

INTRODUCCION

“En la Villa del Rosario de Cúcuta, a los seis días del mes de mayo del año del Señor de mil ochocientos veintiuno, se reunieron en virtud de precedente citación, en la posada del excelentísimo señor Vicepresidente interino de la República, General de División Antonio Nariño, para la instalación del Congreso General de Colombia, mandado convocar por la ley fundamental de 17 de diciembre de 1819, los cincuenta y siete Diputados que se hallan presentes en esta villa, de los nombrados por las diez y nueve provincias, que oportunamente han estado en actitud de hacer las elecciones; y no obstante que se notaba la falta de cuatro o cinco Diputados para el complemento de las dos terceras partes del número total, requeridas por el reglamento inserto en la convocatoria de veinte de enero del año próximo pasado para el acto de instalación, como ya el excelentísimo señor Vicepresidente había previsto y allanado esta dificultad por medio del decreto que tuvo a bien expedir con fecha del primero del corriente...”

Así comienza el Acta de instalación del Congreso Constituyente de 1821. Que, al decir de José Gil Fortoul, “quiso constituir una grande

y poderosa República, y si la suerte de los Estados dependiese solo de la sabiduría de sus leyes, habría asegurado por años o siglos la prosperidad de Colombia”.

Firmaron el acta de instalación del Congreso los siguientes Diputados: Antonio Nariño, Félix Restrepo, Fernando de Peñalver, Luis Ignacio Mendoza, Ramón Ignacio Méndez, Ignacio Fernández Peña, Antonio M. Briceño, José A. Mendoza, Manuel Campos, Francisco José Otero, Joaquín Fernández de Soto, J. Antonio Paredes, Miguel de Zárraga, Miguel Domínguez, Gabriel Briceño, José Ignacio de Márquez, Antonio Malo, José Antonio de las Bárcenas, Nicolás Ballén de Guzmán, José M. Hinestrosa, Juan Ronderos, Bernardino Tobar, Benedicto Domínguez, Leandro Egea, Juan Bautista Estévez, Diego F. Gómez, José Antonio Borrero, J. Francisco Pereira, Vicente A. Borrero, Lorenzo Santander, Mariano Escovar, Alejandro Osorio, Pacífico Jaime, Salvador Camacho, José Cornelio Valencia, Casimiro Calvo, Policarpo Uricoechea, Sinforoso Mutis, Cerbeleón Urbina, Francisco Gómez, Ildefonso Méndez, Pedro F. Carvajal, Carlos Alvarez, Manuel Baños, Francisco Soto, Joaquín Borrero, Manuel M. Quijano, Joaquín Plata, Miguel de Tovar, Vicente Azuero, José Prudencio Lanz, Miguel Santamaría, Andrés Rojas, Gaspar Marcano, Miguel Ibáñez, Pedro Gual, Diego B. Urbaneja.

La instalación del Congreso se efectuó en la siguiente forma, según reza el Acta:

“El excelentísimo señor Vicepresidente, asistido de los Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores, revestidos igualmente del carácter de Representantes nombrados por las provincias de Cartagena y de Guayana, y acom-

pañados de los demás Diputados, se dirigió a la Santa Iglesia Parroquial, donde, con asistencia de todos y la mayor solemnidad, se celebró la misa del Espíritu Santo. Terminado este acto religioso, pasaron a la sala destinada para las sesiones del Congreso, donde tomó su excelencia lugar preeminente bajo el solio nacional.

“Colocados los Diputados debidamente, su excelencia el Vicepresidente leyó un discurso propio del acto, y concluido, puesto de pie preguntó: ¿Son de opinión los señores Diputados que pueda procederse a la instalación del Congreso? Y habiéndose votado unánimemente que sí, dijo el Vicepresidente: El Congreso General de Colombia queda legítimamente instalado: en él reside la Soberanía Nacional.

“... A propuesta del Vicepresidente se procedió luego a nombrar Presidente y Vicepresidente para el Congreso, y resultaron electos, a pluralidad de votos, el señor Félix Restrepo para Presidente y el señor Fernando Peñalver para Vicepresidente. Se acordó que hubiese dos secretarios elegibles por ahora, bien de los miembros del Congreso, bien de fuera de su seno. Se entró en votación, y fueron nombrados a pluralidad de votos los señores Francisco Soto y Miguel Santamaría”.

Como era lo indicado, el Congreso entró a considerar el proyecto de Constitución para la República de Colombia. Y se consideraron dos cuestiones previas: el sistema federal o el central. El proyecto de don Antonio Nariño, al decir del historiador Restrepo, debía ser “central por algún tiempo, y federal después”. Pasado a una comisión, tuvo entierro de pobre. Disgustado Nariño, renunció la vicepresidencia.

Y el Congreso, sin tomarse mucho tiempo, eligió en su lugar a José María del Castillo y Rada. Infortunadamente, al egregio precursor le había pasado su hora.

Como estaba demasiado fresco el recuerdo ^x del régimen federal en la Primera República —llamada impropia-mente Patria Boba—, se explica que la fórmula centralista terminara por adoptarse en la Carta de 1821. Además, no todo el territorio grancolombiano estaba libre del dominio peninsular. Y, en consecuencia, el régimen central resultaba más eficaz para rematar la guerra de independencia. Argumento que no carecía de fuerza, porque la fórmula federal requería elemento humano mejor preparado y una más avanzada organización social.

De antemano se sabía que Bolívar era decididamente amigo del régimen central. Y Santander, como Vicepresidente de Cundinamarca, se sentía curado de veleidades federalistas. Sus dos principales tenientes, Vicente Azuero y Francisco Soto, fueron, entre los granadinos, resueltos defensores del centralismo. Que, en definitiva, fue adoptado. Pero, como lo anota el profesor David Bushnell, en su excelente estudio Santander en la Gran Colombia, “el ^x Congreso de Cúcuta se fue al otro extremo al colocar tres colonias que habían estado unidas débilmente entre ellas, bajo la dirección inmediata de una sola administración central”.

✧ Fue la Carta de 1821 de tendencias francamente liberales. El principio de la soberanía nacional reposaba en la división de los poderes públicos, ejercida por un gobierno popular y representativo. La potestad legislativa residía en el Congreso, integrado por dos Cámaras: la de Representantes y la de Senadores. El Presidente de la República elegido por cuatro años.

La Corte Suprema se componía de cinco Magistrados, elegidos por las Cámaras a propuesta del Presidente de la República, y ejercían el cargo por todo el tiempo de su buena conducta. Establecía un Consejo de Gobierno, formado por el Vicepresidente de la República, un Magistrado de la Corte Suprema y los Secretarios del despacho ejecutivo. Concedía el derecho de sufragio a los colombianos casados o mayores de 21 años, dueños de propiedad raíz de valor mayor de cien pesos o que tuvieran profesión u oficio independiente. Cada cuatro años las Asambleas Electorales se reunían para elegir —en elecciones de segundo grado— el Presidente y Vicepresidente de la República, los Senadores y Representantes.

Al enumerar las atribuciones especiales del Congreso, incluyó una muy importante, la vigésima quinta, que decía: “Conceder, durante la presente guerra de independencia, al Poder Ejecutivo aquellas facultades extraordinarias que se juzguen indispensables en los lugares que inmediatamente estén 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 solo sería el muy necesario”.

Y en cuanto a las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República, decía el artículo 121: “En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior y repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no estén comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviese reunido, tendrá la misma fa-

cultad por sí solo; pero lo convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y el tiempo indispensablemente necesario”.

Para la administración de los Departamentos se designaban Intendentes, nombrados por el Ejecutivo, para períodos de tres años. En cada provincia un Gobernador, subordinado al Intendente y con período igual. Se prorrogó el sistema colonial de los cabildos.

En el capítulo de las disposiciones generales se consagraron, con método y precisión, las garantías ciudadanas. Como la libertad de prensa, sin censura previa, pero responsable, según las leyes. El derecho de petición, la inviolabilidad del domicilio, de las personas, de los papeles privados y de la correspondencia. Garantía respecto a detenciones arbitrarias por abusos de autoridad. Presunción de inocencia, mientras no hubiera declaratoria de culpabilidad, de acuerdo con la ley. Finalmente, se consagraban las siguientes libertades: de industria, de asociación y de reunión.

En su artículo 5º, la Carta de Cúcuta consagraba el principio de la obligación tributaria, como el deber de cada ciudadano de “contribuir a los gastos públicos”. Se le dio, pues, al impuesto un sentido social, como un deber de la ciudadanía, sin contraprestaciones de ninguna clase. Y en el mensaje con que se presentó la Constitución a los habitantes de Colombia, se dijo, en memorables palabras, inscritas hoy en letras de oro en el Salón Elíptico del Capitolio Nacional: “No estaréis sujetos a otras contribuciones que las que ellos (vuestros representantes), hayan propuesto y aprobado; ninguna carga se echará sobre alguno

que no sea común a todos, y éstas no serán para satisfacer pasiones de particulares, sino para suplir las necesidades de la República”.

Otras atribuciones para el Congreso incluía el mismo artículo 55: a) Decretar lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales; b) Contraer deudas sobre el crédito de Colombia; c) Establecer un banco nacional; d) Determinar y uniformar el valor, peso, tipo y nombre de la moneda; e) Fijar y uniformar los pesos y medidas; f) Decretar la creación o supresión de los empleos públicos y señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos; g) Fijar cada año los gastos públicos, en vista de los presupuestos que le someta el Poder Ejecutivo.

Las normas fundamentales de la Carta de 1821 sobre garantías sociales, constitución de los poderes públicos, funciones del Estado, etc., son las mismas que, con modificaciones más o menos adjetivas, nos rigen en la actualidad.

El 6 de Octubre de 1821 sancionó el Libertador la Constitución de la República de Colombia. Que solo vino a integrarse, posteriormente, en 1822, cuando el Ecuador, libre de la dominación española, se incorporó a la nueva nacionalidad, con el voto favorable de todas las municipalidades.

Pero antes, el 28 de noviembre de 1821, “Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión —escribió Justo Arosemena—, se declara libre e independiente del gobierno español; y el territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representar oportunamente su Diputado”.

Asegurada la independencia de la Gran Colombia con la victoria de Ayacucho el 9 de Diciembre de 1824, no tardaron en presentarse las primeras interferencias en el régimen central. Ni el Libertador, ni los Diputados venezolanos, habían sido partidarios, en Cúcuta, de que fuera Bogotá, la capital de la República. Se aceptó como "la residencia provisional del Gobierno", mientras se fundaba una ciudad con ese fin, que llevaría, posiblemente, el nombre de Bolívar.

* * *

Fue, en verdad, extraordinaria la obra legislativa del Congreso de 1821, en un lapso de seis meses. Especialmente en materia de libertades públicas y educación nacional, expidió estatutos importantes, cuyo enunciado define su trascendencia: Sobre libertad de los partos, manumisión y abolición del tráfico de esclavos; sobre consagración de la libertad de imprenta, sobre la calificación y castigo de sus abusos; sobre extinción del Tribunal de la Inquisición, llamado también Santo Oficio; sobre extinción del tributo de indígenas, distribución de sus resguardos y exenciones que se les conceden.

Fue, digna del mayor encomio, la preocupación del Legislador grancolombiano en materia educativa. Destinó a la enseñanza pública los bienes de los conventos menores, con menos de ocho religiosas. "exceptuando solamente los hospitalarios"; fundó escuelas para niñas en los conventos de religiosas; estableció colegios o casas de educación en las provincias; reformó los antiguos planes educativos y los unificó en el territorio nacional; estableció escuelas de primeras letras para niños de ambos sexos;

eximió de portes de correo a los periódicos y otros impresos; eximió de derechos de importación los libros, mapas, cartas geográficas, instrumentos científicos, grabados, pinturas, estatuas, antigüedades, bustos y medallas.

Don Pedro Gual, en su carácter de diputado por Cartagena y de Ministro de Hacienda, se destacó en el Congreso de Cúcuta como experto hacendista. Eminente abogado, había adquirido, durante su permanencia en los Estados Unidos, una excelente preparación en cuestiones económicas. Y presentó una serie de proyectos sobre régimen aduanero, orgánico del papel sellado, reforma de la alcabala, fomento de la exportación de tabaco, eliminación del estanco de aguardiente. Y, el más trascendental de todos: la contribución directa, o sea, el impuesto a la renta.

Fue muy marcada la preocupación de los legisladores grancolombianos por dar al arancel aduanero una orientación proteccionista de las industrias domésticas, especialmente de la agricultura, aun a riesgo de reducir los ingresos fiscales. Quedó prohibida la introducción por los puertos de la República del café, cacao, añil, azúcares y melazas. Pero sí se permitía "la introducción de los mismos artículos en buques nacionales procedentes de un puerto a otro de Colombia, sin causar derecho alguno, con tal que sean productos brutos naturales de nuestra agricultura e industria".

Como medidas correlativas a la protección industrial se eximió de pagar derechos de exportación, por diez años, al café, al algodón, al azúcar, a las mieles, al aguardiente de caña, a las maderas de construcción. Y se rebajaron los mismos derechos a los cueros, al cacao, al

añil, a las mulas y a los caballos y a otros artículos no determinados.

Y para fomentar el desarrollo de la incipiente industria nacional se eximió de derechos de importación la maquinaria agrícola, las herramientas, las máquinas y utensilios para la extracción y elaboración del oro, la plata, el platino, el azogue, el cobre, el hierro y otros metales. Así como también "todas las máquinas y utensilios que puedan conducir a mejorar la navegación de nuestros lagos y ríos, como también las conducentes al fomento de nuestras manufacturas domésticas de lana y algodón".

El estanco de aguardiente fue sustituido por un derecho de patente que deberían pagar los destiladores del licor, mediante el correspondiente permiso para ejercer esa actividad y la prestación de una fianza para garantizar el pago de los respectivos derechos.

Como es sabido, el estanco del tabaco fue causa determinante de la insurgencia de los comuneros a fines del siglo XVIII. No siendo posible su eliminación, como muchos lo pedían, se llegó a esta fórmula intermedia, en los considerandos de la ley: "Que en las circunstancias actuales no es posible desestancar la renta del tabaco sin causar grave disminución a las rentas públicas". No sin añadir a continuación: "Es indispensable ir dando gradualmente impulso al cultivo de este precioso ramo de nuestra agricultura, hasta que pueda dejarse libre enteramente y extraer para el extranjero por cuenta de los particulares". El texto legal, se aprobó así: "Se conservará en toda la República la renta estancada del tabaco bajo las reglas que se han observado hasta ahora, sujetas

a las variaciones que provisionalmente haga el gobierno”.

† El Congreso de Cúcuta estudió ampliamente el caos monetario que prevalecía en la naciente República, en buena parte heredado de la Colonia. Y después de largos y complejos debates se llegó a la conclusión de que el estatuto sobre unificación monetaria no podría operar en su integridad, como era lo deseable. Porque las gentes se manifestaban desconfiadas para entregar la moneda española a cambio de la que iba a ser acuñada por la República, que todavía no era reconocida por las potencias extranjeras. Además, el gobierno se veía forzado a destinar a gastos de guerra los escasos recursos de que disponía para retirar de la circulación la moneda española.

En consecuencia, para inspirar confianza, dispuso el legislador que toda la moneda de oro que se acuñara en Colombia tendría el mismo peso y ley que se le daba por el gobierno español, “sin que de modo alguno haya la menor diferencia”. Y que el oro y la plata en pastas se pagarían, también, al mismo precio a que los pagaba el gobierno español.

Sin embargo, refiere el historiador Restrepo, que las primeras monedas de oro, con las armas de la República de Colombia, se acuñaron a principios de 1823; que se hizo una segunda acuñación de esas mismas especies en 1826. Pero, agrega, que a pesar de que esas monedas tenían el mismo peso y ley de las españolas, se recibían con descuento. Porque las españolas tenían sobre las de la República la ventaja de ser recibidas en el exterior por su valor nominal.

* * *

En muchos casos los legisladores granco-lombianos se anticiparon a su tiempo, al expedir estatutos, noblemente inspirados, cuya aplicación a un medio social y económico incipiente, se tradujo en una serie de dificultades. Tal, por ejemplo, la ley del impuesto a la renta. Que gravitaba, especialmente, sobre la propiedad rural y urbana. Y la falta de un catastro, medianamente organizado, fue el primer escollo con que tropezó para estabilizarse. Además, no se creó, para su dirección y recaudo, una jurisdicción especial. Tal función se adscribió a los jueces políticos de los cantones, con funciones muy disímiles. Y el gravamen se tornó, finalmente, odioso por haberseles asignado a los recaudadores participación en los recaudos.

Por ley expedida en el mes de octubre de 1821, el Congreso de Cúcuta abolió el tributo de indígenas, reconociéndoles a los aborígenes los mismos derechos que a los ciudadanos colombianos. Ese tributo lo pagaban los indios a la Corona Española en señal de vasallaje. Y, por consiguiente, no podía subsistir en la República. Sin embargo, al decir de un historiador, "su pago libertaba al indio de otras contribuciones, entre ellas la muy onerosa de la alcabala". Pero debe anotarse que la ley eximía a los aborígenes, por un término de cinco años, de los derechos parroquiales y de cualquiera otra contribución. Además, cuando el legislador reformó el impuesto a la alcabala, eximió de pagarlo a la producción nacional, y exceptuó a los indígenas de la contribución directa.

Fue, indudablemente, equivocado limitar a cinco años la exención tributaria. Como es de lamentar que, al restablecerse posteriormente la alcabala al mismo cinco por ciento de la épo-

ca colonial, los indios sufrieran, al iniciarse la era republicana, iguales o mayores injusticias que antaño. Pero injusto sería, también, responsabilizar a nuestros próceres de tan aberrante situación. Ya que su noble propósito no era otro que sacar a los indígenas de la prostración de la época colonial. Y con ese fin eliminaron la mita, que los obligaba a trabajar, con mísero salario, al servicio de los terratenientes.

Como también fue un error, a pesar de la noble intención que la inspiraba, la disolución de los resguardos de indígenas. Los legisladores grancolombianos, sin meditar en la triste situación de los aborígenes, después de trescientos años de esclavitud, quemando etapas, les concedieron la ciudadanía, y pretendieron convertirlos en propietarios. El protector de indígenas, en el derecho indiano, cumplía funciones de vigilancia y defendía a los naturales contra las depredaciones de que eran víctimas. Al decretarse la disolución de los resguardos con el propósito de convertir al indio en propietario individual, se puso de presente su incapacidad para ejercitar ese derecho, y, también, la falacia del minifundio. Y fue así como la tierra entregada al indígena, éste la traspasaba a los hacendados que, a poco, se convirtieron en grandes latifundistas. Porque los aborígenes, acostumbrados a trabajar la tierra en comunidad, comprendían que ese sistema era de mejor rendimiento económico que el que podían derivar de las exiguas parcelas.

† A poco de expedida la legislación fiscal y económica de 1821, diversos y poderosos intereses conspiraron contra ella. Don José María Samper señala el origen de esa reacción, en primer término, en la alta clase social, poseedora de

grandes latifundios, defensora de la esclavitud, que debía su posición económica a las instituciones coloniales. Menciona, también, a la casta militar que, por haber realizado la guerra de independencia, hacía sentir su influjo en los destinos de la República, y reclamaba determinados privilegios. Finalmente, el clero que no miraba con buenos ojos ciertas reformas, que directamente lo afectaban, como la eliminación de los diezmos y de las manos muertas.

· Sin desconocer las causas anteriores, cabe observar, sin embargo, que en el mismo gobierno no prevalecía el concepto de que las reformas de 1821, especialmente en materia tributaria, eran impracticables. Así lo reconocía el Vicepresidente Santander en mensaje al Congreso de 1823. "El Congreso de Cúcuta —decía— expidió leyes muy benéficas que disminuyeron las antiguas rentas coloniales, y la sustitución que adoptó para cubrir el déficit no ha correspondido en nada a los presupuestos calculados". Y fue así, como en los años posteriores, fueron restablecidos los estancos de aguardiente y de tabaco, la alcabala, los diezmos. Porque, como lo dijera el mismo Santander, no era posible destruir en pocos años la obra de tres siglos. Vencida España en los campos de batalla, prolongó su imperio en los de la economía. Hasta las primeras décadas de nuestro siglo XX.

* * *

El Congreso Constituyente de la República de Colombia se clausuró el 14 de octubre de 1821. Y fue presidido, a partir del 6 de mayo, fecha de su instalación, por los siguientes Diputados: Félix de Restrepo, Alejandro Osorio, Fernando de Peñalver, José Ignacio de Márquez,

José Manuel Restrepo, Alejandro Osorio, Miguel Peña, Miguel Santamaría, Vicente Azuero. Y algunos de ellos lo presidieron en dos períodos distintos.

La lectura de las Actas de ese Congreso deja la impresión del espíritu eminentemente civil y democrático que animaba a los legisladores grancolombianos. Todos los Diputados emulaban en el propósito de organizar la nueva Nación en forma estable, que la presentara como un ejemplo a todos los pueblos americanos.

Y qué bello ejemplo de solidaridad el que dieron los venezolanos y granadinos cuando se abordó el tema de la deuda de la guerra de independencia, que separadamente habían contraído Venezuela y la Nueva Granada. Esa deuda —explicó el señor Gual— “era natural y recíproca”. Y agregó: “La campaña de Venezuela y la Nueva Granada ha sido un plan uniforme, pues las operaciones son tan combinadas, que Venezuela debe considerarse como el frente que resiste el enemigo, siendo por su situación las puertas de Cundinamarca, y así las armas que se han empleado en Venezuela deben considerarse como igualmente empleadas en la defensa de Cundinamarca”.

El Diputado Francisco Soto manifestó que estando sancionada la unión de la Nueva Granada y de Venezuela, bajo el nombre de República de Colombia, y siendo el tesoro uno solo, carecía de interés la discriminación de la deuda. Cerrada la discusión, se aprobó el texto legal, así: “Son reconocidas in solidum como deuda nacional las deudas que los dos pueblos han contraído separadamente, y quedan responsables a su satisfacción todos los bienes de la República”.

* * *

Como aporte insustituible a la honrosa conmemoración del Sesquicentenario de la Gran Colombia, ratificada solemnemente en la Villa del Rosario de Cúcuta el 6 de octubre de 1821, ha patrocinado el Banco Popular, en pulcra edición, la Carta y las leyes de aquel año, entre todos memorable. Al expresar, a nombre de la Academia Colombiana de Historia, a su ilustre Gerente General, doctor Eduardo Nieto Calde-rón, nuestros agradecimientos por esta nueva muestra de patriótica colaboración, entregamos a las gentes de Venezuela, Ecuador y Colombia estas páginas que exaltan un glorioso pasado, muy digno de proyectarse en el tiempo.

Abel Cruz Santos.