



Orígenes del Consejo de Estado

Armando Martínez Garnica

Durante este año 2017 el Consejo de Estado ha organizado diversos actos conmemorativos de su existencia institucional, dado que se considera que el decreto dado en Angostura, el 30 de octubre de 1817, por el general Simón Bolívar originó la tradición histórica de su experiencia política en Venezuela y en Colombia. Un expresidente del Consejo de Estado, doctor Danilo Rojas Betancourth, coordinó un libro conmemorativo de este bicentenario institucional. Como pronto saldrá a la luz este libro colectivo en una conocida editorial de textos jurídicos, como primicia de la colección de artículos que sobre el Consejo de Estado escribieron varios de los consejeros de estado se presenta el siguiente texto de historia de esa institución bicentenaria.

La institución del Consejo de Estado fue introducida originalmente, en la experiencia histórica venezolana y colombiana, por el general Simón Bolívar. En dos coyunturas políticas distintas se produjo este acontecimiento institucional: la primera fue cuando este general caraqueño actuaba como jefe militar de la provincia “liberada” de Guayana, a finales del año 1817. Allí consideró que mientras no fuese “liberada” la mayor parte del territorio de la antigua Capitanía General de Venezuela, en especial Caracas, era imposible establecer un cuerpo representativo y una constitución liberal. No obstante, era preciso contar con una “asamblea que, por su número y por la dignidad de los que la compongan, merezca la confianza pública”. Este cuerpo se encargaría de discutir y acordar los reglamentos, instrucciones y providencias requeridas para organizar y administrar las provincias que se fueran “liberando” en la guerra que se libraba contra las fuerzas leales a la Monarquía española.

Con esta idea de sustituir un cuerpo legislativo representativo de las provincias, imposible de reunir en las circunstancias de la guerra “libertadora”, por un pequeño cuerpo consultivo y legislativo fue que el general Bolívar decidió la creación de un *Consejo provisional de Estado* con residencia en Angostura, capital de la provincia de Guayana. Fue integrado por el almirante Luis Brion, el jefe del Estado Mayor General del Ejército, el intendente general, el comisario general del Ejército, los ministros de la Alta Corte de Justicia y del Tribunal de Secuestros, los

secretarios del Despacho Ejecutivo y los altos funcionarios militares y civiles de la provincia de Guayana. Este Consejo de Estado dividiría sus trabajos en tres secciones llamadas Estado y Hacienda, Marina y Guerra, Interior y Justicia.

Estos consejeros de Estado quedaron facultados para proponer planes, reglamentos y providencias en sus respectivas secciones, aunque solamente podría hacerlo su presidente ante el Consejo de Estado, una vez fuesen aprobados en sus respectivas secciones. Cuando el jefe supremo del Estado estuviese conforme con algún dictamen del Consejo del Estado o de alguna de sus secciones, el decreto que expediría comenzaría con la fórmula “oído el Consejo de Estado...”. Adicionalmente se constituyó un Consejo Privado, que sería reunido por el jefe supremo cuando tuviese a bien, integrado solamente por el almirante, el gobernador militar y el político, los secretarios del Despacho y los presidentes de las tres secciones del Consejo de Estado. El decreto de creación de este Consejo provisional de Estado fue dado en el Cuartel General de Angostura el 30 de octubre de 1817, refrendado tanto por el general Simón Bolívar como por su secretario general, José Gabriel Pérez.¹

Seis días después, el 5 de noviembre de 1817, consideró el general Bolívar que al ponerse en campaña militar dentro del territorio de la Capitanía General de Venezuela quedaba sujeto al riesgo de muerte. Por ello debía prever sus consecuencias mediante la creación de un Consejo de Gobierno, capaz de actuar como “centro fijo de gobierno y de administración” en su ausencia, para que el gobierno de la provincia de Guayana no quedara expuesto a la anarquía. Este segundo Consejo fue presidido por almirante Luis Brion e integrado además por el general de división Manuel Cedeño y el intendente general Francisco Antonio Zea. Tendría facultades para comprar armas y elementos de guerra con el fin de proveer las divisiones militares que obraban en las provincias de Cumaná, Barcelona, Guayana y Barinas. En caso de su fallecimiento, o de su captura por los enemigos, el mando supremo pasaría a este Consejo de Gobierno por 60 días, hasta cuando junto con el Consejo de Estado fuese elegido un nuevo jefe supremo de las provincias liberadas de Venezuela.

Al instalar las sesiones de este primer Consejo de Estado en Angostura, el 10 de noviembre de 1817, el general Bolívar lo inscribió en la precaria arquitectura institucional de su gobierno insurgente contra la autoridad

¹ Decreto de creación del Consejo de Estado del Gobierno insurgente de Venezuela refugiado en el Cuartel General de Angostura, 30 de octubre de 1817, en Manuel Antonio POMBO y José Joaquín GUERRA. *Constituciones de Colombia*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional 1951, tomo 3, p. 10-12.

de la Capitanía general de Venezuela fiel al rey Fernando VII. Dado que una asamblea de insurgentes reunida en la isla de Margarita el 6 de mayo de 1816 había acordado que todas las provincias de la Capitanía general integrarían en el futuro un sola República de Venezuela indivisible, todas las fuerzas insurgentes se comprometieron a acatar la autoridad del general Bolívar como cabeza del incipiente poder ejecutivo republicano, con el título de “jefe supremo de la República”. Como en ese momento no era posible reunir un cuerpo legislativo representativo de las provincias, ni nombrar los funcionarios de un poder judicial republicano, el Consejo de Estado ejercería las funciones de un cuerpo legislativo, dado que tendría la iniciativa de las leyes, los reglamentos y las instituciones necesarios para “la salud de la República”. Adicionalmente, sería un cuerpo consultor del poder ejecutivo antes de que este pusiera en ejecución las leyes, reglamentos e instituciones decretadas, al punto que “el dictamen del Consejo de Estado será oído y sus avisos tendrán la más grande influencia en las deliberaciones del jefe supremo”.²

Esta primera experiencia institucional del Consejo de Estado en el Cuartel General del Gobierno insurgente de Venezuela, que posteriormente fue la sede del Congreso de Venezuela, tuvo la provisionalidad de un estado de guerra y cuartel, terminada cuando la campaña militar puesta en marcha sobre la jurisdicción del virrey de Santafé cosechó su mejor fruto en el campo de Boyacá, el 7 de agosto de 1819. Una semana después de este acontecimiento, confió el general Bolívar a Francisco Antonio Zea la consecuencia política cardinal de esa acción de armas: “Voy a convocar una Junta Nacional para pedirle su voto sobre la reunión de la Nueva Granada y Venezuela. Si hay reunión mandarán sus diputados al Congreso, si no la hay formarán los granadinos el gobierno que gusten, y lo dejaré instalado antes de marchar. Todo se hará con la mayor libertad. Usted me conoce y no lo dudará. Desde ahora anuncio que no seré nada de este gobierno”.³

El 8 de septiembre siguiente expuso este general su proyecto ante los granadinos. Sus argumentos fueron entonces los siguientes: dado que el Congreso de Guayana era en el día “el depósito de la soberanía nacional de venezolanos y granadinos”, el “ardiente voto de todos los ciudadanos sensatos” y de los extranjeros que amaban y protegían la causa americana

2 Simón BOLÍVAR. *Discurso de instalación del Consejo de Estado del Gobierno insurgente de Venezuela*, Angostura, 10 de noviembre de 1817.

3 Carta del general Simón BOLÍVAR a Francisco Antonio Zea, vicepresidente de Venezuela. Santafé y 13 de agosto de 1819, en *Obras completas*, compilación de Gerardo Rivas Moreno, Bucaramanga, FICA, 2008, tomo 2, 396.

era la reunión de la Nueva Granada y Venezuela en una sola República. Para poner en marcha esta promesa pediría al Congreso de Guayana la convocatoria a una asamblea nacional constituyente que decidiera la incorporación de la Nueva Granada por medio de sus diputados. Fingiendo una postura de demócrata advirtió que los granadinos podrían decidir libremente la institucionalización de un gobierno según su “espontánea elección”, de tal manera que podrían optar por incorporarse a Venezuela, pero también por formar un gobierno granadino independiente.⁴

Un poco más de tres meses después, el general Bolívar declaró ante el Congreso de Venezuela reunido en Angostura que “el anhelo de los granadinos” por reunir sus provincias con las de Venezuela era “unánime” porque estaban “íntimamente penetrados” de su inmensa ventaja. Una nueva República integrada por “estas dos naciones” era ya “el voto de los ciudadanos de ambos países” y la garantía de la libertad de toda la América del Sur.⁵ Francisco Antonio Zea, actuando como presidente del Congreso, respondió que el general Bolívar sería capaz de conseguir la unión “de los pueblos que ha libertado y sigue libertando” porque era “una necesidad” para todas las provincias de Venezuela, la Nueva Granada y Quito, dada su contribución a la causa de la independencia de América y al interés general de todos los países industriales y comerciantes. La importancia política de este proyecto era proporcional a su masa demográfica reunida pues si las provincias que obedecían a Quito, Santafé y Caracas se reunían en una sola república su poder y su prosperidad corresponderían a “tan inmensa masa”, y esta reunión de pueblos sería un bien para la América y el mundo.⁶

En la sesión del 17 de diciembre siguiente del Congreso de Venezuela fue debatida y aprobada la *Ley Fundamental* de la República de Colombia: los pueblos de las provincias de la Nueva Granada recientemente conquistados por “las Armas de la República” habían querido “voluntariamente” sujetarse a la autoridad del soberano Congreso de Venezuela y algunos “hombres de talentos superiores y de un ilustrado patriotismo” habían promovido su unión a los pueblos de Venezuela ante “los gobiernos de las dos repúblicas”. En consecuencia, las dos repúblicas

4 Simón BOLÍVAR. Proclama dirigida a los granadinos. Santafé, 8 de septiembre de 1819, en *Obras completas*, compilación de Gerardo Rivas Moreno, Bucaramanga, FICA, 2008, tomo 2, 403. También en *Correo del Orinoco*, Angostura, 42 (30 de octubre de 1819).

5 Discurso del general Simón BOLÍVAR ante el Congreso de Venezuela reunido en Angostura, 14 de diciembre de 1819, en *Correo del Orinoco*, Angostura, 47 (18 de diciembre de 1819).

6 Respuesta del presidente de Venezuela, Francisco Antonio ZEA, al general Bolívar, 14 de diciembre de 1819, en *Correo del Orinoco*, Angostura, 47 (18 de diciembre de 1819).

de Venezuela y la Nueva Granada quedaban reunidas desde este día en una sola que se llamaría República de Colombia, cuyo territorio sería el que hasta entonces habían tenido la capitania general de Venezuela y el virreinato del Nuevo Reino de Granada. Para su administración se dividiría esta república en tres departamentos llamados Venezuela, Cundinamarca y Quito, con sus respectivas capitales en Caracas, Quito y Bogotá.⁷

Pero la primera constitución colombiana aprobada en la Villa del Rosario de Cúcuta durante el año 1821 no renovó la existencia institucional del Consejo de Estado que se había experimentado en Angostura durante el tiempo de la guerra contra el dominio monárquico en Venezuela. Con ello el nacimiento de la República de Colombia significó el fin de la primera experiencia institucional del Consejo de Estado creado por el general Bolívar en Angostura.

Segunda creación del Consejo de Estado

La segunda coyuntura política en la cual el general Bolívar creó el Consejo de Estado, ya en los tiempos de la República de Colombia, fue cuando fracasó estruendosamente la gran Convención de Ocaña y se extinguió la vigencia de la constitución que se había dado en la Villa del Rosario de Cúcuta durante el año 1821. La única “ley constitucional” que rigió a Colombia desde el 27 de agosto de 1828 fue el *decreto orgánico dado por el libertador presidente para regir el Estado hasta el año 1830*. En ausencia de alguna constitución vigente, esta ley le concedió al general Bolívar la jefatura suprema de la nación colombiana, auxiliado solamente por un Consejo de Ministros y por un Consejo de Estado⁸ que quedó integrado tanto por los seis ministros del Despacho como por un consejero por cada uno de los doce departamentos de la República de Colombia. Las funciones que en ese momento se concedieron al Consejo de Estado iban desde la preparación de decretos y dictámenes hasta la nominación de las personas idóneas para ocupar las prefecturas, las gobernaciones, las magistraturas, las diócesis y las oficinas de hacienda.

El Consejo de Ministros fue integrado entonces por José Manuel Restrepo (Interior), Rafael Urdaneta (Guerra), Carlos Soubllette (Marina), Nicolás Tanco (Hacienda), Estanislao Vergara (Relaciones Exteriores)

⁷ Ley fundamental de la República de Colombia aprobada el 17 de diciembre de 1819 en la ciudad de Santo Tomás de Angostura, en *Correo del Orinoco*, 47 (18 de diciembre de 1819).

⁸ El *Reglamento para el régimen interior* del Consejo de Estado fue firmado por el Libertador presidente el 25 de septiembre de 1828 y puede leerse en la *Gaceta de Colombia*, 375 (2 octubre de 1828).

y José María del Castillo y Rada, quien lo presidiría, así como también el Consejo de Estado. Esta singular posición política era equiparable a la que había tenido el vicepresidente Santander, con lo cual el doctor Castillo emergió como el nuevo hombre poderoso después del Libertador presidente. Para completar la nómina del Consejo de Estado fueron nombrados el 28 de agosto de 1828 los consejeros de los departamentos colombianos: el arzobispo Fernando Caicedo (Bogotá), el general José Francisco Bermúdez (Maturín), Pedro Gual y José Rafael Revenga (Venezuela), Miguel Pumar (Orinoco), Francisco Cuevas (Boyacá), Joaquín Mosquera y Jerónimo Torres (Cauca), Modesto Larrea (Ecuador), Martín Santiago de Icaza (Guayaquil), José Félix Valdivieso (Azúay) y José Espinar (Istmo). El 22 de octubre se agregó Luis Andrés Baralt, el general José María Ortega, Mariano Talavera (obispo de Guayana), Alejandro Osorio y Francisco Pereira, magistrados de la Alta Corte.

Sobre este Consejo de Estado fue cargada la administración de Colombia mientras el Libertador marchó hacia el Sur, y sobre esta institución recae historiográficamente la mayor parte de las sospechas sobre la gestión de una opción monárquica para salvar la existencia de una Colombia en crisis. Estanislao Vergara, José María del Castillo, Rafael Urdaneta y José Manuel Restrepo fueron los más decididos partidarios de esa opción que motivó la rebelión del general José María Córdova y la oposición del general Carlos Soubllette.

El 29 de agosto de 1828 el Libertador presidente instaló el nuevo Consejo de Estado de la República de Colombia con los consejeros escogidos que en ese momento se hallaban en Bogotá: José María del Castillo y Rada (presidente), los secretarios de Estado José Manuel Restrepo (Interior), Rafael Urdaneta (Guerra y Marina), Nicolás Manuel Tanco (Hacienda) y Estanislao Vergara (Relaciones Exteriores); el arzobispo Fernando Caicedo, José Rafael Revenga, Francisco Cuevas (ministro de la Alta Corte de Justicia), Joaquín Mosquera, Jerónimo Torres (director de la Casa de Moneda de Bogotá), Martín Icaza y Félix Valdivieso. El general José Espinar fue nombrado por el Libertador como secretario de este cuerpo. Tal como había ocurrido con el primer Consejo de Estado que había existido en Angostura desde el año 1817, este segundo Consejo de Estado de Colombia reunió, en ausencia del cuerpo representativo y legislativo colombiano, que había dejado de existir desde la Legislatura de 1827, las funciones legislativas con la consultiva de cara al poder ejecutivo.

La función legislativa del Consejo de Estado fue anunciada por el Libertador presidente en su alocución de instalación de este nuevo cuerpo político, cuando dijo a los nuevos consejeros de Estado que su misión era

“regenerar a Colombia” y hacer su bien meditando “las reformas que sean más urgentes para mejorar la administración en todos sus ramos”, a la mayor brevedad posible, “porque los pueblos se hallan en expectación aguardando las mejoras que deben resultar de las facultades ilimitadas que han conferido al gobierno”. Por ello les recomendó ocuparse inmediatamente de las dos medidas legislativas más urgentes en el día: para empezar, un proyecto de decreto reformador de las leyes militares que declaraba la vigencia de la *Ordenanza* española con pequeñas alteraciones, presentado por el secretario de Guerra. Este primero proyecto fue debatido y aprobado en su totalidad durante la primera sesión. También un proyecto de decreto que restablecería los antiguos privilegios de los indígenas, dejándoles solo el aporte de una moderada contribución personal para que el Estado pudiera cumplir sus cargas en los departamentos del Sur, que les presentaría el secretario de Hacienda. En la siguiente sesión del 3 de septiembre de 1828 se acordó que la contribución personal anual de los indígenas sería de tres pesos y tres reales.⁹ En la sesión del 24 de septiembre se debatió el proyecto de decreto sobre el restablecimiento de la contribución personal de los indígenas desde los 18 años y hasta los 50.

Posteriormente el Consejo de Estado siguió ocupándose de la expedición de decretos legislativos, tales como el decreto orgánico sobre la reorganización de los tribunales de justicia, y el decreto que le concedió al Libertador presidente todas las facultades ilimitadas para responder al intento de asesinato del 25 de septiembre de 1828. El consejero Revenga fue encargado para redactar este decreto y se pidió al Ministerio de Guerra expedir las órdenes de captura del general Santander, del general Padilla y de algunos soldados de artillería, para tomarles declaraciones.

En cuanto a la función de dar respuesta a las consultas formuladas por el titular del Poder Ejecutivo, esta puede ilustrarse con la sesión del 3 de septiembre de 1828, en la que el Libertador presidente consultó al Consejo de Estado sobre la conveniencia de nombrar al general Francisco de Paula Santander como ministro plenipotenciario cerca del gobierno de los Estados Unidos, y al coronel Juan María Gómez como encargado de negocios cerca del emperador del Brasil. Los consejeros aprobaron las dos propuestas del Libertador.

El 22 de septiembre el Libertador presidente consultó sobre la situación de la República de Colombia respecto del Perú, causada por las provocaciones e injurias peruanas. El dilema era el siguiente: si las tropas

⁹ Acta de la sesión inaugural del Consejo de Estado de la República de Colombia. Bogotá, 29 de agosto de 1828. AGN, Libros manuscritos y leyes originales de la República, tomo 63, folios 1r-2v.

acantonadas en las tres intendencias del Sur de Colombia se mantenían allí, sus gentes se arruinarían porque no podían seguir sosteniéndolas, y el resto de la República no podía auxiliarlas. Pero si se dispersaban, los peruanos invadirían el Sur, y los esfuerzos para recuperarlo serían mayores. ¿Qué hacer? ¿Disolver el ejército del sur, por no poder sostenerlo estacionado, o ponerlo en movimiento? Según los informes del general Juan José Flores, el pie de fuerza ascendía a 8.000 hombres, y se había ordenado elevarlo a 10.000. Esto habría obligado a repartir un gran empréstito sobre los departamentos del sur, con el disgusto que había producido por el modo de la exacción. Los consejeros propusieron medidas fiscales para proveer fondos para el Ejército del Sur, con el fin de que se mantuviera estacionado en actitud defensiva, sin avanzar sobre el territorio peruano, mientras el enviado Daniel Florencio O'Leary negociaba en Lima un armisticio.

El 11 de octubre de 1828 los consejeros escogieron, de la lista enviada por el obispo de Santa Marta, los nombres que el gobierno debía proveer para los beneficios eclesiásticos. El 23 de octubre el Libertador presidente puso en consulta la posibilidad de establecer un Tratado de Liga Ofensiva y Defensiva con el Imperio del Brasil. La mayoría de los consejeros se opuso a esta iniciativa por tratarse de una monarquía y por la animadversión que provocaría en Argentina y Chile esta alianza.

Durante el mes de septiembre de 1828 los consejeros de Estado de Colombia debatieron en el curso de varias sesiones el proyecto de *Reglamento* para su régimen interior, aprobado finalmente por el Libertador presidente el 25 de septiembre y divulgado en la entrega 375 (Bogotá, jueves 2 de octubre de 1828) de la *Gaceta de Colombia*. Este primer *Reglamento interno* del Consejo de Estado colombiano reguló el protocolo que debía seguirse durante las sesiones ordinarias y extraordinarias, las funciones específicas del presidente, del secretario y de los consejeros, y el orden del día que debería seguirse durante las sesiones.

Los constituyentes colombianos de 1830 introdujeron en la tercera sección de la nueva carta fundamental que aprobaron los cinco artículos que elevaron a rango constitucional la experiencia acumulada del Consejo de Estado desde su recreación por el general Bolívar en 1828. En ese momento se le confirmó a esta corporación la función de “auxiliar con sus luces” al Poder Ejecutivo en todos los ramos de la administración pública. Esta función consultiva la cumpliría con la nueva nómina que fue integrada por el vicepresidente Domingo Caicedo, los secretarios del Despacho, el procurador general y doce consejeros escogidos entre la ciudadanía colombiana. La función legislativa quedó consignada en

el segundo numeral del artículo 97: “Preparar, discutir y formar los proyectos de ley que hayan de presentarse al Congreso en nombre del jefe del Ejecutivo”.

La apertura de las sesiones de este Consejo de Estado de origen constitucional se produjo en Bogotá el 9 de junio de 1830. Asistieron a esa primera sesión el vicepresidente de la República encargado del Poder Ejecutivo, general de brigada Domingo Caicedo, los ministros del Despacho José Ignacio de Márquez (Hacienda), Joaquín París (Guerra y Marina), Vicente Borrero (Relaciones Exteriores) y Alejandro Osorio (Interior); el presidente de la Alta Corte de Justicia, Félix Restrepo; el arzobispo de Bogotá, Fernando Caicedo y Flórez; el provisor del Arzobispado, doctor Juan Fernández de Sotomayor, y el general de brigada José María Ortega.

*El 11 de octubre de 1828 los
consejeros escogieron, de la lista
enviada por el obispo de Santa
Marta, los nombres que el gobierno
debía proveer para los beneficios
eclesiásticos.*

El Consejo de Estado en la República de la Nueva Granada

La tradición institucional colombiana del Consejo de Estado, creada en 1817 y renovada en 1828 por el general Bolívar, recibió su sanción constitucional en la segunda carta colombiana de 1830. Tras la disolución de la experiencia colombiana fue recogida por los constituyentes del Estado de la Nueva Granada en la primera constitución de 1832, tal como lo consignaron en los nueve artículos de la sección quinta de la nueva carta, pero en adelante los siete consejeros de Estado serían nombrados por el Congreso.

El artículo 128 de la constitución granadina determinó todas las funciones del nuevo Consejo de Estado:

1°. Dar su dictamen para la sanción de las leyes, y en todos los negocios graves y generales de la administración pública.

2°. Preparar, discutir y formar los proyectos de ley y los códigos de legislación que hayan de presentarse al Congreso.

3°. Consultar, dar su dictamen, prestar o no su consentimiento en los casos que designa esta constitución.¹⁰

4°. Presentar a la Cámara de Representantes una terna para ministros de la Corte Suprema de Justicia, la cual se formará de las listas que reciba de las cámaras de provincia.

El 2 de abril de 1832 se posesionaron en Bogotá los primeros cuatro consejeros de Estado, de los siete que habían sido nombrados por el Congreso constituyente del Estado de la Nueva Granada: Vicente Azuero Plata (presidente), Miguel Uribe Restrepo, José Vallarino y Alejandro Osorio.

Durante la guerra civil granadina de 1840-1841 la conducta del Consejo de Estado respecto del Gobierno del presidente José Ignacio de Márquez fue duramente criticada porque, no estando el Congreso en sesiones, se negó a conceder al poder ejecutivo las facultades extraordinarias para aumentar el pie de fuerza e imponer empréstitos en ese caso de conmoción interior a mano armada. Como consecuencia de esa insatisfacción, el Consejo de Estado que en 1841 presidía el doctor Joaquín José Gori se involucró en el tema de la reforma de la Constitución granadina de 1832, con la mira de empoderar al Poder Ejecutivo en los siguientes casos de conmoción interior. Fue así como este jurista redactó un cuestionario de 22 preguntas relativas a las reformas constitucionales aconsejables entonces, el cual fue enviado a un nutrido grupo de altos funcionarios civiles y eclesiásticos para consulta. Las respuestas dadas ascendieron a 54, las cuales fueron publicadas por entregas en la *Gaceta de la Nueva Granada*. Aunque se calculó que solo había respondido una sexta parte de las instituciones nacionales y provinciales consultadas, este conjunto documental es una muestra del estado de la opinión pública que precedió a la reforma constitucional de 1843.

La octava pregunta del cuestionario preparado por el doctor Gori consultó sobre las facultades extraordinarias que podría ejercer el presidente de la República en los casos de guerra, invasión o conmoción interior de alguna parte de la República. Hasta ese momento, las

10 El artículo 108 de esta constitución establecía que en casos de grave peligro por causa de conmoción interior o de ataque exterior que amenazara la seguridad de la República, el Poder Ejecutivo acudiría ante el Consejo de Estado para solicitar facultades extraordinarias para llamar al servicio a la guardia nacional necesaria, para negociar o exigir empréstitos y anticipos de rentas nacionales, y para arrestar a quienes atentaran contra la seguridad nacional. Este artículo hizo la desgracia del Consejo de Estado durante la guerra civil de 1840-1841, cuando se negó a concederle al presidente José Ignacio de Márquez las facultades extraordinarias que requería para enfrentar la rebelión de los caudillos supremos de algunas provincias, una falta que fue castigada por los constituyentes de 1843 con la supresión de esta institución.

facultades extraordinarias del presidente se regían por el artículo 108 de la constitución granadina de 1832, el cual establecía que en los casos de conmoción interior tenía que concurrir el Ejecutivo ante el Congreso para que le fuesen concedidas, y en caso de estar en sesiones ante el Consejo de Estado, pero con varias restricciones: serían solo para llamar al servicio activo a la Guardia Nacional necesaria, para negociar anticipos de contribuciones o rentas fiscales, o empréstitos, para atender la emergencia, para dictar órdenes ejecutivas de arresto, y para conceder amnistías o indultos.

Fue por ello que la octava pregunta de cuestionario preguntó: ¿debería el presidente de la República ser investido en la nueva constitución con esas facultades extraordinarias por sí mismo, subordinado únicamente a la responsabilidad ante las cámaras legislativas por el abuso que hiciera de ellas, o por el contrario debería seguir concurriendo para ello ante el Congreso o el Consejo de Estado para solicitarlas? En ese entonces ya flotaba en el Congreso la intención de eliminar el Consejo de Estado para potenciar las facultades del Ejecutivo en los casos de conmoción interior o de guerra.

En la consulta de 1841 el juez de primera instancia del cantón de La Plata se opuso a que en las circunstancias de conmoción interior tuviera el presidente que esperar la licencia del Congreso o del Consejo de Estado para actuar con energía y pidió que en la nueva constitución debía quedar autorizado para “invertirse de todas las facultades necesarias en semejantes casos, por sí mismo”, y solamente después daría cuenta de sus posibles abusos ante el Congreso¹¹. El juez letrado del circuito de Cartago y el del cantón de Chiquinquirá apoyaron esta posición, y este último con las siguientes palabras: “Para los casos extraordinarios previstos, debe haberse reservado al Gobierno toda la cantidad de facultades extraordinarias que pueda preverse, i de la cual debe usar por si solo sin restricción alguna, dando cuantas solamente al Congreso del uso que de ella haya hecho; i sin necesidad de otra, solicitando la investidura de semejante poder”.¹² Por el contrario, la Cámara provincial del Chocó opinó por el mantenimiento de lo dispuesto por la Carta de 1832: licencia previa del Congreso y, en su defecto, del Consejo de Estado.¹³ Aunque muchos querían apoyar las facultades extraordinarias

11 Respuesta a la consulta de Miguel Iriarte, juez de primera instancia del cantón de la Plata, 12 septiembre de 1841, en *Gaceta de la Nueva Granada* [en adelante GNG], 557 (15 mayo 1842).

12 Respuesta de Pantaleón Ballesteros, juez letrado del cantón de Chiquinquirá, 25 de septiembre de 1841, en GNG, 544 (13 febrero 1842).

13 Respuesta de la Cámara provincial del Chocó al cuestionario del Consejo de Estado. Quibdó, 20 septiembre 1841, en GNG, 532 (21 noviembre 1841).

del Ejecutivo en casos especiales, los escrúpulos liberales frente a los abusos en que podría incurrir aquel fueron expresados, con diversos argumentos, por Urbano Pradilla¹⁴, Antonio María Calderón¹⁵ y los miembros de la Cámara provincial del Socorro¹⁶.

Para algunos funcionarios consultados, como Concepción Melgarejo, gobernador del Casanare, esas facultades no deberían tener restricción alguna, dado el peligro en que llegara a encontrarse el Estado, y en consecuencia deberían ser “todas aquellas que son consiguientes y necesarias a la urgencia del peligro”¹⁷. Urbano Pradilla, gobernador de Vélez, extendió esas facultades hasta “suspender la ejecución de aquellas leyes que embaracen su marcha pronta y enérgica”¹⁸. Manuel Santos Caicedo, gobernador de Buenaventura, listó las facultades suficientes “para la creación o supresión de ciertos empleos, para hacer tales o cuales arreglos territoriales, para fomentar la riqueza y erarios nacionales, para reformar la Fuerza Armada, para plantear con

14 “En los casos dados el Poder Ejecutivo debe tener toda clase de facultades hasta la suspensión de aquellas leyes que embaracen su marcha pronta i enérgica para sofocar esos males; primero debe tenerse patria i luego garantías. Ya hemos visto el fruto de las excesivas garantías en los últimos años. Tal vez se temerá que el Poder Ejecutivo abuse de tanto poder, pero esta no es razón que pueda retraernos de investir al primer magistrado con tan enorme suma de facultades. El Consejo de Estado que deberá ser consultado por el Ejecutivo sobre si está o no en el caso de ejercer tan inmenso poder, cuidará de cuidar sobre los abusos que se cometen i los impedirá en cuanto este de su parte”. Respuesta de Urbano Pradilla, gobernador de Vélez, 30 de agosto 1841, en *GNG*, 527 (17 octubre 1841).

15 “En los casos de guerra, invasión y conmoción interior de alguna parte de la República, debe ser revestido el Poder Ejecutivo, en cuanto sea posible, de todas las facultades extraordinarias que sean necesarias para salvar al país; pero siempre será conveniente que tal investidura no se la haga por sí la misma persona que ejerza el alto puesto del que hablo; i mejor será que consulte a una corporación compuesta de dos senadores i cuatro representantes, dando cuenta al cuerpo legislativo del uso que de ellas haya hecho. Respuesta de Antonio María Calderón, juez letrado de Soatá, 22 octubre 1841, en *GNG*, 550 (27 marzo 1842).

16 La Constitución debe fijar con la mayor claridad i precisión las facultades del Poder Ejecutivo. Sin permitirle jamás que salga del círculo de sus atribuciones, o que pretextando conmociones o invasiones imaginarias oprima discrecionalmente a los ciudadanos. Para defender la libertad e independencia de la Nación, mantener la paz i el orden interior, el Poder Ejecutivo debe estar investido de las facultades necesarias, provistos de todos los recursos indispensables a la Nación, pero de ninguna manera se le permitirá llamar en su auxilio a un poder extranjero para sofocar las conmociones interiores i decidir por la fuerza las diferencias domésticas, pues si en tales casos el gobierno no cuenta con la fuerza moral y física de los asociados, es claro que debe ceder a las exigencias del poder común. Respuesta de la Cámara provincial del Socorro (Eloy Durán y Gonzalo A. Tavera), 5 octubre de 1841, en *GNG*, 531 (14 noviembre 1841).

17 Concepción MELGAREJO. Informe del gobernador del Casanare. Pore, 30 septiembre 1841, en *GNG*, 531 (14 de noviembre 1841).

18 Urbano PRADILLA. Informe dirigido al presidente del Consejo de Estado. Vélez, 30 agosto de 1841, en *GNG*, 527 (17 oct. 1841).

todo arreglo el número reducido la Guardia Nacional con el cebo de las exenciones de las recompensas, para introducir mejoras parciales en las diversas ramas de la administración, y para tomar medidas de seguridad y reprimir a los facciosos”.¹⁹ El jefe político de Rionegro pidió para el Ejecutivo en tales casos un “poder fuerte y robusto”.²⁰ En cambio, el gobernador de Popayán se mostró partidario de no introducir ninguna modificación a las facultades que ya se habían establecido por las “leyes saludables del 17 de abril y 7 de mayo de 1841”.²¹

Cuatro brillantes magistrados neogranadinos —Cerbeleón Pinzón, Miguel Tobar, Eusebio María Canabal y Estanislao Vergara— abogaron por el mantenimiento de las facultades consignadas en la constitución vigente. En cambio, el rector de la Universidad Central propuso concederle al Ejecutivo las “facultades necesarias a fin de proporcionar tropas, dinero y todo género de recursos, para arrestar con las limitaciones correspondientes y aún para indultar cuando motivos de grave conveniencia pública así lo exijan”.²² José María Herrera, provisor del Obispado de Antioquia, opinó que “el poder ejecutivo debe declararse investido de las facultades que establece el artículo 108 de la constitución y además la de compeler en caso de insuficiencia de los fondos públicos, y de cualquiera otros arreglos voluntarios, a los granadinos a que concurran con el valor libre de la cuarta parte de sus bienes, que podrían por vía del empréstito forzoso para el sostenimiento del gobierno; a que tomen las armas con el mismo objeto y sin excepción alguna, pudiendo allanar las casas a tal efecto, y a dictar contra las personas cuantas medidas de seguridad pública estime necesarias para salvar el país, previa una comprobación sumaria de los hechos”.²³

La reciente experiencia de la guerra civil de 1840-181 terminó entonces por inclinar la mayoría de las opiniones hacia la opción de reducir las restricciones al ejercicio de las facultades extraordinarias por el presidente del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, Antonio Jiménez, un juez

19 Manuel SANTOS CAICEDO. Informe del gobernador de Buenaventura. Cali, 25 de septiembre 1841, en *GNG*, 537 (26 de septiembre de 1841).

20 José Ignacio ECHEVERRI. Informe del Gobernador de Rionegro al Secretario del Despacho del Interior y de Relaciones Exteriores. Rionegro, 15 de septiembre de 1841, en *GNG*, 543 (6 de febrero de 1842).

21 José M. GALAVÍS. Informe del Gobernador de Popayán, 21 de septiembre de 1841, en *GNG*, 529 (31 de octubre de 1841).

22 Eladio URIZARRI. Informe de la Universidad Central al secretario del Interior y Relaciones Exteriores. Bogotá, 20 septiembre 1841, en *GNG*, 544 (13 de febrero 1842).

23 José María HERRERA. Informe del provisor del obispado de Antioquia al secretario de Estado en el Despacho del Interior y Relaciones Exteriores. Medellín, 25 de septiembre de 1841, en *GNG*, 542 (30 de enero 1842).

del circuito de Caloto, pidió investirlo de “facultades omnímodas”²⁴ por sí mismo, sólo con responsabilidad ante el Congreso. Francisco A. Palau, un juez letrado del circuito de Cartago, también expresó su opinión de concederle al Ejecutivo, “en caso de conmociones interiores de la república, facultades lo más amplias posibles”.²⁵ Sin embargo, voces como las del Tribunal del distrito judicial del Cauca o la del juez de hacienda de Pamplona no juzgaron “útil, ni prudente, ni necesario, la reforma de la constitución”.²⁶

Los magistrados del Tribunal de la provincia de Guanentá argumentaron a favor de una limitación de las facultades extraordinarias: “Desengañémonos. Si al Presidente de la República, que tiene en sus manos el poder físico y moral de la nación, no se engrilla y encadena por el temor de responder de sus acciones ante la barra del Senado, sería mejor que de una vez se estableciese un gobierno absoluto e irresponsable que oprimiendo al pueblo no le dejase consuelo de quejarse”.²⁷ En el otro extremo estaba un juez de primera instancia del cantón de La Palma, para quien las facultades del Ejecutivo debían ser ilimitadas.

La Cámara provincial de Buenaventura enumeró las facultades que podrían ser concedidas al Ejecutivo en los casos de conmoción interior: primero, la de llamar al servicio activo aquella parte de la Guardia Nacional, auxiliar o local que considere necesaria. Segunda, la de negociar la anticipación que se juzgue indispensable de las contribuciones y rendimientos de las rentas nacionales con descuento o sin él. Tercero, la de exigir empréstitos voluntarios forzosos, siempre que no puedan cubrirse los gastos con rentas ordinarias, designando los fondos de donde y el término dentro del cual deba verificarse el pago. Cuarta, la de conceder amnistías o indultos generales o particulares en delitos puramente políticos. Quinto, la de que siendo informado que se trama contra la tranquilidad o seguridad de la república pueda expedir órdenes para la comparecencia o arresto de los individuos, mandarlos a juzgar inmediatamente o hacerlos salir a donde tenga por conveniente,

24 Antonio JIMÉNEZ. Informe del juez subrogante del letrado del Circuito de Caloto, 17 de septiembre de 1841, en *GNG*, 536 (19 de diciembre de 1841).

25 Francisco A. PALAU. Informe del juez letrado del circuito de Cartago, 12 de septiembre de 1841, en *GNG*, 539 (9 enero 1942).

26 J. Antonio CASTRO. Informe del presidente del Tribunal del distrito judicial del Cauca. Popayán, 11 de septiembre de 1841, en *GNG*, 533 (28 de noviembre de 1841). Braulio CAMACHO. Informe del juez letrado de hacienda de la provincia de Pamplona, 8 de noviembre de 1841, en *GNG*, 537 (26 de diciembre de 1841).

27 Mateo DOMINGUEZ y Pablo Antonio VALENZUELA (magistrados). Informe del Tribunal de Guanentá. San Gil, septiembre 20 de 1841, en *GNG*, 558 (17 de octubre de 1841).

si el informe o confesión resultare que hay peligro inminente de que trastorne el orden público. Y, por último, la de delegar cualquiera de las antedichas facultades a las autoridades políticas o militares que le están inmediatamente dependientes”.²⁸

La Cámara provincial de Antioquia tomó el partido de las facultades ya establecidas por el artículo 108 de la constitución vigente pero agregó las de compeler a los granadinos a participar en empréstitos forzosos para el sostenimiento del gobierno, a tomar las armas con el mismo objeto, y para dictar arrestos indefinidos de personas.²⁹ En cambio, la Cámara provincial de Mariquita advirtió sobre los peligros que entrañaban estas facultades extraordinarias: “El hombre es naturalmente inclinado al abuso de la autoridad que ejerce y no hay que exponerlo mucho al peligro porque caerá con él, la concesión de facultades extraordinarias, sería muy perjudicial a la existencia de la república, si no se permiten con mucha circunspección y limitan al tiempo absolutamente necesario, a todo juicio”³⁰.

*La Cámara provincial de
Buenaventura enumeró las
facultades que podrían ser
concedidas al Ejecutivo en los casos
de conmoción interior.*

Resultó así que tanto la experiencia política de la guerra civil como la consulta realizada por el Consejo de Estado en 1841 propiciaron que en el proyecto de nueva constitución, que redactó Rafael Mosquera, fue extinguida la existencia de la institución del Consejo de Estado. En efecto, los constituyentes de 1843 solo mantuvieron la existencia del Consejo de Gobierno en los tres artículos del título sexto, integrado solamente por el vicepresidente y los secretarios del Despacho.

28 José María BARONA. Informe del presidente de la Cámara provincial de Buenaventura. Cali, 25 de septiembre de 1841, en *GNG*, 532 (21 de noviembre de 1841).

29 Pedro P. RESTREPO. Informe del presidente de la Cámara provincial de Antioquia. Medellín, 1° de octubre de 1841, en *GNG*, 536 (19 de diciembre de 1841).

30 Vicente de LA ROCHE. Informe del presidente de la Cámara provincial de Mariquita. Honda, 5 de octubre de 1841, en *GNG*, 533 (28 de noviembre de 1841).

Fue así como el 30 de septiembre de 1843 se realizó la última sesión del Consejo de Estado de la Nueva Granada, un día antes de que entrase en vigencia la nueva carta constitucional que lo había suprimido:

Habiendo tomado inmediatamente la palabra el señor Antonio Malo [presidente del Consejo de Estado] fijó la proposición que dice así: “Habiéndose suprimido el Consejo de Estado por la Constitución de la República, reformada, que debe empezar a regir el día de mañana, el Consejo declara terminadas sus funciones, lo que se pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo”, la cual siendo apoyada por el señor Francisco José Cuevas se sometió a discusión, i guardándose silencio se votó i fue aprobada por unanimidad.³¹

64 |

El retorno del Consejo de Estado

El retorno del Consejo de Estado solo vendría 43 años después de su extinción por los constituyentes de 1843, cuando fue restablecida la existencia de la República de Colombia unitaria después de casi tres décadas de experiencia federal. Efectivamente, la constitución de 1886 restauró esta corporación con siete miembros, bajo la presidencia del vicepresidente de la república, dándole las facultades de cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración y las necesarias para decidir las cuestiones contencioso-administrativas. Los artículos 136 a 141 del título XIII de la constitución de la República de Colombia restablecida en 1886 fijaron la nueva naturaleza y funciones del Consejo de Estado:

Artículo 141. Son atribuciones del Consejo de Estado:

1ª. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos que determinen la constitución y las leyes. Los dictámenes del Consejo no son obligatorios para el Gobierno, excepto cuando vote la conmutación de la pena de muerte.

2ª. Preparar los proyectos de ley y códigos que deban presentarse a las cámaras y proponer las reformas que juzgue convenientes en todos los ramos de la legislación.

3ª. Decidir, sin ulterior recurso, las cuestiones contencioso-administrativas, si la ley estableciere esta jurisdicción, ya deba conocer de ellas en primera y única instancia o ya en grado

31 Sesión extraordinaria del Consejo de Estado, tarde del sábado 30 de septiembre de 1843. AGN, Libros manuscritos y leyes originales de la República, tomo 121, f. 190v-191r.

de apelación. En este caso el Consejo tendrá una sección de lo contencioso-administrativo con un fiscal, que serán creados por la ley.

4ª. Llevar un registro formal de sus dictámenes y resoluciones y pasar copia exacta de él, por conducto del Gobierno, al Congreso en los primeros quince días de sesiones ordinarias, exceptuando lo relativo a negocios reservados mientras haya necesidad de tal reserva.

5ª. Darse su propio reglamento, con la obligación de tener en cada mes cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los asuntos que son de su incumbencia.

Restablecida la institución del Consejo de Estado por los constituyentes de 1886, de inmediato fueron nombrados los primeros consejeros: Miguel Antonio Caro y Luis Carlos Rico. A ellos se agregarían luego Juan Pablo Restrepo, Ricardo Núñez, Demetrio Porras y Clodomiro Tejada. El 6 de diciembre comenzaron de nuevo las sesiones de esta corporación, que se prolongan hasta nuestros días.