubren al estadista, al conocedor del alma del hombre y de los pueblos, al diseñador de modelos de organización estatal para el

bien común, y al intuitivo de las grandes soluciones para las situaciones originadas en el odio, la deslealtad, la traición y las desmedidas ambiciones. Todo ello lo llevó también a ser el inspirador de la unión de los pueblos americanos, a descollar en el ámbito internacional, con visión de siglos, para realizar anhelos comunes mediante la integración, con fundamento en la solidaridad para el progreso y ayuda recíprocos.

Acerca de los Decretos creadores del Consejo de Estado, entre quienes se han pronunciado con criterio valioso, vale la pena saber que Pombo y Guerra en su obra **CONSTITUCIONES DE COLOMBIA** anotan:

“Cuna del Derecho Constitucional Colombiano fue la célebre ciudad de Angostura, que el Libertador había señalado como capital provisoria y donde expidió desde su cuartel general las providencias más necesarias para la organización y regular funcionamiento de los otros Poderes Públicos. Allí mismo concibió el plan de establecer un Consejo de Estado que sirviera de contrapeso a su ilimitada autoridad y entendiera en los graves asuntos que la anómala situación presentaba a diario. El ejercicio de la dictadura pugnaba con sus ideas republicanas y empezaba a producir algún desagrado entre los mismos militares que anhelaban verlas realizadas.

Sus defectos tendría la organización de este Consejo si se la compara con la que universalmente tienen los de su clase conforme a los principios modernos de organización política; pero si se atiende a la época borrascosa en que fue constituido el de Bolívar y al imperio del militarismo por sobre toda otra autoridad posible en aquellos momentos de zozobras y de lucha, no puede negarse que el Libertador dio un paso de gran trascendencia buscando al menos una asesoría en el ejercicio del omnímodo poder de que a la sazón se hallaba revestido. Ciertamente que el dictamen no era obligatorio, como lo es para determinados casos en algunas legislaciones modernas, y cierto también que el Jefe Supremo se reservó hasta el nombramiento de empleados secundarios, la presidencia y la convocación del Consejo de Estado; mas esto no quita al que formó por el Decreto su carácter de norma y fundamento de los que después existieron, ni amengua la prenda de desprendimiento y de respeto a la pública opinión que dio el Libertador al constituirlo”.

Ahora, cuando el 17 de diciembre del año en curso se cumple el sesquicentenario de la muerte del Libertador Simón Bolívar, el Consejo de Estado rinde tributo a la memoria de su creador inmortal ante la historia, y así lo consignará para la perpetuidad en placa conmemorativa que se descubrirá en el Salón de sesiones de la Corporación. Esta y su retrato al óleo serán un permanente testimonio de admiración y el recuerdo de la fidelidad que se debe guardar a la juridicidad. El propósito esencial que pretendió con la creación de la Corporación, aunque ya con funciones nuevas según los requerimientos de Estado moderno, está hoy inmutable: servir de límite a avasalladora tendencia del Estado, a la, a veces, desenfrenada acción de los gobernantes hasta tratar de ahogar los derechos sagrados de los gobernados. Quién, con imparcialidad, indague nuestra vida jurídica tendrá inexorablemente que profundizar en las doctrinas del Libertador y comprobará la justa denominación del genio de América.

Bogotá, noviembre de 1980