

La Primera Constitución Colombiana

Por José María Samper

La Ley Fundamental. — La batalla de Carabobo, ganada por el Libertador el 24 de junio de 1821, aseguró el triunfo de la Independencia de Venezuela, así como la de Boyacá lo había asegurado en la Nueva Granada, y como, poco después (1822), las de Pichincha y Bomboná (o Cariaco) acarrearón la rendición del Departamento de Quito o el Ecuador. Pudo ya funcionar con entera seguridad el Congreso Constituyente que se había reunido en la Villa del Rosario de Cúcuta, y su primer acto de trascendencia fue la expedición de una **Ley fundamental**, unánimemente aprobada por los cincuenta y ocho diputados que compusieron el Cuerpo soberano en su principio. No podía el Libertador-Presidente, por las atenciones de la guerra, ir a instalar el Congreso; faltó también, por necesaria ausencia, el Vicepresidente Zea, y Roscio, que en su lugar iba a concurrir, falleció en aquellas circunstancias. Acertó a llegar entonces a Venezuela, prófugo de los presidios españoles, el ilustre General Nariño, y Bolívar se apresuró a nombrarlo Vicepresidente. Así vino a tocar la gloria de instalar el Congreso Constituyente de Colombia, al insigne patriota que con incontables sufrimientos había expiado la propagación de los **Derechos del Hombre** y los grandes servicios hechos a la Revolución.

Si la idea federalista había privado, tanto en Venezuela como en la Nueva Granada, durante el primer lustro de la Revolución, era de suponer, conforme a la lógica ordinaria de los acontecimientos, que la misma idea persistiese arraigada en los ánimos, mayormente cuando, mediante la unión de las tres antiguas colonias, iba a triplicarse la extensión territorial de la república unida, y casi también la población. Pero una dolorosísima experiencia había aleccionado a casi todos los hom-

NOTA. — Se ha cumplido el Sesquicentenario del Congreso del Rosario de Cúcuta, en donde se dictó la primera Constitución de la República. En recuerdo de tan importante suceso de la vida constitucional de la nación, reproducimos aquí un estudio al respecto del Doctor José María Samper, seguramente uno de los más eminentes tratadistas de nuestro Derecho Público Interno.

bres políticos de los tres países, haciéndoles comprender que, para triunfar definitivamente, para dar a la Nación toda la fuerza y respetabilidad necesarias, para inspirar confianza a las naciones extranjeras, y para andar con paso firme, cuando había que reconstituir la sociedad sobre las muchas ruinas amontonadas por la guerra, era menester que se organizase la República conforme a la sólida base de la unidad nacional. Para esto era forzosa la centralización política, sin perjuicio de una prudente descentralización administrativa y un régimen municipal que paulatinamente se fueran ensanchando. Prevalció, pues, el espíritu unitario. El General Nariño, en su calidad de Vicepresidente, propuso un proyecto de Constitución que contenía el germen del régimen federal; pues si bien tendía a establecer la centralización, con Departamentos geográficamente demarcados, dejaba abierta la puerta a una reforma, posterior en diez años, que diese legislaturas a los Departamentos y los convirtiese en Estados, una vez que, aseguradas la independencia y la vida nacional, no fuese necesaria la unidad política absoluta. La idea de Nariño, aunque defendida con mucha habilidad por él mismo, fue desechada.

Así la Ley fundamental, después de un preámbulo justificativo y que aludía a la ley de igual nombre dada por el Congreso de Angostura, dijo lo siguiente:

“En el nombre y bajo los auspicios del Sér Supremo. Hemos venido en decretar y decretamos la solemne ratificación de la Ley fundamental de la República de Colombia, de que va hecha mención, en los términos siguientes:

Art. 1º - 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.

Art. 2º - Esta Nueva Nación será conocida y denominada con el título de República de Colombia.

Art. 3º - La nación colombiana es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de la Monarquía española, y de cualquiera otra potencia o dominación extranjera. Tampoco es ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona.

Art. 4º - El Poder Supremo nacional estará siempre dividido para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

Art. 5º - El territorio de la República de Colombia será el comprendido dentro de los límites de la antigua Capitanía General de Venezuela, y el Virreinato y Capitanía General del Nuevo Reino de Granada. Pero la asignación de sus términos precisos queda reservada para tiempo más oportuno.

Art. 6º - Para la más ventajosa administración de la República, se dividirá su territorio en seis o más Departamentos, teniendo cada uno su denominación particular, y una administración subalterna dependiente del Gobierno nacional.

Art. 7º - 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. 8º - Son reconocidas **in solidum** como deuda nacional de Colombia las deudas que los dos pueblos han contraído separadamente, y quedan responsables a su satisfacción todos los bienes de la República.

Art. 9º - El Congreso, de la manera que tenga por conveniente, destinará a su pago los ramos más productivos de las rentas públicas; y creará también un fondo particular de amortización con qué redimir el principal o satisfacer los intereses luégo que se haya verificado su liquidación.

Art. 10. - En mejores circunstancias se levantará una nueva ciudad con el nombre del Libertador Bolívar, que será la capital de la República de Colombia. Su plan y situación serán determinados por el Congreso, bajo el principio de proporcionarlas a las necesidades de su vasto territorio, y a la grandeza a que este país está llamado por la Naturaleza.

Art. 11. - Mientras el Congreso no decrete las armas y el pabellón de Colombia, se continuará usando de las armas actuales de Nueva Granada y pabellón de Venezuela.

Art. 12. - La ratificación del establecimiento de la **República de Colombia** y la publicación de la Constitución, serán celebrados en los pueblos y en los ejércitos con fiestas y regocijos públicos, verificándose en todas partes esta solemnidad el día en que se promulgue la Constitución.

Art. 13. - Habrá perpetuamente una fiesta nacional por tres días, en que se celebre el aniversario:

1º De la emancipación e independencia absoluta de los pueblos de **Colombia**.

2º De su unión en una sola **República** y establecimiento de la Constitución.

3º - De los **grandes triunfos e inmortales victorias** con que se han conquistado y asegurado estos bienes.

Art. 14. - La fiesta nacional se celebrará todos los años en los días 25, 26 y 27 de diciembre, consagrándose cada día al recuerdo especial de uno de los tres gloriosos motivos; y se premiarán en ella las virtudes, las luces y los servicios hechos a la patria.

La presente **Ley fundamental de la unión de los pueblos de Colombia** será promulgada solemnemente en los pueblos y en los ejércitos, inscrita en los Registros públicos, y depositada en todos los archivos de los Cabildos y corporaciones, así eclesiásticas como seculares, a cuyo efecto se comunicará al Supremo Poder Ejecutivo por medio de una Diputación.

Fecha en el Palacio del Congreso General de Colombia, en la Villa del Rosario de Cúcuta, a doce de julio del año del Señor de mil ochocientos veintiuno, undécimo de la Independencia.

El Presidente del Congreso, José Ignacio Márquez. - El Vicepresidente, Antonio M. Briceño. - Doctor Félix Restrepo. - José Cornelio Valencia. - Francisco de P. Orbegozo. - Lorenzo Santander. - Andrés Rojas. - Gabriel Briceño. - José Prudencio Lanz. - Miguel de Tobar. - José A. Mendoza. - Sinforoso Mutis. - Ildefonso Méndez. - Vicente A. Borrero. - Mariano Escobar. - Diego B. Urbaneja. - Francisco Conde. - Cerbeleón Urbina. - José Ignacio Valbuena. - J. Francisco

Pereira. - Miguel Domínguez. - Manuel Baños. - Manuel M. Quijano. - Casimiro Calvo. - Carlos Alvarez. - Juan B. Estévez. - Bernardino Tobar. - Luis Ignacio Mendoza. - José Manuel Restrepo. - José Joaquín Borrero. - Vicente Azuero. - Domingo B. Briceño. - José Gabriel de Alcalá. - Francisco Gómez. - Doctor Miguel Peña. - Fernando Peñalver. - José M. Hinestrosa. - Ramón Ignacio Méndez. - Joaquín Fernández de Soto. - Pedro F. Carvajal. - Miguel Ibáñez. - Diego F. Gómez. - José A. Yáñez. - José A. Paredes. - Joaquín Plata. - Francisco José Otero. - Salvador Camacho. - Nicolás Ballén de Guzmán. - José Félix Blanco. - Miguel de Zárraga. - Pedro Gual. - Alejandro Osorio. - Policarpo Uricoechea. - Manuel Benítez. - Juan Ronderos. - Pacífico Jaime. - El Diputado Secretario, Miguel Santa María. - El Diputado Secretario, Francisco Soto”.

La Constitución de Cúcuta. — Sesenta y un diputados concurren a la obra de la Constitución dada en el Rosario de Cúcuta el 30 de agosto de 1821, y la firmaron como miembros del primer “Congreso general de Colombia”. De los 58 que firmaron la **Ley fundamental**, faltaban Baños y Peñalver, pero habían ingresado el Ilmo. Señor Obispo de Mérida, Don José Antonio Borrero, Don Bartolomé Osorio, Don José Quintana Navarro y Don Antonio José Caro. Y el “cúmplase, publíquese y circúlese” fue decretado por el Libertador, en el mismo lugar, el 6 de octubre, refrendando su decreto los Ministros Pedro Briceño Méndez, Pedro Gual y Diego Bautista Urbaneja. El Congreso eligió, para la época transitoria constitucional, Presidente de la República al General Bolívar, y Vicepresidente al General Santander. Gran número de hombres eminentes figuraron en aquel Congreso, todos unidos por el sentimiento patriótico, el amor a la independencia y las ideas republicanas, bien que, más o menos adictos unos al gobierno militar, y otros al civil, y más o menos impacientes por establecer reformas políticas y sociales, no iban a tardar mucho en hallarse separados, en campos políticos distintos, éstos inspirados por el Libertador, y los otros principalmente encabezados por el General Santander.

De ciento noventa y un artículos, distribuidos en diez títulos, y algunos de éstos en secciones, se compuso la célebre Constitución de Cúcuta; y son de notar en ella las siguientes circunstancias que la diferencian muy notablemente de todas las Constituciones que se habían dado las provincias durante la época revolucionaria:

Desde luego, se ha desterrado del Código fundamental todo lenguaje ampuloso, toda cosa que parezca máxima de filantropía y moral, —en vez del conveniente carácter de disposición imperativa y precisa—, y toda aglomeración de teorías revolucionarias a estilo francés. En todo el contexto de la Constitución el lenguaje es preciso y adecuado, y reina un espíritu práctico y de perfecta seriedad.

En segundo lugar, la Constitución, como obra de legislación fundamental, es más metódica. En vez de comenzar por una pomposa declaración de derechos del hombre en sociedad, como se había acostumbrado hasta 1815, empieza **por el principio**, y se desarrolla según las reglas hasta su fin. Su título I trata de la Nación colombiana, que es el objetivo supremo, dedicando la Sección 1^a a la Nación en general,

y la 2ª a los colombianos; el título II habla del territorio y del gobierno de la república; y así queda establecido en rasgos fundamentales lo que compone la Nación: la soberanía nacional, los ciudadanos, el territorio y el gobierno. Después siguen los títulos relativos a las **elecciones** —fundamento del gobierno popular y representativo—, a los tres Poderes públicos, a las garantías individuales y libertades públicas, a la posesión de los empleados, y al régimen legal y constitucional que ha de implantarse.

En tercer lugar se nota que, si bien se comienza la obra con esta invocación: “**En el nombre de Dios, Autor y Legislador del Universo**”, no solamente no hay título alguno ni sección que expresamente se ocupe de la **Religión**, sino que no hay en todo el texto ni un solo artículo que la nombre o de algún modo la consagre como un hecho nacional, o la garantice como un derecho individual. Únicamente en la **Alocución** que precede a la Constitución, dirigida por el Congreso general “a los habitantes de Colombia”, se habla, y con encomio y veneración, de la Religión Católica, Apostólica, Romana, “que todos profesamos y nos gloriamos de profesar”, añadiendo: “Ella ha sido la religión de nuestros padres, y es y será la religión del Estado: sus ministros son los únicos que están en libre ejercicio de sus funciones, y el Gobierno autoriza las contribuciones necesarias para el Culto Sagrado”.

Todo esto era muy hermoso y muy explícito; pero no era más que una alocución. Nada decía la Constitución, ni aun al detallar las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo; de suerte que todo lo que se hiciera en lo futuro, tocante a la Religión y la Iglesia, dependía exclusivamente de la voluntad de los legisladores, en cualquier sentido.

Analicemos rápidamente las principales disposiciones de la Constitución (Código que, según afirmaciones históricas, no agradó mucho al Libertador ni a Santander), y se comprenderá el espíritu que dominó a nuestros hombres políticos de 1821.

En la sección 1ª del título 1º, después de proclamarse la plena independencia nacional, dicen dos artículos:

“2º 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 responsables a ella de su conducta pública.

“3º 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”.

En la sección 2ª se definen, con método, precisión y acierto, la calidad y los deberes de colombiano; y en seguida, en el título II, lo que es el territorio de Colombia y la forma del gobierno. Declárase que éste es popular, representativo, y se estatuye la división y demarcación de los Poderes públicos. Puesto que éstos emanan del pueblo, directa o indirectamente, antes de tratar de cada Poder, se trata de las **elecciones** en el título III.

Subsiste como elemento representativo el sistema de elección indirecta. Así, en asambleas primarias votan los vecinos que tienen la

calidad de **sufragantes**, en las parroquias, eligiendo electores de los **Cantones**, y después los electores, reunidos en la capital de su provincia, eligen los representantes y votan para elegir los senadores de los Departamentos y el Presidente y Vicepresidente de la República. En el mismo título, más reglamentario de lo preciso, se determinan las cualidades requeridas para ser elector, y los motivos que ocasionan la pérdida o la suspensión de los derechos políticos o de elegir o ser elegido. Los Constituyentes no quisieron que las muchedumbres votasen y estableciesen la soberanía del número; sino que, para ejercer la función del sufragio, así los sufragantes como los electores diesen garantías de **capacidad e independencia**.

El Congreso se dividía en dos Cámaras: una de senadores, elegidos por Departamentos (éstos se componían de provincias, las provincias de cantones, y éstos de parroquias) y otra de representantes, elegidos por las provincias, según su población. Las Cámaras debían reunirse en Congreso, de pleno derecho, el día 2 de enero. Correspondía al Congreso hacer el escrutinio de las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República y senadores, y, caso de no haber elección de algunos de estos funcionarios, por falta de la mayoría de votos necesaria, perfeccionarla conforme a ciertas reglas. Cada Departamento debía elegir cuatro senadores, y cada provincia por lo menos un representante.

Los senadores debían durar ocho años, y los representantes cuatro. Se requerían muy notables cualidades para poder ser elegido senador o representante. No podían serlo los más altos empleados de los ramos ejecutivo y judicial, ni los intendentes (jefes de los departamentos) gobernadores (jefes de las provincias), y demás empleados a quienes lo prohibiese la ley. Los demás funcionarios podían serlo, pero cesando en el ejercicio de sus empleos mientras durasen las sesiones. Los miembros del Congreso gozaban de inmunidad, salvo los casos de traición y otros crímenes, y eran irresponsables por sus opiniones y votos.

La Cámara de representantes tenía el derecho exclusivo de acusar ante el Senado al Presidente y al Vicepresidente de la República, y a los Ministros de la Alta Corte de Justicia, "en todos los casos de una conducta manifiestamente contraria al bien de la República y a los deberes de sus empleos, o de delitos graves contra el orden social". Nada se decía en particular respecto de los Ministros o Secretarios del Despacho; bien que de un modo general el artículo 90 autorizaba a la Cámara para acusar a todos los demás empleados públicos e inspeccionar su conducta.

En el título IV se determinaba con precisión y exactitud el procedimiento para la discusión y sanción de las leyes, y las atribuciones del Congreso. Las leyes podían tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, sufriendo en cada una varios debates; pero sólo la de representantes tenía la iniciativa de los proyectos sobre contribuciones o impuestos.

La sanción del Poder Ejecutivo era necesaria para que las leyes fuesen promulgadas y ejecutadas. En caso de objeciones, los proyectos quedaban archivados, si la insistencia de cada Cámara no era soste-

nida por los dos tercios de sus votos. Podían votarse leyes sin el requisito de todos los debates, cuando ambas Cámaras, antes de discutir las y aprobarlas, las declaraban urgentes. Expresamente se determinaba un número considerable de actos de las Cámaras (los que no eran propiamente **leyes**), que no requerían la sanción del Ejecutivo.

Todo lo que es inherente a la soberanía nacional de una república de gobierno unitario, estaba comprendido, en materia de legislación, entre las facultades del Congreso; quedando al Poder Ejecutivo la ejecución de las leyes y la administración propiamente dicha, en su amplitud, y al Poder Judicial la aplicación de las mismas leyes a los casos particulares y las controversias.

Entre las veintiséis atribuciones precisas del Congreso, todas necesarias en un país libre y de buen gobierno, llaman la atención las siguientes:

“9ª Decretar la creación o supresión de los empleos públicos, y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos”;

“20ª Conceder indultos generales cuando lo exija algún grave motivo de conveniencia pública”;

“25ª Conceder, durante la presente guerra de independencia, al Poder Ejecutivo aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables, en aquellos lugares que inmediatamente están sirviendo de teatro a las operaciones militares, y en los recién libertados del enemigo; pero detallándolas en cuanto sea posible, y circunscribiendo el tiempo, que sólo será el muy necesario”.

Así, aun debiendo ejercer las funciones de Presidente de la República un hombre tan grande, ilustre y popular como el Libertador, la Constitución no permitía al Congreso concederle facultades extraordinarias, sino en un caso único, necesario, como el de la guerra de Independencia, y con muy precisas y sabias restricciones; lo que prueba cuánto los Constituyentes de 1821 consideraban peligrosas para la libertad y el buen gobierno las facultades extraordinarias del Poder Ejecutivo, que solamente podían emanar del Congreso.

Por lo demás, para que el Congreso tuviese toda la autoridad legislativa necesaria, la atribución 26ª decía:

“Decretar todas las demás leyes y ordenanzas de cualquiera naturaleza que sean; y alterar, reformar o derogar las establecidas. El poder Ejecutivo sólo podrá presentarle alguna materia para que la tome en consideración, pero nunca bajo la fórmula de ley”.

Si la primera parte de esta disposición centralizaba por completo la autoridad legislativa, sin dejar amplitud alguna a las corporaciones municipales, la segunda contenía, en nuestro sentir, un grave error. Nadie mejor que los ministros o los consejeros de Estado pueden preparar buenos proyectos, dándoles la forma de leyes; y la experiencia de todos los países de gobierno representativo patentiza que las leyes redactadas únicamente por los miembros de las Cámaras, son siempre defectuosas, cuando menos por imprevisión o deficiencia.

Conforme a la Constitución que analizamos, el Presidente y el Vicepresidente de la República debían durar cuatro años, siendo reelegibles sólo una vez para el periodo siguiente, y debiendo mediar dos años entre la elección del uno y el otro. Así, el primer Vicepresidente

debía ser elegido solamente por dos años. A este Magistrado correspondía la Presidencia del Consejo de Ministros, el cual debía ser consultado para determinadas providencias del Gobierno. El Presidente y el Vicepresidente debían ser responsables de sus actos más importantes y graves.

Los ministros tomaban el nombre de Secretarios de Estado, y debían ser sólo tres. Esta designación precisa de número era un error, que la experiencia hizo corregir. El artículo 138 estatuyó lo siguiente, como garantía necesaria:

“Cada Secretario es el órgano preciso e indispensable por donde el Poder Ejecutivo libra sus órdenes a las autoridades que le están subordinadas. Toda orden que no esté autorizada por el respectivo Secretario, no debe ser ejecutada por ningún Tribunal ni persona pública o privada”.

El título VI establecía lo indispensable respecto del Poder Judicial. Debía éste ser ejercido por una Alta Corte de Justicia, compuesta de cinco magistrados, elegibles por un procedimiento muy digno de atención. El Presidente de la República proponía tres candidatos para cada plaza; la Cámara de representantes escogía dos de la terna, y el Senado elegía uno de estos dos. También debía haber Cortes Superiores de distrito, y los demás Tribunales y Juzgados que estableciesen las leyes. Los magistrados de aquellas Cortes debían ser nombrados por el Poder Ejecutivo, de ternas propuestas por la Alta Corte de Justicia. Unos y otros magistrados debían durar “por el tiempo de su buena conducta”, y necesitaban tener importantes cualidades de idoneidad y respetabilidad.

Una idea falsa se había deslizado en los primeros ensayos de nuestro Derecho Constitucional, que tuvo cabida claramente en la Constitución de 1821, y era una reminiscencia de las instituciones federalistas antes imitadas de la Unión americana. El artículo 121 decía:

“Con propio acuerdo y consentimiento del Senado nombra (el Poder Ejecutivo) toda especie de Ministros y Agentes diplomáticos, y los Oficiales militares desde Coronel inclusive arriba”.

Se comprende que la condición era justa respecto de los grados militares, por ser de duración perpetua, y no implicar **destino** administrativo, sino **categoría** o **calidad** militar. Pero por lo tocante a los Ministros y Agentes diplomáticos, la condición puesta privaba al Ejecutivo de su libertad natural en la dirección del servicio diplomático, y, por lo tanto, había de eximirle de gran parte de su responsabilidad.

Más grave era todavía el error en cuanto a los principales agentes administrativos, encargados del gobierno de los departamentos y las provincias. El artículo 152 decía:

“Los Intendentes serán nombrados por el Presidente de la República, conforme a lo que prescriben los artículos 121 y 122. Su duración será de tres años”.

Y en seguida el artículo 153 disponía que los gobernadores de las provincias “duraran y fuesen nombrados en los mismos términos que los intendentes”. De suerte que el Presidente no podía nombrar sus principales agentes administrativos, sino con previo acuerdo y consen-

timiento del Senado; prohibición absolutamente perniciosa e inadmisibles en una república unitaria y de gobierno centralizado.

Por lo demás, el territorio de la república debía ser dividido, "para su más fácil y cómoda administración", en seis o más departamentos; éstos en provincias, y éstas en cantones y parroquias; subsistiendo la Municipalidades. La Constitución no aseguraba con la precisión necesaria ninguna de las prerrogativas municipales.

Aparte de los títulos IX y X, que trataban del juramento necesario para la posesión de los empleos públicos, y de la observancia de las leyes antiguas e interpretación y reforma de la Constitución misma, uno de los títulos más importantes era el VIII, compuesto de las **disposiciones generales**. En él estaban determinadas todas las libertades públicas y garantías individuales, en lugar de los títulos que se habían usado hasta 1815 sobre **derechos del hombre en sociedad y varias disposiciones relativas a la administración de justicia**. Es patente, según la redacción y fórmulas de 1821, que las ideas sobre Derecho público habían adquirido consistencia y aplomo, aquilatadas por la práctica y la reflexión; de tal suerte, que en vez de ser formuladas como teorías morales y filantrópicas, venían a ser disposiciones precisas, **imperativas**, realmente ejecutables y despojadas de toda la anterior fraseología revolucionaria.

En la Constitución quedó consignado todo lo que la ciencia del Derecho había adquirido en materia de **garantías necesarias para la libertad y seguridad personales**, para el domicilio y la correspondencia, para la equidad en los procesos y las penas, para la propiedad (libre de confiscación y con derecho a ser justamente indemnizada, en caso de expropiación por motivo de utilidad pública), para la igualdad de los ciudadanos (sin privilegios ni distinciones y con prohibición de establecer títulos nobiliarios, mayorazgos ni vinculaciones), para la libertad de imprenta y del derecho de asociación y de petición, para la formación republicana y democrática de la fuerza armada, para la soberanía popular ejercida por medio del sufragio, para la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, y, en fin, para mantener los vínculos de unión y de solidaridad y recíproco respeto que debían existir entre los ciudadanos y el gobierno de una sociedad civilizada, constituida por la justicia y para el bien.

Tal fue, en lo sustancial, la obra de los Constituyentes de 1821, obra en que tomaron parte muchos de los más eminentes patriotas y pensadores de aquella gran Colombia que fue el sublime sueño y el orgullo del Libertador. Por lo tocante a principios generales sobre organización, división y modo de funcionar de los Poderes públicos, sobre condiciones fundamentales de la Nación y de la ciudadanía, y sobre libertades públicas y garantías individuales necesarias, todo lo que podía ser justo y conveniente para fundar un Estado libre y de buen gobierno, estaba contenido en la prudente y sabia Constitución de 1821. Sus disposiciones, con dos o tres excepciones que hemos calificado de erróneas, daban clara idea de los notabilísimos progresos que habían hecho las nociones de la ciencia constitucional en el espíritu de los co-

lombianos, y del propósito de los Constituyentes de renunciar a las peligrosas utopías de la primera época revolucionaria, ora inspiradas por el federalismo de los norteamericanos, ora por el jacobinismo francés.

Pero la Constitución adolecía de un grave defecto que había de ser el germen disolvente: pecaba por exceso de centralización, como si con esto se hubiesen querido condenar y proscribir los anteriores excesos de un **particularismo** federalista que había sido funesto. La unidad de Colombia era una necesidad imperiosa: sin ella no era posible asegurar la independencia propia y de los pueblos vecinos, ni refrenar las pretensiones más o menos desordenadas que manifestaba donde quiera el caudillaje militar, fruto inevitable de la Revolución. Así, no obstante la inmensidad del territorio colombiano, limítrofe con el Perú, el Brasil, las Guayanas de posesión europea, el mar de las Antillas y la América Central, y no obstante el cúmulo de dificultades que ofrecían la diversidad de población y los antecedentes revolucionarios, era de toda necesidad la adopción de la unidad política, y al preferirla sobre la forma federativa, anduvieron acertados los Constituyentes; del propio modo que hicieron bien en proscribir la forma monárquica del gobierno y preferir la republicana.

Pero no procedieron con igual acierto, por lo tocante a la centralización **administrativa**, que establecieron con exceso. Por una parte, era imposible administrarlo todo a virtud de órdenes o resoluciones que emanasen de la capital de la República (Bogotá), situada en el corazón de los Andes a ciento, doscientas, trescientas y más leguas de las extremidades, y aun de las capitales de muchos departamentos, cuando faltaban vías y medios de pronta y fácil comunicación, y cuando había entre las poblaciones colombianas gran diversidad de intereses y de necesidades locales. Por otra, los pueblos habían adquirido ya, si no los hábitos, por lo menos la aspiración y la ilusión del gobierno propio, mediante el régimen de Estados o Provincias confederadas y de constituciones orgánicas de una existencia autonómica; régimen que, causando males y todo, había imperado de 1810 a 1815 o 1816. Por último, era prudente contentar en cierta medida las aspiraciones y el amor propio de muchos caudillos importantes, ilustres tenientes del Libertador, que, habituados durante la guerra de la independencia a ejercer en sus provincias una autoridad casi ilimitada y por lo común arbitraria, no habían de hacer el sacrificio de la autonomía provincial de años anteriores, en obsequio de la grande unidad nacional, sin que se les permitiese a lo menos ejercer influencia en la dirección de los asuntos administrativos, en sus respectivos departamentos.

Bien que la persona del Libertador y la embriaguez de la gloria militar eran, con el interés de la defensa respecto de España, los más poderosos vínculos de unión para las diversas provincias que compusieron la primitiva República de Colombia, no es aventurado el pensar que ésta hubiera podido subsistir, aun después del fallecimiento de Bolívar, si un régimen de amplia descentralización administrativa, combinado con el de la unidad y centralización política, hubiese facilitado la conciliación de muy diversos y aun discordantes intereses provinciales, que nunca pudieron avenirse bajo el imperio de la Constitución de 1821.