

El Consejo de Estado bolivariano*

Rafael Ballén Ph.D. **
Universidad Libre, Bogotá, D.C.

Resumen

Este artículo estudia la composición, estructura y funcionamiento del Consejo de Estado bolivariano. Para obtener la información necesaria, el investigador principal y los estudiantes que actuaron como auxiliares de investigación recurrieron a fuentes exclusivamente documentales. Se consultaron varios textos relacionados con el período de la independencia de América y con la vida de Bolívar. En esta investigación se utilizaron básicamente dos métodos: el histórico y el comparativo. Las tres conclusiones más importantes a las que se llegó son:

- 1) En el origen y la evolución del Consejo de Estado de Colombia ha tenido preponderancia directa el pensamiento político europeo.
- 2) Debido a la gran influencia emocional y política que Bonaparte ejerció en Bolívar, el modelo de Consejo de Estado de Napoleón fue copiado por el Libertador.
- 3) El Consejo de Estado bolivariano sí tomó varias decisiones políticas.

Palabras clave

Política, Estado, Consejo de Estado, Consejo de Estado bolivariano.

Abstract

This paper discusses the composition, structure, and operation of the Bolivarian Council of State. In order to obtain the required information, the head researcher and the students who served as assistant researchers availed exclusively of documentary sources. Thus, documents related to the time of South American Independence and to Simón Bolívar's life were consulted. Basically, two methods were employed in this investigation—historical and comparative. Our three most important conclusions were the following:

- 1) European political thought had a direct preponderance on the origin and evolution of Colombia's Council of State.
- 2) Due to Napoléon Bonaparte's enormous influence on Bolívar, the Liberator imitated the former's model of Council of State.
- 3) The Bolivarian Council of State did make several political decisions

Fecha de recepción del artículo: 28 de marzo de 2008.

Fecha de aceptación del artículo: 17 de abril de 2008.

* Artículo producto de la investigación sobre el Consejo de Estado colombiano y la incidencia del pensamiento político europeo en su origen, evolución, estructura y funcionamiento, que adelanta el grupo *Hombre, Sociedad y Estado*, reconocido por COLCIENCIAS, Categoría A. Este grupo desarrolla la línea de investigación *Teoría política y constitucional*, y está adscrito al Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, entidad que financia el proyecto.

** Doctor en derecho administrativo Universidad de Zaragoza, España. Abogado especializado en derecho administrativo Universidad Libre, Director del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Facultad de Derecho. Universidad Libre, Sede Principal.

Key words

Politics. State, Council of State, Bolivarian Council of State.

Introducción

Este artículo es el tercero del proyecto de investigación denominado *El Consejo de estado colombiano. Origen, evolución, estructura y funcionamiento*. En los dos anteriores, en su orden, se estudiaron el Consejo de Estado francés en el Antiguo Régimen y el Consejo de Estado francés a partir de la Revolución. En este artículo, en cuatro puntos, se investiga el Consejo de Estado bolivariano, que es una copia del de Napoleón.

El primer punto versa sobre la influencia que Napoleón ejerció en Bolívar. En este punto se observan cuatro momentos históricos de la vida de Bonaparte que impactaron emocional y políticamente a Bolívar: Amiens, 12 de febrero de 1802; Saint-Cloud, 18 de mayo de 1804; París, 2 de diciembre de 1804, y Milán, 26 de mayo de 1805.

En el segundo epígrafe se estudia el proceso de formación del Consejo de Estado bolivariano, en el primer ordenamiento jurídico, expedido por el Libertador: decreto del 30 de octubre de 1817.

En el tercer punto se examinan la composición, estructura y funciones del Consejo de Estado bolivariano, siguiendo los textos de los dos decretos del Libertador (30 de octubre de 1817 y 27 de agosto de 1828), así como el contenido de las Constituciones de 1830 y 1832.

Finalmente, se estudian las causas de la supresión del Consejo de Estado, llegando a la conclusión de que éstas fueron políticas. En 1832, la propia corporación expidió su Reglamento Interno, que por ser demasiado rígido se convirtió en un obstáculo del ejecutivo, pues sin su concepto el gobierno no podía desempeñar las funciones constitucional y legalmente atribuidas.

1. Problema

En el mundo académico, aún en los profesionales especializados, se sabe que Bolívar creó el

Consejo de Estado en Colombia, pero no se tiene conocimiento de su composición, del tipo de organización que tenía, ni de sus atribuciones. Con fundamento en esa realidad, pretendemos responder la siguiente pregunta: ¿Cuál era la composición, la estructura y las funciones del Consejo de Estado creado por Bolívar?

2. Metodología

En esta investigación se combinaron varios métodos. Aunque los dos básicos fueron el histórico y el comparativo, también sirvieron de apoyo el analítico-deductivo. Mediante el método histórico se pudieron ubicar los contextos sociales y políticos en medio de los cuales Bolívar creó el Consejo de Estado. Me apoyé en el método comparativo para buscar y explicar las similitudes y diferencias entre el Consejo de Estado instituido por Napoleón y el organismo creado por Bolívar. El método analítico-deductivo fue determinante para examinar el material bibliográfico consultado.

3. Contenido

3.1 La influencia de Napoleón en Bolívar

Una persona puede llegar al mundo con los más valiosos genes —el de la inteligencia, el de la guerra, el del poder, el de la velocidad, el del arte—, pero ese código genético no puede estar en el vacío: necesita un espacio físico y un entorno cultural y social para desarrollarse y alcanzar la belleza y perfección del ser humano. Leyendo las propias declaraciones de Bolívar y comparándolas con los hechos de la época, un investigador de ciencias sociales tiene que aceptar sin reservas el principio biológico-social que señala que el hombre es producto de dos componentes esenciales: genética y medio ambiente¹. Existen documentos que inducen a pensar que Bolívar no habría sido el Libertador de América sino un hacendado más de Caracas, de no haberse dado una serie de circunstancias en su vida².

¹ BALLÉN, Rafael. *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*. Bogotá, Carrera 7ª., 2002, pp. 28-33.

² PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. *Bolívar día a día*. Bogotá, Procultura, 1983, t. I, 71.

Entre las circunstancias que cambiaron el rumbo en la vida de Bolívar están la muerte de su mujer y el haber presenciado la fastuosidad en la coronación de Napoleón como emperador de Francia. Y entre estos dos hechos, el uno desencadena el otro: el primero es la causa y el segundo el efecto. Como se sabe, las glorias y vanidades del poder son contagiosas, y Napoleón, al despuntar el siglo XIX, ya se proyectaba como el emperador de Europa, mientras Bolívar, en el momento en que tuvo el primer contacto con aquél, era tan sólo un adolescente cuya personalidad estaba en formación. Así que Napoleón fue, para Bolívar, algo más que un espejo luminoso y atractivo en el que podía retratar sus ambiciones, como lo atestiguan los hechos que se sintetizan a continuación.

Si bien es cierto que el ser humano es susceptible de recibir formación desde el nacimiento hasta la muerte, en el caso de Bolívar, dada su situación de huérfano temprano, la influencia de sus padres fue nula y, en las mejores circunstancias, incompleta. Sin embargo, el proceso de formación durante los difíciles años de la infancia de Bolívar, fue asistido por unos buenos maestros de Caracas, Andrés Bello, Guillermo Pelgrón, el padre Francisco de Andújar y otros, hasta la aparición de quien habría de dejar profundas huellas y caminos abiertos hacia el futuro tormentoso que le esperaba: Simón Rodríguez.

En un espectro que va desde los cuidados afectivos de la negra Hipólita –su nodriza– hasta la orientación ecuménica de Simón Rodríguez, Bolívar recibió una educación natural o rusoniana, que no es distinta a la que recomienda Platón en la *República* y en las *Leyes*. Su nodriza se esmeraba al máximo en darle gusto en todo lo que apeteciera, sin discusiones o pretextos que lo contrarieran, y su maestro Simón Rodríguez aportaba el complemento para moldear su arisca personalidad.

La excelente formación educativa impartida por Simón Rodríguez se interrumpió cuando Bolívar tenía catorce años, debido a que su preceptor se vio envuelto en la conspiración de Gual contra el gobierno de Caracas y tuvo que abandonar el país. Justo en ese momento, Bolívar ingresó a las Milicias de Veraguas, que su padre, con el grado de coronel, había dirigido

años antes. Su formación militar en las milicias no fue muy prolongada, pues el 19 de enero de 1799 viajó a España haciendo escalas en México y Cuba. En Veracruz escribió su primera carta, que refleja su poco cuidado con el idioma de Cervantes. En su primer viaje a Europa, Bolívar llegó a Madrid a finales de mayo de 1799, y sus primeros contactos personales denotan que el joven caraqueño buscaba a sus pares entre la nobleza española y no entre revolucionarios independentistas de América.

Entre marzo y diciembre de 1801, Bolívar estudia francés en Bilbao al tiempo que asiste a una tertulia enciclopedista en la calle de Bidebarrieta de aquella ciudad. Pero el hecho más importante, poco antes de su matrimonio, tiene que ver con Napoleón. Aparte de las noticias y los documentos que Bolívar haya conocido de Napoleón, el futuro Libertador de América recibió el impacto de Bonaparte en cuatro momentos. El primero ocurrió el 12 de febrero de 1802, en Amiens, Francia, localidad donde por esos días debía firmarse el tratado de paz entre Napoleón y los soberanos de Europa.

De Amiens, Bolívar partió para París, ciudad con la cual el futuro Libertador quedó literalmente deslumbrado. Cuando salió de Caracas llevaba como mira España, porque iba en busca de la aristocracia de la Metrópoli para departir con ella, pues se sentía su descendiente. Pero cuando conoció París y su nobleza se sintió tan emocionado que exclamaría después: “¡Qué cortesía! ¡Cuánta amabilidad! ¡Qué gente tan bien criada es la de toda Francia y sobre todo la de París!”³.

El 26 de mayo de 1802, Bolívar contrae matrimonio con María Teresa del Toro, y el mismo día parte con su mujer para La Coruña, donde a los pocos días se embarca para Venezuela, a donde llega el 12 de julio. Se establece en Caracas y se dedica a sus haciendas y negocios, llevando una vida de aristócrata, que él mismo calificaría más tarde de “un período único verdaderamente feliz y tranquilo que he tenido de mi agitada carrera [...]. Mi cabeza sólo estaba llena de vapores del más violento amor y no de

³ *Ibíd.*, p. 68.

Rafael
Ballén Ph.D.

ideas políticas, porque estas no habían tocado todavía mi imaginación”⁴.

El 22 de enero de 1803, ocurre un hecho que cambiaría el destino de Bolívar, no por el hecho mismo, sino por las acciones que éste desencadena: ese día muere en Caracas María Teresa del Toro, su esposa. De esa dolorosa circunstancia dijo más tarde Bolívar:

Si yo no hubiera envidado, cuando aún no tenía veinte años, quizá mi vida hubiese sido otra; no sería el general Bolívar, ni el Libertador [...]. No habría hecho mi segundo viaje a Europa [...], en América no hubiera logrado la experiencia ni hecho el estudio del mundo, de los hombres y de las cosas que tanto me ha servido en todo el curso de mi carrera política⁵.

El 1º. de noviembre se embarcó con destino inmediato España. Desembarcó en Cádiz, ciudad en la que se detuvo un mes para vender el cargamento de productos tropicales que había cuidado con esmero durante la travesía. De Cádiz, Bolívar pasa a Madrid, y de allí a Bilbao y luego a París. Muy cerca de París, en la población de Saint-Cloud, el 18 de mayo de 1804, Bolívar recibió la segunda impresión de Napoleón como político. En efecto, fue en esa ciudad de bellos paisajes, en el castillo del mismo nombre, donde Napoleón se proclamó emperador de Francia. Bolívar lo admiraba por sus hazañas de guerrero, por su fama y popularidad, pero a partir de esa fecha, sin dejar de admirarlo, lo comienza a calificar “como un tirano hipócrita, oprobio de la libertad”. Pero también el pueblo francés dejó desconcertado a Bolívar: “Cómo ese pueblo –decía– frenético en su odio a la tiranía y sediento de igualdad contemplase impasible la ruina de sus conquistas sobre la superstición y el trono [...], cambiando por una corona el gorro de la libertad y abdicando su soberanía en un monarca”⁶.

Bolívar era un lector irredimible. Leía siempre que tenía oportunidad: a la sombra de una palmera o bajo los rayos del sol tropical, a caballo o en sus aposentos. Los anaqueles y los pasillos de las distintas casas donde vivió siempre estaban

repletos de libros que recomendaba a sus criados guardar con esmero, así jamás volviese a leerlos. Pero era tanta su admiración por Napoleón, que dos “joyas” que habían sido del emperador francés las llevó consigo por el resto de su vida desde que cayeron en sus manos: el *Contrato social* de Juan Jacobo Rousseau y *El arte militar* del general italiano Raimundo Montecuccoli. Estas dos obras se las regaló el padre del edecán de Napoleón, Robert Wilson, y Bolívar las incluyó entre sus bártulos en el último viaje que hizo, de Bogotá a Santa Marta. Hoy reposan en la Quinta de San Pedro Alejandrino de esta ciudad.⁷

Aunque le disgustó, el hecho de que Napoleón se hubiera proclamado emperador de Francia lo preparó psicológicamente para el impacto mayor, que vendría seis meses más tarde: la coronación de Bonaparte en Notre Dame el 2 de diciembre de 1804. Este hecho tocó las más profundas fibras de su personalidad. Si el componente espiritual del hombre tuviese repliegues y tejidos, por entre éstos se habrían metido en el alma de Bolívar todas sus afecciones: admiración, envidia y ambición de gloria. Eso es lo que deja entrever la lectura de la manifestación que Bolívar le hizo a P. de Lacroix años más tarde. ¿Cuántas consecuencias se derivan de ese fastuoso acontecimiento? En primer lugar, si bien Bolívar podía seguir pensando en la exportación de añil y café, ya se interesaba por la política: “Yo ya entonces iba tomando algún interés en los negocios públicos, la política me interesaba, me ocupaba y seguía sus variados movimientos”⁸.

En segundo lugar, a Bolívar lo impactaron de manera profunda el entusiasmo y el frenesí del pueblo francés por la coronación:

Vi en París el coronamiento de Napoleón: aquel acto o función magnífica me entusiasmó, pero menos su pompa que los sentimientos de amor que un inmenso pueblo manifestaba al héroe francés; era una efusión general de todos los corazones, un libre y espontáneo movimiento popular excitado por las glorias y sus heroicas hazañas.

⁴ *Ibíd.*, p. 69.

⁵ *Ibíd.*, p. 71.

⁶ *Ibíd.*, pp. 76-77.

⁷ GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. *El general en su laberinto*. Bogotá, Norma, 1989, p. 38.

⁸ PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. Ob. cit., pp. 77-78.

En tercer lugar, para Bolívar aquel acontecimiento debía ser, en suma, la última ambición del hombre.

Napoleón, vitoreado, en aquel momento, por más de un millón de individuos, me pareció ser, para el que obtenía aquellos sentimientos, el último grado de aspiración, el último deseo como la última ambición del hombre [...]. La corona la miré como una cosa miserable: la que me pareció grande fue la aclamación universal y el interés que inspiraba su persona⁹.

Finalmente, la apoteosis del millón de franceses en las calles de París y el reconocimiento universal de Napoleón les infundieron tal fuerza a las ambiciones personales de Bolívar, que en su intimidad él debió decir, como lo hizo Montesquieu cuando se propuso escribir *Del espíritu de las leyes*: “Yo también soy pintor”¹⁰. Así lo dejan al descubierto sus palabras:

Esto, lo confieso, me hizo pensar en la esclavitud de mi país y en la gloria que cabría al que lo libertase; pero ¡cuán lejos me hallaba de imaginar que tal fortuna me aguardaba! Más tarde, sí, empecé a lisonjearme con que algún día pudiera yo cooperar a su libertad, pero no con que haría el primer papel en tan grande acontecimiento.¹¹

Por entonces se entera que su antiguo maestro se halla en Viena y va en su búsqueda. Dialogan acerca del contexto social y político del momento, y Simón Rodríguez lo invita a visitar Italia, en cuyo suelo el futuro Libertador sufre una cuarta conmoción a causa de Napoleón: allí también están los dominios y las glorias de Bonaparte. En Milán presencia la coronación de Napoleón como rey de Italia el 26 de mayo de 1805. De su impresión de ese acto dirá años más tarde: “Yo ponía toda mi atención en Napoleón y sólo a él veía entre toda aquella multitud de hombres que había allí reunida; mi curiosidad no podía saciarse”¹².

Es en ese momento cuando Bolívar tomó la decisión de emprender una lucha sin tregua para buscar su gloria personal por el camino de

la independencia de América. Y, para formalizar ese compromiso consigo mismo, sube al Monte Sacro el 15 de agosto de 1805 y, con su maestro Simón Rodríguez como testigo, pronuncia su célebre juramento: “No daré descanso a mi brazo ni reposo a mi alma hasta que no haya roto las cadenas que nos oprimen por voluntad del poder español”¹³.

La influencia política de Napoleón en Bolívar hace que los dos coincidan, en un momento determinado, en un hecho crucial: la toma del poder en forma vitalicia. Napoleón fue nombrado primer cónsul en 1799 por un término de diez años y, mediante reforma constitucional de 4 de agosto de 1802, este cargo adquirió la categoría de vitalicio. Bolívar asumió el poder en 1817, en calidad de comandante general y jefe supremo de Venezuela, y el 11 de julio de 1826 acepta ser presidente vitalicio de la nación que lleva su nombre: Bolivia. Dos años más tarde asumió el control de toda la Gran Colombia con el mismo carácter, en lo que la historia conoce como la “Dictadura de Bolívar”. La demora entre el mandato provisional y la toma del poder total y vitalicio quizá se explique porque, si bien es cierto que Angostura estaba bajo el dominio de Bolívar desde 1817, el resto de los cinco países liberados por él aún se hallaba bajo el control español.

A pesar de esa coincidencia, los contextos geográficos, políticos, históricos y sociales donde actuaron uno y otro líderes, son diferentes. Esto hace que las actitudes de los dos conductores políticos hayan sido un poco distintas y que las instituciones que crearon hayan tomado, en el devenir de los tiempos, rumbos diferentes. El Consejo de Estado que institucionalizó Napoleón mantuvo su carácter de jurisdicción retenida hasta 1872 y a partir de entonces adquirió el carácter de justicia delegada, pero dentro de la estructura del poder ejecutivo¹⁴, en tanto que el Consejo de Estado que creó Bolívar mantuvo la modalidad de cuerpo consultivo hasta 1843, año en el cual desapareció de la estructura del Estado.

⁹ *Ibíd.*, p. 78.

¹⁰ MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Barcelona, Orbis, 1972, t. I, p. 28.

¹¹ PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. *Ob. cit.*, t. I, 78.

¹² *Ibíd.*, p. 80.

¹³ *Ibíd.*, p. 83.

¹⁴ BENOIT, Francis-Paul. *El derecho administrativo francés*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pp. 406 y ss.

Rafael
Ballén Ph.D.

Cuando apareció de nuevo, en la Constitución Política de 1886, tenía un doble carácter: el de cuerpo consultor y el de tribunal de lo contencioso-administrativo, si la ley establecía esa jurisdicción¹⁵.

3.2 Proceso de formación del Consejo de Estado bolivariano

En relación con el momento en que el organismo denominado Consejo de Estado fue incorporado al derecho positivo de Colombia hay dos criterios: uno, que señala que llegó por vez primera a la institucionalidad en 1830 y otro que insiste en que fue antes de aquel año. Los dos puntos de vista se hallan formulados en los estudios que adelantó, en los años treinta del siglo XX, el entonces consejero de Estado Pedro A. Gómez Naranjo. He aquí el primer criterio: “Generalmente se ha creído –dice–, y así lo han afirmado eminentes expositores, que el Consejo de Estado fue organizado por primera vez en Colombia en el año de 1830, por la Constitución del Congreso Admirable”¹⁶. Aunque se negó a permanecer en el poder y a firmar, en su calidad de presidente de la República, la Constitución que allí fue expedida, éste fue el último Congreso que instaló el Libertador.

El segundo criterio lo presenta así el mismo Gómez Naranjo: “Pero, estudiando el origen histórico de la entidad, se encuentran algunos antecedentes trascendentales que indican que fue incorporada en la legislación positiva de Colombia con anterioridad al año citado”. Y en otro párrafo agrega: “Los antecedentes históricos demuestran que el Libertador tenía un elevado concepto del Consejo de Estado. El mismo que tenía Napoleón, quien, al decir de Bluntschli, llamaba al Consejo *su pensamiento puesto en discusión*”¹⁷.

El 30 de octubre de 1817, Bolívar dictó el decreto mediante el cual crea el Consejo de Estado. En la parte considerativa señala que, ante la im-

posibilidad de un gobierno representativo y una Constitución liberal, era necesaria una asamblea de dignatarios que propusiera los proyectos de leyes, reglamentos e instrucciones:

Considerando que es imposible establecer por ahora un buen gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón, mientras no se halle libre y tranquila la mayor parte del territorio de la República, especialmente la capital, y deseando que las providencias importantes, las leyes, reglamentos e instrucciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública, he venido en decretar y decreto lo siguiente¹⁸.

Como se puede observar, esta parte considerativa del decreto de Bolívar tiene cierta semejanza con las atribuciones que le señalaba al Consejo de Estado de Napoleón el artículo 52 de la Constitución del año VIII: redactar proyectos de leyes y reglamentos.

El 5 de noviembre de 1817, Bolívar formó el Consejo de Estado, y el 10 lo instaló. En el respectivo discurso dijo:

Cuando el pueblo de Venezuela rompió los lazos opresivos que lo unían a España, fue su primer objeto establecer una constitución sobre bases de la política moderna, cuyos principios capitales son la división de los poderes y el equilibrio de las autoridades [...].

Hasta ahora, por la necesidad imperiosa de la defensa contra los enemigos, sólo había existido una verdadera dictadura, único y formidable poder capaz de haber salvado a los patriotas de ser degollados sin piedad por los realistas [...].

¿Y qué otra Constitución que la dictadura podía convenir a tiempos tan calamitosos? Así lo piensan todos los venezolanos, y así se apresuraron a someterse a esta terrible pero necesaria administración. El ejemplo de Roma era el consuelo y la guía de nuestros conciudadanos [...].

Yo he anhelado, y podría decir que he vivido desesperado en tanto que he visto a mi patria sin Constitución, sin leyes, sin tribunales, regida por el

¹⁵ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1986, t. IV, pp. 19-20.

¹⁶ GÓMEZ NARANJO, Pedro a. *El Consejo de Estado. Estudio sobre su organización en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1934, p. 7.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 17.

¹⁸ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 12-13.

solo arbitrio de los mandatarios, sin más guías que sus banderas, sin más principios que la destrucción de los tiranos, y sin más sistema que el de la independencia y de la libertad. Yo me he apresurado, salvando todas las dificultades, a dar a mi patria el beneficio de un gobierno moderado, justo y legal [...]. El Consejo de Estado será el apoyo de un gobierno que se hallará en el futuro protegido no solo de una fuerza efectiva, sino sostenido de la primera de todas las fuerzas: la opinión pública¹⁹.

Según Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, después de crear e instalar el Consejo de Estado, Bolívar realizó algunas excursiones a los alrededores de Angostura con el propósito de concluir todos los aprestos militares para continuar la campaña libertadora. Luego de hacer las observaciones tácticas pendientes regresó a la ciudad,

donde encontró muy pronunciado anhelo, aun entre los jefes militares más prestigiosos, de que se empezara a reorganizar la administración pública poniendo algún freno a la ilimitada autoridad del Jefe Supremo de la República y dando los pasos necesarios para establecer en alguna forma la representación popular²⁰. Agregan estos autores que Bolívar escuchó los reparos que se le hicieron y que, para disipar toda sospecha de las ambiciones que se le atribuían, aumentó el número de miembros del Consejo de Estado “y lo reunió en seguida para que deliberara sobre tan importante asunto.

En esa reunión, el Libertador les pidió a los consejeros de Estado que se diera al gobierno supremo una forma verdaderamente republicana, “con alternatividad en el ejercicio de los poderes públicos” y que para cada uno de éstos nombrasen ciudadanos competentes que dieran principio a su regular funcionamiento. También dijo que él no podía continuar atendiendo de manera simultánea el campo de batalla y la magistratura en los diversos ramos. Finalmente propuso que el Consejo de Estado nombrara una comisión de su seno encargada de estudiar la forma en que se pudieran verificar las elecciones populares para el próximo congreso constituyente²⁰.

¹⁹ SAÑUDO, José Rafael. *Estudios sobre la vida de Bolívar*. 2ª. ed. Pasto, Imprenta Minerva Nariñesa, 1931, p. 61.

²⁰ POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Ob. cit., pp. 19-20.

Comprobadas la expedición de esas normas y la creación de los primeros organismos del Estado en formación –entre ellos el Consejo de Estado–, surgen varias preguntas: ¿cuál de las dos opiniones expresadas por Gómez Naranjo tiene mayor solidez? ¿cuál fue el propósito de Bolívar al estatuir el Consejo de Estado?, ¿quiso el Libertador, en realidad, crear un cuerpo consultivo del gobierno? ¿o sólo pretendió terminar con los rumores que lo calificaban de autoritario?

Con relación a la primera pregunta –¿nace el Consejo de Estado a la vida jurídica colombiana en 1817 o aparece por primera vez en 1830?–, es preciso observar que varias fuentes señalan que no se puede poner en duda que el conjunto de normas expedidas entre 1817 y 1830, por diversas autoridades, para organizar el Estado, hace parte del derecho positivo colombiano. Pombo y Guerra dicen:

Cuna del Derecho constitucional colombiano fue la célebre ciudad de Angostura, que el Libertador había señalado para capital provisoria y donde expidió desde su cuartel general las providencias más necesarias para la organización y regular funcionamiento de los otros poderes públicos. Allí mismo concibió el plan de establecer un Consejo de Estado²¹.

El punto de vista de estos dos autores está respaldado por la apreciación que de los hechos hace un hombre de armas, el general Joaquín Posada Gutiérrez, quien, al escribir sus memorias, señala a la ciudad de Angostura como un extremo del teatro de la guerra de Independencia, pues el otro, según él, se halla en Potosí:

Colombia, la ‘famosa’ –dice– apareció después de una lucha larga y sangrienta, digna de entrar con honor en la sociedad de las naciones independientes; y llevando su estandarte victorioso desde los pantanos de Guayana hasta la cima del argenteo Potosí, llenó el mundo con su fama²².

Las demás preguntas admiten mayor especulación, pero sus respuestas se pueden sintetizar en dos criterios: el que expresan todos los administrativistas colombianos, y el que señalan

²¹ *Ibíd.*, p. 12.

²² POSADA GUTIÉRREZ, Joaquín. *Memorias histórico-políticas*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1929, t. I, p. 11.

Rafael
Ballén Ph.D.

los críticos de Bolívar. Conforme al primero, el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Consejo de Estado, fue creado por el Libertador mediante decreto de 30 de octubre de 1817. De acuerdo con el punto de vista disidente, el objetivo de Bolívar no era estatuir una corporación asesora o consultiva sino sepultar las críticas de quienes calificaban su gobierno de dictatorial.

La disidencia la encabeza José Rafael Sañudo, quien señala que antes de que el Libertador hubiese pensado en estatuir el Consejo de Estado, altos oficiales vinculados a la campaña libertadora tenían el propósito de crear en Guayana un consejo de generales y de hombres de influencia, “por cuyo medio se limitara la autoridad suprema y absoluta de Bolívar”. De acuerdo con las fuentes en que se apoya este autor había el peligro de “una guerra civil si el Libertador continuaba encargado exclusivamente del gobierno supremo”. Según Sañudo, Bolívar creó el Consejo de Estado motivado por esos rumores, en que “paró mientes”. Y agrega que Bolívar: “sabía que dicho Consejo iba a ser mera tramoya de teatro, que no debía reunirse nunca [...]. Causa grima considerar la farsa que iba a asegurar su dictadura”²³.

Hay cierta coincidencia entre lo dicho por Sañudo y la interpretación que hacen Fabio Puyo Vasco y Eugenio Gutiérrez Cely. En efecto, éstos señalan que, con la creación del Consejo de Estado, Bolívar quería evitar que en el futuro se presentaran otros movimientos de rebelión como los propiciados por los generales Piar y Mariño con el argumento de que el Libertador ejercía una autoridad unipersonal, arbitraria y tiránica. Para quienes quisieran insubordinar la tropa y desconocer la autoridad de Bolívar, los argumentos resultaban convincentes, pues no había en ese momento división del poder, ni mucho menos, un organismo que representara la voluntad popular, pues todas las funciones esenciales del Estado se concentraban en la persona del Libertador²⁴.

En cambio, los compiladores Pombo y Guerra señalan que, si bien el Consejo de Estado

creado por Bolívar puede tener defectos, no se debe olvidar “la época borrascosa en que fue constituido, al imperio del militarismo por sobre toda otra autoridad posible. En aquellos momentos de zozobras y de luchas, no puede negarse que el Libertador dio un paso de gran trascendencia buscando al menos una asesoría en el ejercicio del omnímodo poder de que a la sazón se hallaba revestido”²⁵.

Además del decreto del 30 de octubre de 1817 hay tres instrumentos jurídicos que enriquecen las fuentes normativas que dan origen al Consejo de Estado: el decreto de 27 de agosto de 1828, la Constitución de 1830 y la de 1832. Pero, antes del decreto extraordinario de 1828, ese mismo año se presentó una dura controversia entre santanderistas y bolivarianos en torno al Consejo de Estado. El enfrentamiento se produjo en el marco de la denominada “Gran Convención de Ocaña”, que el Congreso, entre agudos enfrentamientos y mediante ley de 7 de agosto de 1827, convocó para el 2 de marzo de 1828 en la ciudad que lleva su nombre, punto equidistante de todas las provincias de la Gran Colombia. La Gran Convención se reunió en Ocaña, pero no en marzo, por falta de quórum, sino a partir del 9 de abril. Sin embargo, después de casi dos meses de deliberaciones, los diputados sólo lograron ponerse de acuerdo en un punto: “Que es necesario y urgente reformar la Constitución”. Así que la Convención se disolvió el 2 de junio sin que hubiese expedido ninguna reforma constitucional.

Aunque la Convención de Ocaña no expidió el estatuto fundamental, sí sirvió de pretexto para hacer explícitas las diferencias ideológicas y programáticas entre los partidarios de Santander y los adeptos al pensamiento de Bolívar en relación con el Consejo de Estado. Los puntos de vista de uno y otro bandos en torno a esta corporación se reflejaron en los proyectos de Constitución que cada uno presentó en la Gran Convención. El estudio completo de este evento político lo hizo en dos volúmenes, cincuenta años después, el historiador José Joaquín Guerra en su obra titulada precisamente, *La Convención de Ocaña*.

²³ SAÑUDO, José Rafael. Ob. cit., pp. 55-61.

²⁴ PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. Ob. cit p. 518.

²⁵ POMBO, Manuel antonio y GUERRA, José Joaquín. Ob. cit., t. III, p. 15.

De acuerdo con lo narrado por este autor, el proyecto de Constitución de los santanderistas pretendía crear un organismo denominado Consejo de Gobierno, que venía a ser un verdadero cuerpo consultivo que tuviese origen en el Congreso y cuyos miembros fueran responsables de sus dictámenes y del mal desempeño de sus funciones. No querían un aparato nombrado por el presidente de la República y, por lo tanto, sujeto a sus órdenes y a su voluntad. Los bolivarianos, en cambio, sostenían que, al establecerse un Consejo de Gobierno o de Estado –eran nombres equivalentes– de cuatro miembros elegidos por el Congreso, se desvirtuaba su objeto haciendo de él, antes que un consejo de asesoría y consulta, un organismo de “espionaje y censura”.

Argüían los diputados afectos al Libertador que la absoluta independencia de tales consejeros, “con las ínfulas de representantes de las cámaras legislativas”, les daba un poder moral inmenso sobre el jefe de gobierno, quitándole a éste su acción natural y obligándolo a doblegarse ante el criterio de ese organismo de vigilancia y control. Asimismo sostenían los bolivarianos que, astutamente, los diputados partidarios de Santander habían diseminado, en esos artículos, restricciones que sólo tendían a coartar las facultades del gobierno y a facilitar los medios para hacerle oposición: dicho proyecto constituía, pues, según ellos, “el arma más poderosa dirigida contra la persona y el gobierno del Libertador, el más formidable elemento de disociación y de desorden”.

Con el propósito de encontrar algunas aproximaciones, los dos grupos tuvieron varias reuniones después de haberse aprobado el texto de la Constitución en primer debate. Pero, como ninguno de los dos bandos en que estaba dividida la Convención de Ocaña cedía un punto ni admitía otra cosa que no fuera el lema “todo o nada”, el proyecto presentado por los santanderistas no pudo culminar con éxito. “Viendo en breve los bolivarianos que era inútil insistir más en el particular, presentaron un contraproyecto redactado en su totalidad por el Dr. Castillo Rada”²⁶. Según ese proyecto

bolivariano, el Consejo de Estado estaría formado por el vicepresidente de la República, quien sería su presidente; por los secretarios del Despacho y por seis consejeros nombrados por el presidente de la República con previo acuerdo y consentimiento del Senado. En relación con sus funciones, el Consejo de Estado debía examinar, debatir y formar los proyectos de ley que hubieran de presentarse al Congreso en nombre del presidente de la República y dar al jefe del ejecutivo su dictamen sobre la declaratoria de guerra o la ratificación de los tratados de paz²⁷.

Como ya se dijo, José Joaquín Guerra escribió cincuenta años después de la Convención de Ocaña, y sobre la controversia entre partidarios de Santander y de Bolívar por el Consejo de Estado nos proporciona este discernimiento: “Hoy, con el transcurso de los tiempos y el adelanto obtenido en el Derecho constitucional, pueden considerarse exagerados y aun desprovistos de todo fundamento científico muchos de los reparos hechos al proyecto por el partido bolivariano”. Y unos párrafos más adelante agrega:

El mismo Consejo de Gobierno, cuya estructura tanto desagradó a los bolivarianos, quedaba compuesto de idéntica o muy semejante manera a la que tienen hoy en todas partes los Consejos de Gobierno o Consejos de Estado: el Libertador mismo lo estableció después en el decreto orgánico de la dictadura²⁸.

Por la misma época en que Guerra redactó *La Convención de Ocaña*, José María Samper escribió su obra *Derecho público interno de Colombia* (1881). En un análisis general de todos los temas por los que pugnaban los partidarios de Santander, Samper señala: “Eran generalmente razonables las reformas reconocidas por el partido liberal”. Y, en relación con el Consejo de Estado, su punto de vista es el siguiente:

No menos importante era la conveniencia de crear un Consejo de Estado, entidad respetabilísima y fecunda, cuando goza de suficiente independencia y su personal es de gran valer, ya como elemento de buen gobierno y de administración legal y

²⁶ GUERRA, José Joaquín. *La Convención de Ocaña*. Bogotá, Banco Popular, 1978, t. II, pp. 363-368.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 368-402.

²⁸ *Ibíd.*, pp. 364-365.

Rafael
Ballén Ph.D.

prudente, ya como auxiliar de mucho precio para la acertada preparación de códigos y leyes y el buen ordenamiento de la legislación²⁹.

Gómez Naranjo, quien, como ya se dijo, era consejero de Estado en 1934, al analizar el proyecto de los simpatizantes de Santander, dice:

Los grandes lineamientos generales de la organización del Consejo de Estado, conforme al proyecto de los santanderistas en la Convención de Ocaña, denominado en aquel texto Consejo de Gobierno, fueron después acogidos casi en su totalidad en las Constituciones de Colombia, hasta el punto de que hoy tiene el Consejo una estructura similar a la que se le quería dar entonces, goza de iguales atribuciones como cuerpo consultivo, el período de duración de sus miembros es el mismo de cuatro años, su nombramiento emana del Congreso, su responsabilidad es idéntica, como también el quórum necesario para las sesiones³⁰.

El análisis y la interpretación que los distintos autores citados nos dicen claramente que, sin haberse convertido ninguno de los dos proyectos –ni el de los santanderistas ni el de los bolivarianos– en Constitución de la República, el enfrentamiento de los dos bandos constituye el debate más importante de la época sobre el Consejo de Estado.

3.3 Composición, estructura y funciones del Consejo de Estado bolivariano

En relación con la *composición* del Consejo de Estado bolivariano, dice el administrativista y actual consejero de Estado Juan Ángel Palacios Hincapié:

El Libertador Simón Bolívar creó el Consejo provisional de Estado, con funciones consultivas y asesoras; de ahí que su composición no fuera necesariamente con juristas sino en especial con jefes militares, dado el momento histórico de independencia que se trataba de consolidar³¹.

Al decir que el Consejo de Estado creado por Bolívar no estaba necesariamente compuesto

por juristas, Palacios Hincapié hace un juicio equilibrado, pues en ese organismo había varios abogados pero también muchos militares. Así se deduce del artículo 1º. del decreto de 30 de octubre de 1817: “Tendrá el Jefe Supremo de la República un Consejo provisional de Estado que residirá por ahora en la capital de la Provincia de Guayana, y será compuesto de...”. A continuación viene la designación de las siguientes personalidades: el almirante, el jefe del Estado Mayor General, el intendente general, el comisario general del Ejército, el presidente y los ministros de la Alta Corte de Justicia, el presidente y los ministros del Tribunal de Secuestros y los secretarios del Despacho, además de los siguientes empleados de la provincia de Guayana, mientras residan en su capital: el gobernador comandante general, los generales y coroneles que estén en servicio en la ciudad de Angostura, el intendente, los ministros, el contador, tesorero y el gobernador político. Dicho consejo contará, además, con un secretario nombrado por el Gobierno Supremo.

Lo primero que se debe advertir en el artículo anterior es que ese Consejo provisional de Estado estaba compuesto por una asamblea de no menos de veinte personas. Podía ser un poco más grande, pues dependía del número de generales y coroneles que estuviesen radicados en la ciudad de Angostura. El concepto de “asamblea”, era el que Bolívar prefería para ese organismo, de acuerdo con la parte considerativa del decreto de 30 de octubre de 1817, que se transcribió en el epígrafe 3.2 de esta investigación. De esa asamblea de poco más de veinte personas, ¿cuántas eran juristas? Al menos tres debían ser abogados, según el artículo 11 del decreto de 6 de octubre de 1817, mediante el cual Bolívar creó los tribunales de primera instancia y la Alta Corte de Justicia. La norma dice: “Se compondrá la Alta Corte de Justicia de un presidente, de dos ministros vocales y un fiscal o acusador público, que serán todos letrados”. Pero, además de estos tres magistrados, algunos otros miembros del Consejo de Estado debían ser juristas, a juzgar por la necesidad de redactar decretos, reglamentos y proyectos de ley³².

²⁹ SAMPER, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1982.

³⁰ GÓMEZ NARANJO, Pedro A. Ob. cit., pp. 13-14.

³¹ PALACIOS HINCAPIÉ, Juan Ángel. *Reflexiones de derecho administrativo para un Estado social de derecho*. Bogotá, Doctrina y Ley, 2005, p. 176.

³² POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. Ob. cit., t. III, p. 11.

La Constitución de 1821, expedida en Cúcuta, no contempló el Consejo de Estado, pero en cambio estableció un Consejo de Gobierno (artículos 133-135), que tenía más o menos las mismas funciones consultivas del organismo creado por Bolívar³³. En el decreto extraordinario de 27 de agosto de 1828, mediante el cual asumía la dictadura Bolívar, restableció el Consejo de Estado (artículos 8-10), compuesto por el presidente del Consejo de Ministros, los seis secretarios de Estado y un consejero por cada uno de los departamentos que conformaban la Gran Colombia, que eran trece. En total, veinte personas constituían esa asamblea consultiva, presidida por el Libertador y, en su ausencia, por el presidente del Consejo de Ministros³⁴.

De acuerdo con la Constitución de 1830 (artículos 95-99), el Consejo de Estado estaba compuesto también por veinte funcionarios, así: el vicepresidente de la República, que lo presidía; los cuatro ministros secretarios del Despacho que había establecido la nueva Carta política –Interior y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina y Relaciones Exteriores–, el procurador general de la Nación y doce consejeros escogidos indistintamente de cualquier clase de ciudadanos. Según el artículo 96 de la Constitución, para ser consejero de Estado no se necesitaba ser abogado; tan sólo era preciso ser colombiano y ciudadano en ejercicio y gozar de buen concepto público³⁵.

Finalmente, en la Constitución de 1832, el Consejo de Estado estaba compuesto por siete magistrados. Así lo prescribe el artículo 21 de esa Carta política:

Habrá un Consejo de Estado compuesto de siete consejeros nombrados por el Congreso y a pluralidad absoluta de votos; pero el Congreso no podrá en ningún caso nombrar para miembro de este Consejo más de un individuo nacido en una misma provincia.

Al igual que en la Constitución de 1830, según ésta no se necesitaba tener título de abogado para ser consejero. De acuerdo con el artículo 127 de la Constitución de 1832, sólo se requie-

ría ser granadino de nacimiento, en ejercicio de derechos ciudadanos y tener las mismas “cualidades que se requieren para ser senador”. Y, según el artículo 43 de la misma Carta, no se necesitaba ser jurista para ocupar el cargo de legislador³⁶.

Sobre la *estructura* del Consejo de Estado bolivariano, lo primero que tenemos que decir es que el organismo creado por el Libertador y el que aparece en la evolución de las primeras fuentes jurídicas, no tuvo una estructura propia. En las disposiciones constitucionales y legales expedidas entre 1817 y 1932, el Consejo de Estado siempre fue un aparato que, en la estructura del Estado, hacía parte del poder ejecutivo. En los dos decretos de Bolívar, el del 30 de octubre de 1817 y en el extraordinario del 27 de agosto de 1828, el Consejo de Estado se concibió como un cuerpo dependiente del ejecutivo y al servicio de su gobierno: “Tendrá el Jefe Supremo de la República un Consejo provisional de Estado”. Más diáfana y contundente no puede ser la declaración contenida en el artículo 1º. de ese primer decreto.

Pero es más categórica aún la definición de la parte considerativa del decreto orgánico de la dictadura: “Desde hoy me encargo, del poder Supremo de la República, que ejerceré con las denominaciones de Libertador Presidente que me han dado las leyes y los sufragios públicos”. A esto hay que agregar lo que prescribe el artículo 9º. de ese decreto: el Consejo de Estado era presidido por el Libertador y, en su ausencia, por el presidente del Consejo de Ministros.

Por lo que respecta a la ubicación del Consejo de Estado en las Constituciones de 1830 y 1832, en ambas, hacía parte del poder ejecutivo. En la de 1830 está en la sección tercera del título VII, que trata del poder ejecutivo. En la de 1832 está en la sección quinta del título VI, que se denomina “Del poder ejecutivo”.

Ahora bien, en cuanto al trabajo interno, de acuerdo con el contenido de las normas de las cuatro versiones de Consejo de Estado (1817, 1828, 1830 y 1832), la más técnica fue la primera. En efecto, el artículo 2º. del decreto de 30 de octubre de 1817 señalaba que el Consejo de

³³ *Ibíd.*, p. 93.

³⁴ *Ibíd.*, p. 169.

³⁵ *Ibíd.*, pp. 214-215.

³⁶ *Ibíd.*, pp. 286-287.

Rafael
Ballén Ph.D.

Estado se dividía en tres secciones: 1ª. Estado y Hacienda; 2ª. Marina y Guerra. 3ª. Interior y Justicia. Las secciones se ocupan del estudio de las siguientes materias: la primera, de todo lo concerniente a Relaciones Exteriores, negocios de Estado y alta policía, arreglo de contribuciones directas o indirectas, administración de rentas, etc.; la segunda, de todo lo relacionado con la organización y el movimiento de las fuerzas de tierra y mar y la administración militar (armas, víveres, vestuarios, pertrechos y municiones, etc.), y la tercera, de todo lo que tuviera que ver con la administración civil y de justicia, policía municipal, fomento interior, comercio, agricultura, industria, instrucción pública, establecimientos de beneficencia, caminos, puentes y calzadas, etc.³⁷.

El primer reglamento del Consejo de Estado data de 1832, fue publicado en Bogotá por J. M. Garnica en la Imprenta de Salazar, y se denominó *Reglamento acordado por el Consejo de Estado, para su régimen interior*. Se trata de una normatividad que contiene muchos detalles en relación con el funcionamiento de ese organismo. En cuanto a la estructura del Consejo de Estado, éste se compone de dos estamentos: los consejeros y los empleados de la corporación. Los consejeros elegían tres dignatarios: un presidente, un vicepresidente y un designado. Este último ejercía las funciones del presidente cuando faltaban los otros dos. El personal subalterno estaba constituido por el secretario, el oficial mayor, otros oficiales y el portero, cada uno con tareas bien determinadas³⁸.

Las *funciones* del Consejo de Estado bolivariano estaban determinadas por dos variables. En primer lugar, por el derecho positivo que en cada una de las etapas tuvo vigencia y, en segundo lugar, por los hechos que ocurrieron en cumplimiento de esas normas. Para estudiar esta última variable hay que recurrir a las huellas que dejaron los presupuestos fácticos en las fuentes documentales.

³⁷ *Ibíd.*, p. 30.

³⁸ GARNICA, J. M. "Reglamento acordado por el Consejo de Estado para su régimen interior", en *Transformaciones políticas*, Medellín, Manuel Antonio Balcázar, 1834. Número topográfico: Fondo Pineda 150, microfilm VFDU1-444, pieza 10, Biblioteca Nacional, Bogotá.

Según el decreto de 30 de octubre de 1817, ¿para qué organizó Bolívar esa asamblea de más de veinte funcionarios públicos? Hay una primera respuesta en la parte motiva de esa disposición: para que las providencias importantes, leyes, reglamentos e instrucciones que se expidieran con el objeto de organizar la administración pública fueran propuestas, discutidas y aprobadas por ese organismo. Hay una segunda respuesta en el artículo 6º. del decreto, que señala que el jefe supremo podía convocar, según le pareciera, una o dos secciones o a todo el Consejo de Estado, pero sólo a manera de consulta: "Ni aquella ni éste —dice la norma— podrán tener en ningún caso más que voto consultivo". Y hay una tercera respuesta en el artículo 8º. del mismo decreto, que señala claramente de qué asuntos se ocupaba cada una de las tres secciones, como se vio en los párrafos anteriores al estudiar la estructura del Consejo de Estado.

En la praxis político-administrativa, ¿qué hechos importantes registran los documentos en relación con las consultas realizadas por Bolívar al Consejo de Estado? Cuenta Joaquín Posada Gutiérrez que cuando se clausuró la Convención de Ocaña hubo en Bogotá una asamblea popular constituida por varios sectores de la sociedad simpatizantes de Bolívar. Ese hecho concluyó con la firma de un documento que los asambleístas denominaron "Acta de la capital", cuya finalidad era respaldar al Libertador. El Consejo de Estado, sin solicitud previa de Bolívar, se reunió y le impartió su aprobación a la mencionada declaración política, explicando así su decisión: "Los motivos que han influido en el Consejo para adoptar semejante resolución, han sido los más puros y han emanado principalmente del íntimo convencimiento en que se hallan sus miembros, de que no hay otro remedio capaz de salvar la patria sino el de construir un gobierno fuerte y enérgico, ejercido por Su Excelencia el Libertador". Y agregaron, a manera de exculpación: "Los miembros del Consejo esperan que su resolución, aunque de tamaña trascendencia, no será desaprobada por el Libertador, o que por lo menos merecerá su indulgencia"³⁹.

³⁹ POSADA GUTIÉRREZ, Joaquín. *Ob. cit.*, pp. 156-157.

Sañudo, quien a su vez se apoya en una carta de Joaquín Mosquera, señala que, en los días previos a la expedición del decreto mediante el cual asumió el poder sin límites, el 20 o el 21 de agosto de 1828, Bolívar reunió en su casa el Consejo de Estado, “cuyos miembros todos concurrieron, menos el arzobispo”. Agrega que el Libertador les pidió a los consejeros su concepto sobre el proyecto de Constitución que tenía en mente y que todos lo aprobaron. No obstante, en esa misma reunión observaron que, al expedir esa Constitución que contemplaba la presidencia perpetua de Bolívar, podía estallar una guerra civil. Por lo tanto, al día siguiente, en la sesión del mediodía, acordaron que lo aconsejable era dictar un decreto extraordinario, y que Bolívar había comisionado a José María del Castillo para que lo redactara. Según Sañudo, el consejero Castillo actuó con celeridad y eficiencia y presentó su tarea el 24 de agosto. El decreto fue aprobado por el Consejo de Estado en sesión especial, y Bolívar lo publicó el 27 del mismo mes⁴⁰.

El artículo 1º. del decreto de 27 de agosto de 1828 versa sobre las atribuciones del jefe supremo del Estado. En su orden, éstas son las funciones en las que el Libertador debía pedir concepto al Consejo de Estado:

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

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

11. Conceder amnistías o indultos generales o particulares y disminuir las penas cuando lo exijan graves motivos de convivencia pública, oído siempre el Consejo de Estado.

Este decreto, sin embargo, no alcanzó a tener vigencia sino durante un mes, ya que, un día después del atentado del 26 de septiembre, el Libertador dictó otro por medio del cual derogaba la disposición expedida el 27 de agosto⁴¹.

⁴⁰ SAÑUDO, José Rafael. Ob. cit., pp. 236-234.

⁴¹ PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. *Bolívar día a día*. Bogotá, Procultura, 1983, t. III, pp. 473-474.

Las Constituciones de 1830 y de 1832 también le fijaron funciones consultivas al Consejo de Estado. Así lo prescriben los artículos 97 de la primera y el 128 de la segunda. Las funciones constitucionales del Consejo de Estado, señaladas en la Carta Política de 1832 fueron desarrolladas por el Reglamento Interno de esa corporación, expedido, como ya se dijo, en ese mismo año. Tres lustros habían transcurrido desde la fecha de la creación del Consejo de Estado, como cuerpo consultivo. Entre el decreto de 1817 y la Constitución de 1832, el carácter de sus funciones no había cambiado: eran consultivas. De la lectura detenida del reglamento de 1832 se deduce que todas las experiencias y la memoria colectiva de esos quince años fueron recogidas en el articulado de dicho cuerpo jurídico. De otra manera no se explicaría la cantidad de asuntos que contenía, especialmente de los relacionados con las funciones y con la forma de ejercerlas.

3.4 Supresión del Consejo de Estado bolivariano

Así como el Consejo de Estado había tenido un origen político, su abolición estuvo unida a los acontecimientos partidistas y bélicos que vivió Colombia entre 1832 y 1843. Los hechos más importantes que se pueden recordar de esa década son los siguientes: el regreso de Santander a la política activa y su muerte, el surgimiento de los partidos políticos, las guerras civiles, el ejercicio del poder ejecutivo por parte del presidente del Consejo de Estado, la expedición de una nueva Constitución, que le daba poderes monárquicos al ejecutivo y, finalmente, la supresión del Consejo de Estado.

Bolívar falleció el 17 de diciembre de 1830. Santander, que a causa del atentado del 25 de septiembre de 1828 contra el Libertador, se hallaba desterrado en Europa, no regresó de inmediato sino que esperó a que se enfriaran los ánimos de sus enemigos y, ante todo, a que sus seguidores y simpatizantes le prepararan el camino para hacer su ingreso a Colombia como presidente de la República. Una vez constituido el Estado de la Nueva Granada tras su separación de Ecuador y Venezuela y aprobada la Constitución de 1832, la Convención

Granadina procedió a elegir los altos magistrados que debían gobernar la nueva República mientras se efectuaban las elecciones por los procedimientos señalados en la propia Carta Política. Así fue como, el 10 de marzo de 1832, por notable mayoría, Santander fue elegido presidente de la República. En la misma fecha fue elegido vicepresidente el jurista José Ignacio de Márquez, quien asumió la presidencia, pues Santander aún estaba ausente. De regreso al país, Santander asumió la jefatura del Estado el 7 de octubre de 1832 y gobernó hasta el 1º de abril de 1837.

El mandato de Santander no estuvo desprovisto de controversias, luchas, conspiraciones y ejecuciones, pues bien pronto los partidos políticos, con los nombres de “liberal” y “servil”, se enardecieron, y la prensa periódica de uno y otro lado contribuyó a enardecer los ánimos. Los liberales seguían a Santander y los serviles a los rivales de éste. En julio de 1833 se descubrió una conspiración que contra Santander tramaban sus enemigos, encabezados por el general José Sardá. El movimiento fue severamente reprimido, y la magnanimidad que Bolívar había tenido con Santander no la tuvo éste con quines habían conspirado en su contra. En efecto, poco tiempo después del complot fueron fusilados, en presencia de Santander, diecisiete de los comprometidos en el movimiento. Sardá, el jefe de la conspiración, y su segundo, el coronel Mariano París, fueron asesinados, en un hecho posterior, por dos oficiales del ejército.

En 1836, los serviles, los liberales moderados y los simpatizantes del extinto partido bolivariano constituyeron el partido “conservador”, que logró el triunfo en las elecciones de 1836. En 1838, los adversarios del partido conservador, es decir los liberales, invocaron por vez primera el “derecho de la insurrección”, que desde 1837 era un hecho. No obstante la turbación del orden público pudo reunirse el Congreso de 1840, donde quedaron bien demarcados y definidos los partidos políticos. Aquellos ciudadanos que simplemente se consideraban de oposición adoptaron el nombre de “liberales”. Quienes se hallaban en el gobierno eran apodados “ministeriales” por la oposición, y tomaron el nombre de “conservadores”. Como jefe de los liberales figuraba Santander, a quien se

atribuía su liderazgo de ese partido desde 1836. El mismo año de la instalación del Congreso, el 6 de mayo, falleció Santander.

Pero su muerte no sirvió para que cesaran las luchas intestinas. Al contrario, la guerra de 1840 y 1841 se acentuó y concluyó con la victoria del conservatismo o partido “ministerial”, como todavía se lo llamaba. Inmediatamente, los vencedores acometieron la empresa de reformar la Constitución de 1832, atendiendo las indicaciones del poder ejecutivo y el clamor general que por todas partes se escuchaba para que se armonizara la legislación, que se encontraba por entonces en el mayor desorden a causa de las pretensiones de sus contradictores. Se atribuía la rebelión de los liberales no a causas ideológicas, sociales o políticas sino a la falta de mayor autoridad del ejecutivo. Así, la consigna de los reformadores era “fortalecer los elementos de orden y estabilidad para conjurar futuras y peligrosas revueltas”⁴². Con esos propósitos se impulsó la reforma de la Constitución de 1832, que vino a poner fin al Consejo de Estado creado por Bolívar. Lo paradójico es que ese organismo haya sido borrado de la Constitución expedida el 20 de abril de 1843 cuando estaba en el mejor momento de sus veintiséis años y medio de vida.

En efecto, la Constitución de la Nueva Granada de 1832 establecía que si por cualquier circunstancia faltaren el presidente y el vicepresidente de la República, asumiría las funciones del ejecutivo el presidente del Consejo de Estado, a quien debía nombrar el Congreso, hasta una nueva elección. Por entonces eran presidente, Pedro Alcántara Herrán y vicepresidente Domingo Caicedo. El primero debió atender la guerra a partir del 2 de mayo de 1841 y el segundo enfermó. Así que debió encargarse del ejecutivo el presidente del Consejo de Estado, Juan de Dios Aranzazu, quien ejerció las funciones de presidente de la República entre junio y octubre de 1841, y en ejercicio de esas dos atribuciones debió coordinar todo lo relacionado con la reforma constitucional que se hallaba en marcha.

⁴² POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Ob. cit., t. III, p. 317.

A pesar de la diligente actuación del Consejo de Estado y de que su presidente había ejercido las funciones de presidente de la República, esa corporación fue suprimida de la Constitución. La comisión redactora de la nueva Carta, constituida por los delegatarios José Ignacio de Márquez, José Rafael Mosquera y Cerbeleón Pinzón, dijo:

Suprímese el Consejo de Estado. Por su mala organización se considera como una rueda superflua y por los mismo embarazosa de la máquina del Gobierno, puesto que, sin engranaje con ninguna rama determinada del poder público, se ha convertido en anómala e impotente, y hasta odiosa por sujetar a su dictamen todos los asuntos de la administración pública⁴³.

¿Qué había detrás de ese argumento de la comisión redactora de la Constitución? ¿La simple voluntad de los constituyentes Márquez, Mosquera y Pinzón tenía la fuerza suficiente para suprimir el Consejo de Estado, que para entonces contaba con más de veintiséis años de vida? La respuesta a estos interrogantes tiene un sabor eminentemente político. Para entender mejor la supresión del Consejo de Estado es preciso tener en cuenta dos antecedentes: el candente debate que habían librado los bolivarianos o conservadores con los santanderistas o liberales en la Convención de Ocaña y el vuelo que había tomado aquella corporación con su reglamento de 1832.

La concentración de poder en cabeza del ejecutivo que no habían logrado los conservadores en 1828 con un Consejo de Estado afecto al gobierno la conquistaron en 1843 aboliéndolo. En aquella ciudad, los conservadores habían exigido un ejecutivo lo suficientemente fuerte y dotado de todas las libertades, entre éstas la de nombrar a los miembros del Consejo de Estado. Los liberales, en cambio, luchaban por un ejecutivo con restricciones y querían un Consejo de Estado cuyos miembros fueran nombrados por el Congreso para que sirviera de control al gobierno. En 1843, los conservadores pretendían un gobierno tan fuerte, que excluyeron de la Constitución el Consejo de Estado para evitar que este organismo se convirtiera de algún modo en un obstáculo para el ejecutivo.

⁴³ *Ibíd.*, p. 320.

Así lo señalan las fuentes consultadas, desde las más modernas hasta las más antiguas.

El historiador Ignacio Arizmendi Posada dijo en 1989, de la Constitución de 1843, lo siguiente:

Fortaleció el poder ejecutivo, suprimió el Consejo de Estado, amplió la duración de las sesiones ordinarias del Congreso, daba al presidente libertad para escogencia de sus gobernadores provinciales, prescribía criterios electorales, defendía la religión católica como la propia del pueblo colombiano.

Y añadió que los liberales más exaltados no tuvieron inconveniente en criticarla por creer que era de corte monárquico, debido a las ventajas que el ejecutivo había logrado en relación con la Constitución de 1832⁴⁴.

El historiador y político de la primera mitad del siglo XX, Ignacio Torres Giraldo, dice que la Constitución de 1843 suprimió el Consejo de Estado y en su lugar creó el Consejo de Gobierno, compuesto por los ministros y por el vicepresidente: “¡Es decir, el mismo órgano ejecutivo haciendo de Consejo! Ese mismo ejecutivo absorbente, absolutista, nombraría empleados de las cámaras, magistrados de los distritos, etc. ¡El pleno reino de las oligarquías feudales!”⁴⁵.

El constitucionalista del siglo XIX, José María Samper, señala que la Constitución de 1832 fue redactada y expedida únicamente por liberales, “gozosos de su reciente victoria”, y que fue una copia de la de 1830: “Si pecó fue por imprevisión respecto de la escasez de autoridad que le dio al poder ejecutivo, poniéndole, en cierto modo, a discreción del Consejo de Estado y de las cámaras provinciales”. Y añade que puede creerse que “los conservadores, en la embriaguez de su triunfo bélico, hubiesen llevado hasta el exceso su espíritu reaccionario, suprimiendo en la Constitución de 1843 muchas garantías, y sustituyéndolas por pésimas disposiciones”. Según Samper, el Consejo de Estado fue excluido porque se había convertido en una “rémora” y en foco de oposición para el gobierno:

⁴⁴ ARIZMENDI POSADA, Ignacio. *Presidentes de Colombia. 1810-1990*. Bogotá, 1989, p. 74.

⁴⁵ TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los inconformes*. Bogotá, Latina, 1964, t. II, p. 283.

Rafael
Ballén Ph.D.

Suprimíase la institución del Consejo de Estado, que, excelente en teoría, había al propio tiempo que trabajado con provecho en la preparación de códigos y leyes, servido de rémora al gobierno para muchos actos, acaso por el origen exclusivamente electivo de los consejeros, y había sido un foco de oposición manifiesta. Las atribuciones del Consejo de Estado quedaban, en su mayor parte, confundidas con las del Consejo de Gobierno⁴⁶.

Posada Gutiérrez, a quien he cita varias veces en esta investigación, fue uno de los hombres más leales a Bolívar, como que lo visitaba con frecuencia cuando la salud del Libertador se hallaba menguada y se había retirado a su hacienda de Fucha. De militancia conservadora, Posada Gutiérrez fue protagonista político hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, alcanzando el grado de general. Con ese conocimiento de causa dice que lo más significativo de la reforma constitucional de 1843, fue abolición del Consejo de Estado:

Lo más importante de la reforma fue la supresión del Consejo de Estado, con la cual se libertó al ejecutivo del deber humillante de pedirle consentimiento para ejercer los actos de su propia competencia. Se conservó el Consejo de Gobierno, pero no le era forzoso al Presidente consultarle en todos los negocios de su sortere, y como en las anteriores Constituciones, no estaba obligado a seguir su dictamen⁴⁷.

Como se puede observar, las causas de la supresión del Consejo de Estado fueron políticas: la partida en que los conservadores no habían triunfado durante la Convención de Ocaña por la razón elemental de que allí no se expidió ninguna Constitución la ganaron en 1843 suprimiendo el Consejo de Estado. Pero ¿por qué lo abolían? Lo dicen claramente Samper y Posada: el Consejo de Estado se había convertido en un poderoso lastre para el ejecutivo, pues éste tenía que pedir su anuencia para cumplir sus propias atribuciones.

El poder del Consejo de Estado como cuerpo consultivo emanaba de las atribuciones que le daban los artículos 106 –numerales 3, 9 y 11–, 108 y 128 de la Constitución de 1832.

⁴⁶ SAMPER, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá, Banco de la República, 1982, pp. 146-147.

⁴⁷ POSADA GUTIÉRREZ, Joaquín. Ob. cit., t. IV, p. 234.

Pero, sobre todo, el poder, en la praxis estaba soportado en el Reglamento Interno que el propio Consejo de Estado había aprobado y expedido ese mismo año. El instrumento más eficaz mediante el cual actuaba el Consejo de Estado era la “resolución”. Mediante una resolución, el Consejo de Estado aprobaba o improbaba los proyectos de ley que el gobierno tenía que presentar al Congreso y los nombramientos que debía hacer de altos funcionarios públicos. Así pues, fue tanta su eficacia del Consejo de Estado, como aparato burocrático que cayó en la impopularidad, y eso lo llevó a la muerte⁴⁸.

Conclusiones

1. Las ideas políticas son más antiguas de lo que pensamos. Las instituciones político-jurídicas que hoy gobiernan el mundo son menos originales de lo que parecen. Se trata de una obra que proviene de la inteligencia y de la acción de unas cien generaciones de hombres. Todas las ideas, especialmente las políticas, son como las aguas de los ríos caudalosos, que nacen en remotos páramos y montañas, se precipitan en cascadas visibles y tormentosas, se hunden en cañadas y lechos subterráneos y reaparecen luego, kilómetros más adelante, sustentando la fuerza y el poder de la moderna navegación comercial.
2. En el origen y la evolución del Consejo de Estado de Colombia ha tenido influencia directa el pensamiento político europeo. Ese organismo hunde sus raíces en el Consejo de Estado francés creado por Napoleón. Y el cuerpo estatuido por Napoleón tiene tras de sí una extensa historia que bien podría remontarse a más de 2.500 años: desde los más antiguos tiempos, Atenas tuvo un Consejo de Ancianos (*gerusia*), que más tarde tomó el nombre de Areópago y que Solón reformó en el siglo VI a. C. Platón, en su diálogo *Leyes*, estructuró un consejo compuesto por 360 miembros, a razón de noventa magistrados por cada una de las cuatro clases en que proponía dividir la sociedad.

⁴⁸ GARNICA, J. M. “Reglamento acordado por el Consejo de Estado para su régimen interior”, en *Transformaciones políticas*. Ob. cit., pp. 11-12.

3. Debido a la gran influencia emocional y política que Bonaparte ejerció en Bolívar, el modelo de Consejo de Estado de Napoleón fue copiado por el Libertador. En efecto, Bolívar, tan pronto como liberó la provincia Guayana de Venezuela, estableció varios aparatos de gobierno, entre ellos el Consejo de Estado.
4. Por su naturaleza y sus fines políticos, en su momento, algunos críticos dijeron que

Bolívar había creado el Consejo de Estado tan sólo para terminar con los rumores que lo calificaban de autoritario y que ese organismo jamás se había reunido ni tomado decisión alguna. Sin embargo, hay fuentes que indican claramente la activa participación de ese organismo en los procesos políticos de la época. Baste un ejemplo: la más censurable determinación política que tomó Bolívar –la dictadura– fue apoyada por el Consejo de Estado⁵⁰.

Bibliografía

- ARIZMENDI POSADA, Ignacio. *Presidentes de Colombia. 1810-1990*. Bogotá, 1989.
- BALLÉN, Rafael. *Ilegitimidad del Estado. Reforma radical o revolución de la diversidad*. Bogotá, Carrera 7ª., 2002.
- BENOIT, Francis-Paul. *El derecho administrativo francés*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.
- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. *El general en su laberinto*. Bogotá, Norma, 1989.
- GARNICA, J. M. “Reglamento acordado por el Consejo de Estado para su régimen interior”, en *Transformaciones políticas*, Medellín, Manuel Antonio Balcázar, 1834. Número topográfico: Fondo Pineda 150, microfilm VFDU1-444, pieza 10, Biblioteca Nacional, Bogotá.
- GÓMEZ NARANJO, Pedro a. *El Consejo de Estado. Estudio sobre su organización en Colombia*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1934.
- GUERRA, José Joaquín. *La Convención de Ocaña*. Bogotá, Banco Popular, 1978.
- LISI, Francisco, en Platón. *Diálogos. VIII. Leyes (Libros I-VI). Introducción, traducción y notas*. Madrid, Gredos, 1999.
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. Barcelona, Orbis, 1972, t. I.
- PALACIOS HINCAPIÉ, Juan Ángel. *Reflexiones de derecho administrativo para un Estado social de derecho*. Bogotá, Doctrina y Ley, 2005, p. 176.
- POMBO, Manuel Antonio y GUERRA, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1986.
- POSADA GUTIÉRREZ, Joaquín. *Memorias histórico-políticas*. Bogotá, Imprenta Nacional, 1929, t. I.
- PUYO VASCO, Fabio y GUTIÉRREZ CELY, Eugenio. *Bolívar día a día*. Bogotá, Procultura, 1983.
- SAMPER, José María. *Derecho público interno de Colombia*. Bogotá, Banco Popular, 1982.
- SAÑUDO, José Rafael. *Estudios sobre la vida de Bolívar*. 2ª. ed. Pasto, Imprenta Minerva Nariñesa, 1931.
- TORRES GIRALDO, Ignacio. *Los inconformes*. Bogotá, Latina, 1964.

⁵⁰ SAÑUDO, JOSÉ RAFAEL. Estudios sobre la vida de Bolívar. Ob. cit., p. 61.