

# Estudios históricos

## La soberanía, la representación y las elecciones en la Constitución colombiana de 1821\*

Sovereignty, Representation, and Elections in the  
Colombian Constitution of 1821

Recibido: 20 de junio de 2024  
Aceptado: 22 de abril de 2025  
DOI: 10.22517/25392662.25637  
pp. 34-57

 **Sergio Silva Arroyave\*\***  
sosilva694@yahoo.es

Licencia Creative Commons  
Atribución/Reconocimiento-  
NoComercial-SinDerivados 4.0  
Internacional — CC BY-NC-ND 4.0.



\* Las referencias bibliográficas citadas conservan su ortografía original. Las citas bibliográficas en lengua extranjera fueron traducidas por el autor.

\*\* Profesor titular de derecho constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Forenses del Tecnológico de Antioquia – IU (Medellín, Colombia). Doctor en Derecho y Magister en derecho público comparado de la Université Paris Panthéon-Assas (Francia). Editor de la Revista Memorias Forenses.



## Resumen

Para identificar si Colombia inició correctamente su vida republicana, es necesario examinar si su primera Constitución adoptó la reglamentación de las elecciones y de la representación acorde al contexto social y a las necesidades de la época. La Constitución de 1821 estableció requisitos de riqueza y formación profesional para poder ser elegido, y declaró que los representantes debían actuar en nombre de toda la nación, y no solo en función de las provincias que los elegían. Sin embargo, a diferencia de algunas doctrinas internacionales de la época, no se definieron medidas específicas para garantizar que los representantes cumplieran efectivamente con este principio de representación nacional.

**Palabras clave:** régimen representativo, representación nacional, representación popular, soberanía, régimen electoral.

## Introducción

La Constitución de Cúcuta de 1821 es la primera que se adoptó para todo el territorio nacional, que en aquel entonces incluía a Panamá, Venezuela y Ecuador, en la cual se fijaron las bases del Estado colombiano. Esta Constitución, siendo la primera que se adoptaba luego de haberse ganado las principales batallas de la guerra por la independencia de España y de su gobierno considerado por muchos como tirano, no podía ser en lo más mínimo una Constitución monárquica. Así, siguiendo los ejemplos norteamericano y francés, se adoptó una Constitución que le reconocía la soberanía a la colectividad de ciudadanos que componían el Estado.

Sin embargo, cuando se afirma que el soberano es la colectividad de ciudadanos que viven en un Estado, la gran pregunta que se genera es: ¿Cómo deben gobernar?<sup>1</sup> A esta pregunta se puede responder de dos formas.

## Abstract

To determine whether Colombia properly embarked on its republican path, it is necessary to examine whether its first Constitution adopted electoral and representative regulations suited to the social context and the needs of the time. The Constitution of 1821 established wealth and professional qualifications as requirements to be eligible for office, and it declared that representatives were to act on behalf of the entire nation, rather than solely in the interest of the provinces that elected them. However, unlike some international doctrines of the time, it did not define specific measures to ensure that representatives would effectively fulfill this principle of national representation.

**Keywords:** representative system, national representation, popular representation, sovereignty, electoral system.

1 Daniel Fernández, «La evolución de las características de la representación política moderna en occidente», *Revista de Historia Constitucional*, n.º 20 (2019): 733, <https://doi.org/10.17811/hc.v0i20.538>.

La primera consiste en que todos los hombres gobiernen directamente reuniéndose en una asamblea en donde se tomen las principales decisiones del Estado, tal como ocurrió en la antigua Atenas. No obstante, los hombres al final de la guerra de independencia en Colombia no creían que la democracia pura fuera la más adecuada para el Estado. Es así como, por ejemplo, Simón Bolívar en su discurso de instalación del Congreso de Angostura, pronunciado el 15 de febrero de 1819, afirmó que:

La libertad indefinida, la democracia absoluta, son los escollos a donde han ido a estrellarse todas las esperanzas republicanas. Echad una mirada sobre las repúblicas antiguas, sobre las repúblicas modernas, sobre las repúblicas nacientes: casi todas han pretendido establecerse absolutamente democráticas y a casi todas se les ha frustrado sus justas aspiraciones<sup>2</sup>.

Debido a esta concepción negativa de la democracia directa, se optó por una segunda forma de gobierno, conocida como régimen representativo. De esta forma, la colectividad de ciudadanos que forman el Estado elige a unos pocos para que como sus representantes decidan por ellos. Esto se acordó desde que los pueblos de la Nueva Granada y Venezuela quedaron reunidos en una sola nación, en la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia del 18 de julio de 1821, en donde se acordó expresamente que su gobierno sería «hoy y siempre, popular representativo»<sup>3</sup>.

Sin embargo, cuando se opta por un gobierno representativo se debe definir cómo ha de representarse la voluntad de esa colectividad de hombres que es reconocida como soberana. Esto se debe a que, según la concepción que se tenga sobre el nivel de formación política de una sociedad y de sus virtudes o defectos, pueden organizarse de manera diferente las elecciones y las obligaciones de los representantes.

Es decir, si se considera que la mayoría del pueblo carece de virtud y conocimiento, pero que es posible elegir representantes virtuosos y formados capaces de decidir buscando el bien común, entonces se pueden organizar las elecciones para que solo una parte de la sociedad tenga la posibilidad de elegir y de ser elegida, confiando en que los representantes actuarán guiados por su concepción de interés general.

Por el contrario, si se cree que la mayoría de la sociedad tiene la formación suficiente para poder gobernar, y se desconfía de que los representantes actúen desinteresadamente, el sistema debería permitir que todos los ciudadanos puedan elegir y ser elegidos, y que los representantes puedan defender sus intereses particulares en las asambleas. En ambos casos, será necesario adoptar medidas especiales para garantizar que la representación logre la finalidad esperada en la práctica.

2 Pedro Grases, *Pensamiento político de la emancipación venezolana* (Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 1988), 226.

3 Carlos Restrepo, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004), 81.

En Colombia, últimamente ha crecido el interés por el estudio de la representación en los orígenes de la república con contribuciones magistrales, como las realizadas por Ángel Almarza, Nohra Palacios o Isidro Vanegas, quienes han complementado importantes estudios, como los realizados por Guillermo Sosa<sup>4</sup> o Eduardo Posada<sup>5</sup>. Sin embargo, en estos estudios no han analizado los fundamentos teóricos de la representación propuestos inicialmente en los Estados Unidos y en Francia, particularmente en relación con la soberanía popular y la soberanía nacional. Tampoco se han identificado las condiciones que se deben respetar en estos modelos para lograr las finalidades esperadas. Esto se debe conocer necesariamente para poder identificar si la reglamentación de las elecciones y de la representación en un Estado en particular es la que corresponde y la que mejores efectos puede generar para la sociedad.

De esta manera, para identificar si en la Constitución colombiana de 1821 se adoptó la reglamentación de las elecciones y de la representación que mejor correspondía al contexto social y a las necesidades de la época, es necesario adoptar un enfoque comparatista. En una primera etapa (I), se estudiarán los fundamentos teóricos de la representación mediante el análisis de fuentes historiográficas sobre la representación en los Estados Unidos y en Francia. En una segunda etapa (II), se examinará la puesta en práctica equivocada de la representación en Colombia, a partir del estudio de documentos históricos, como discursos, actas y constituciones y los análisis que sobre estas fuentes se han producido en la historiografía colombiana.

## I. Los fundamentos teóricos de la representación

La representación no es un acto inequívoco que naturalmente cualquier representante en cualquier asamblea realiza de la misma forma<sup>6</sup>. Ella puede realizarse de varias formas, teniendo en cuenta criterios diversos, dependiendo de las creencias que existan en un Estado y del nivel de formación y de experiencia que los ciudadanos puedan tener en gobernar. De esta forma, todos los Estados deben analizar las condiciones particulares de su sociedad e identificar que tanto pueden confiar en sus elites para decidir cuáles son los criterios que los representantes deben tener en cuenta al momento de participar en las asambleas. Así, para constatar si el modelo de representación adoptado en Colombia en 1821 es el que mejor correspondía a las realidades sociales del país, se debe comenzar por conocer los modelos norteamericano y francés de la representación (1); así como la concepción que Simón Bolívar tuvo de la representación (2).

Según la doctrina política internacional, existen dos respuestas diferentes a la pregunta de cómo los representantes deben expresar la voluntad de la colectividad de hombres que

4 Guillermo Sosa, *Representación e independencia 1810-1816* (Bogotá: ICANH, 2006).

5 Eduardo Posada, dir., *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America* (Londres: MacMillan Press, 1996).

6 Hanna Pitkin, *El Concepto de Representación* (Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1985).

es reconocida como soberana. La primera de ellas es la representación popular creada en los Estados Unidos, que busca reflejar a la sociedad...

tal como ella está formada por una multitud de intereses y de comunidades. Ella pretende representar a los individuos en su realidad social precisa, definida por su pertenencia a los diferentes grupos que conforman la sociedad, ya sean de carácter racial, ético, económico o religioso, siendo el objetivo que todos estos intereses, sin exclusividad y cualquiera que sea su naturaleza, puedan estar representados en el gobierno<sup>7</sup>.

Los norteamericanos construyeron este modelo como consecuencia de los eventos históricos que los llevaron a declarar su independencia de Inglaterra. En 1765 el parlamento Inglés creó un impuesto de timbre sobre algunos actos oficiales (*Stamp Act*) que, al no tener relación con el comercio con Inglaterra, fue considerado como un impuesto que se había creado sin el consentimiento de los legisladores de las colonias, con lo cual se estaba desconociendo uno de los principios más preciados en la época por los ingleses, que no se pueden crear impuestos sin representación.

Para los ingleses las colonias norteamericanas sí habían consentido en la creación del impuesto, porque «estaban representadas virtualmente en el parlamento inglés como todas las posesiones del imperio, aunque no hubieran elegidos los representantes»<sup>8</sup>. Este conflicto llevó en últimas a la declaración de independencia de los norteamericanos. Pero fue debido al rechazo que se generó en contra de la representación virtual, que los norteamericanos crearon en los Estados, luego de haber logrado la independencia, asambleas populares en donde todos los hombres blancos podían elegir a sus representantes.

Sin embargo, rápidamente en los Estados los ciudadanos empezaron a dudar si «los representantes podían ser una imagen exacta, una copia perfecta de los electores, como ellos tanto lo deseaban, [y se empezó a creer que] los ciudadanos y sus representantes formaban dos mundos aparte»<sup>9</sup>. Al punto que se empezaron «a crear espontáneamente asambleas populares en los condados para reexaminar las leyes votadas por los representantes»<sup>10</sup>.

Con el tiempo se aceptó que «las asambleas legislativas no buscaban necesariamente la promoción del bien común o del interés general, sino la promoción de intereses privados»<sup>11</sup>. No obstante, esto no se consideró como algo necesariamente malo. «La promoción de intereses privados en la política se consideró como legítimo bajo la condición de que se hiciera abiertamente, transparentemente y en conocimiento de todos»<sup>12</sup>.

7 Élisabeth Zoller, *Introduction au droit public* (Paris: Dalloz, 2006), 123.

8 Zoller, *Introduction...*, 125.

9 Zoller, *Introduction...*, 127.

10 Zoller, *Introduction...*, 127. Gordon Wood, «The origins of the American democracy, or how the people became judge in their own cause», *Cleveland state law review* 47 (1999): 320-321.

11 Zoller, *Introduction...*, 129.

12 Zoller, *Introduction...*, 129.

Es así como, la desconfianza en los representantes generó una nueva lógica de la representación. En la medida «en que el pueblo confía menos en sus representantes, más va a querer garantizar una representación tan fiel como sea posible de todos sus intereses. [Es decir], la desconfianza en la representación va inevitablemente conducir a hacer entrar en las asambleas todos los intereses [particulares] de los electores»<sup>13</sup>. Pero, para que la suma de todos los intereses particulares representados en las asambleas legislativas produzca el bien general se requiere, tal como lo observó Madison, que haya una inmensa variedad de partidos, de intereses y de sectas, que hagan poco probable que una mayoría de las asambleas puede estar formada por principios distintos a los de la justicia y el bien general<sup>14</sup>.

#### La representación popular en los Estados Unidos:

Enseña que la representación de todos los intereses en una república es la condición de la realización del interés general. Según sus partidarios, ella trabaja necesariamente por el bien de todos, justamente porque ella permite la representación de todos los intereses de la sociedad. Entonces, si el interés general existe, no puede ser otra cosa que la suma de todas las preferencias individuales<sup>15</sup>.

Así, el gobierno libre de los norteamericanos, tal como lo afirmó Jefferson, «se basa en los celos y no en la confianza»<sup>16</sup>.

En segundo lugar, en Francia se creó la representación nacional. La diferencia no consiste en un simple juego de palabras, sino en un principio completamente diferente. En la representación popular, el pueblo es el soberano, lo que quiere decir en el sistema norteamericano, que «cada uno de sus miembros es titular de una pequeña parcela»<sup>17</sup> de la soberanía. Mientras que en el modelo francés de la representación nacional el pueblo es soberano...

...pero en tanto que forma una nación. [...] Esto significa que los millones de hombres y mujeres que pueblan el territorio francés son soberanos juntos, no por separado. Es decir, son soberanos en los intereses que los unen, no en los que son particulares<sup>18</sup>.

De esta forma, la nación es algo muy diferente al pueblo.

13 Zoller, *Introduction...*, 128.

14 Letra federal n.º 51, Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001), 223.

15 Zoller, *Introduction...*, 145.

16 Citado en Herman Belz, «In pursuit of Jeffersonian constitutionalism», *Capital University Law Review* 23 (1994): 1139.

17 Zoller, *Introduction...*, 171.

18 Zoller, *Introduction...*, 171-172.

La nación no es el pueblo real en toda su diversidad, sino el pueblo pensado en lo que lo une<sup>19</sup>. La nación no conoce razas, religiones, creencias, etnias; ella solo conoce de hombres libres e iguales en derecho que son ciudadanos de la república [...], ella es portadora de un ideal y sólo toma forma a través de los valores que unen a sus miembros<sup>20</sup>.

Esta diferencia entre los conceptos jurídicos de pueblo y de nación genera grandes consecuencias en la representación.

Mientras que la representación popular pretende ser un reflejo lo más fiel posible de la realidad social, la representación nacional es una construcción intelectual de ésta que sólo se justifica por el objetivo que persigue: una representación perfecta que sólo puede conducir al bien público<sup>21</sup>.

El principal artífice de la representación nacional en Francia fue Sieyès, quien incluso antes de que la Revolución explotara, viendo la grave crisis social en la que se encontraba su país, propuso que:

En la misma decadencia de la moral pública, cuando el egoísmo parece gobernar todas las almas, es necesario, que incluso en estos largos intervalos, la asamblea de una nación esté constituida de tal manera, que los intereses particulares permanezcan aislados<sup>22</sup>.

De esta forma, propuso que para que los representantes quieran y se dirijan solo hacia el bien público, el interés común, aquel por el que un hombre está de acuerdo con todos sus asociados y que es objeto de la voluntad de todos, debe guiar al cuerpo legislativo.

Por lo tanto, es necesario eliminar de la representación nacional todo lo que es de interés particular y distinto. [...] Sólo se debe poner en común lo que es necesario para lograr los objetivos de la asociación. [De esta manera], el interés común no es la suma de todos los intereses privados, sino la suma de los intereses que los hombres han decidido por un acto de libre voluntad, es decir, un contrato social, poner en común<sup>23</sup>.

19 La nación «es una entidad extra-individual, por tanto, también un ser abstracto». Raymond Carré De Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome I (París: Sirey, 1920), 87.

20 Zoller, *Introduction...*, 173.

21 Zoller, *Introduction...*, 174.

22 Emmanuel Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers États ?* (París: PUF, 1982), 86.

23 Zoller, *Introduction...*, 175.

La concepción francesa de la representación se distingue bastante de la doctrina norteamericana, puesto que en esta última se considera que como no se puede evitar que los intereses particulares se generen y que aparezcan las facciones, lo que se debe buscar, más bien, es evitar que ninguna de ellas pueda tomarse todo el poder. Esto se logra haciendo que muchos intereses particulares estén representados en las asambleas legislativas, para que ninguno tenga el poder total y lleguen a acuerdos con los demás para poder sacar adelante sus ideas.

Mientras que, en el modelo francés, basándose más en la virtud, si se cree en poder evitar que los intereses particulares lleguen a las asambleas legislativas y que las facciones nunca se generen. De esta forma, para lograr el bien general, se introdujeron en la nación todos los valores que generan la unidad y que luego se concretizaron en las doctrinas socialistas y de la fraternidad de 1848 y que se ratificaron, luego de las dos guerras mundiales, en las constituciones de 1946 y 1958 (artículo 1), en donde se afirmó que la república francesa es indivisible, laica, democrática y social<sup>24</sup>. Pero, debieron también excluir todas las causas que puedan generar división, tomando medidas adecuadas para evitar que en la realidad se generen facciones en la representación.

De esta forma, para garantizar que las asambleas siempre vayan a decidir buscando el interés general, en primer lugar, se debe afirmar que los representantes son los «elegidos de la nación, ellos representan no a sus electores o a su circunscripción, sino a la nación entera»<sup>25</sup>.

En segundo lugar, se debe garantizar que los representantes sean los ciudadanos más virtuosos. Para garantizar esto, por ejemplo, en la Constitución francesa de 1791, se le dio el derecho al voto solamente a los ciudadanos que pagaran impuestos por lo menos por el equivalente a tres días de trabajo. Pero solo podían ser grandes electores y elegidos quienes pagaran impuestos por lo menos por el equivalente a doscientos días de trabajo<sup>26</sup>.

En tercer lugar, las deliberaciones deben realizarse hasta que se forme no necesariamente una mayoría numérica, sino una mayoría «que incluya los miembros más sabios de la asamblea»<sup>27</sup>.

En cuarto lugar, se tiene que limitar la libertad de asociación, para evitar que se creen agrupaciones con fines políticos, en particular los partidos políticos. Es por esto por lo que, incluso «hoy en día el estatus de los partidos políticos es todavía incierto en el derecho francés»<sup>28</sup>.

De esta manera, se constata que tanto el modelo norteamericano de la representación

24 Zoller, *Introduction...*, 182.

25 Zoller, *Introduction...*, 183.

26 Constitución francesa, 3 de septiembre de 1791, Artículos 2 y 7, sección segunda.

27 Zoller E., *Op cit*, 183. Para Sieyès el proceso que se debe seguir es el siguiente: «hay que dejar que todos los intereses particulares sigan adelante, que choquen entre sí, que se apoderen de la cuestión como quieran y que la empujen, cada uno según su fuerza, hacia el objetivo que se proponga. En esta discusión, las opiniones útiles y las que serían perjudiciales se separan; unas caen, otras siguen moviéndose, balanceándose hasta que, modificadas, purificadas por sus efectos recíprocos, acaban por fundirse en una sola opinión». Sieyès, *Qu'est-ce...*, 91.

28 Zoller, *Introduction...*, 188. Jean-Claude Colliard, «La liberté des partis politiques», en *Mélanges J. Robert* (Paris, Montchrestien, 1998), 81 y s.

popular como el modelo francés de la representación nacional, tienen sus propias condiciones y efectos. Si se quiere adoptar uno de ellos se deben tomar entonces las medidas adecuadas en la reglamentación de las elecciones y en el funcionamiento de las Cámaras legislativas para que puedan lograrse los efectos buscados. Estos modelos fueron conocidos por los próceres de la independencia e inspiraron las primeras normas que a partir de 1819 fijaron las bases de la organización electoral y de la representación en el Estado colombiano.

## 2. La concepción de Simón Bolívar sobre la representación

Para poder entender la manera como fue reglamentada las elecciones, la soberanía y la representación en la Constitución de 1821, y entender los efectos que produjeron, se debe partir del Reglamento electoral para el Segundo Congreso de Venezuela, ratificado por el Consejo de Estado presidido por Simón Bolívar, el 24 de noviembre de 1818, en la elección de los Representantes al Congreso de Angostura. La adopción de este Reglamento se realizó en «espinosas circunstancias»<sup>29</sup>, puesto que al no existir un censo civil no se conocía con precisión el número de habitantes de las provincias y las parroquias que se habían liberado. Por lo cual, no era «posible determinar el número de sufragantes secundarios que [debía] nombrar cada parroquia»<sup>30</sup>.

Debido a esta dificultad se decidió que los representantes serían «escogidos por la multitud sin sufragantes intermediarios»<sup>31</sup> o secundarios. De esta forma, se acordó que para esa primera ocasión se realizaría la elección directa de treinta y cinco representantes. Treinta escogidos en las provincias de Cumaná, Barcelona, Caracas, Guayana, Barinas y Margarita, en Venezuela, y cinco elegidos en la provincia del Casanare en la Nueva Granada. Pero, como no se podía estar seguro si cada uno de ellos representaría a un número similar de ciudadanos, se decidió que los representantes que resultaren «nombrados [no podían] ceñir sus ideas ni su representación al distrito de su nombramiento, ni à qualquiera otro en particular, sino generalmente à todas y cada una de las porciones de Venezuela»<sup>32</sup>. Esta opción era completamente conforme a las ideas de la época, que, con una inspiración francesa, consideraban que...

...à la unidad é indivisibilidad de la República importa la unidad de sus Diputados. [Por lo cual, se debía] conserv[ar] para otros fines la División topográfica de parroquias, departamentos capitulares y provinciales; pero [se debían desprender] los Diputados del espíritu de Provincia, [para] consider[arse] como Representantes de todos<sup>33</sup>.

29 Gerardo Rivas, ed., *Correo de Orinoco, Angostura (Venezuela) 1818-1821* (Bogotá, FICA, 1998), 54.

30 Rivas, *Correo...*, 55.

31 Rivas, *Correo...*, 55.

32 Rivas, *Correo...*, 55.

33 Rivas, *Correo...*, 55.

Simón Bolívar, siguiendo la lógica del modelo de la representación nacional, temía que se formara un espíritu de partido que afectara la correcta representación<sup>34</sup>. Por ello, para garantizar que los futuros representantes actuaran y decidieran buscando favorecer los intereses de los habitantes de todos los territorios del Estado, sin centrarse en sus propios intereses, los de su clase social o los de sus propias parroquias o provincias, el Reglamento adoptó dos medidas especiales.

Por una parte, obligaba a los organizadores de los comicios en cada parroquia a recordar a los electores al momento de la votación que «la diputación, cualquiera que sea el lugar y cuerpo de donde ella resulte, no es para ninguno en particular, sino para toda la extensión de Venezuela»<sup>35</sup>. Por otra parte, exigía a los candidatos para ser diputados «un patriotismo a toda prueba»<sup>36</sup>. Esto, porque según las ideas de la época, un...

...patriota nunca pertenece a ningún partido; porque el solo aspira al bien general, solo ejecuta la voluntad de la nación y nunca puede considerarse partido a la nación. El no somete su juicio a otro hombre, ni a corporación ninguna<sup>37</sup>.

El cumplimiento de estas condiciones debía ser verificado por las principales autoridades civiles y eclesiásticas de cada parroquia, quienes eran los encargados de organizar las elecciones<sup>38</sup>. De esta manera, no se confió en la sola virtud o creencias de los Representantes para garantizar que dejarían de lado los límites divisorios territoriales y actuarían como «ciudadanos de un mismo pueblo»<sup>39</sup>.

Para la elección de los representantes, el Reglamento solo reconoció el derecho al voto a todo aquel ciudadano que cumpliera con las condiciones de ser hombre casado o mayor de veintinueve años, que «tuviera una propiedad de cualquier clase de bienes raíces o profesare alguna ciencia o arte liberal, o mecánica»<sup>40</sup>. O que, en su defecto, «fuere arrendador de tierras de agricultura, o de crías de ganado, o traficante con un fondo de 300 pesos, lo menos»<sup>41</sup>. O que en últimas, fuera un empleado civil o militar de la República dotado, «por lo menos, con 200 pesos anuales, aunque no [fueran] efectivos»<sup>42</sup>. Para tener una idea del valor del dinero en aquella época, por ejemplo:;

34 Simón Bolívar, «en la denominada Carta de Jamaica, de 1815, aseguró que [...] el espíritu de partido tomó su origen en las sociedades, asambleas, y elecciones populares; y estos partidos nos tornaron a la esclavitud». Isidro Vanegas, «Elecciones y orden social en Nueva Granada, de la monarquía a la república», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 48, n° 1 (2021): 85. <https://doi.org/10.15446/achsc.v48n1.91545>.

35 Rivas, *Correo...*, 56. Regla 15.

36 Rivas, *Correo...*, 56. Regla 16.

37 Rivas, *Correo...*, 273.

38 Rivas, *Correo...*, 56. Regla 21.

39 Rivas, *Correo...*, 55.

40 Rivas, *Correo...*, 55. Regla 2.

41 Rivas, *Correo...*, 55. Regla 3.

42 Rivas, *Correo...*, 55. Regla 6.

Para esos años un barrendero percibía por su trabajo poco más de 70 pesos anuales. Un sacristán unos 120 pesos y un cocinero cerca de 190 pesos anuales. [...] En cambio, un cirujano superaba los 300 pesos anuales; un capitán de infantería unos 460 pesos y un escribano poco más de 500 pesos anuales<sup>43</sup>.

Para poder ser elegido representante tan solo se exigía ser mayor de 25 años, «gozar de una propiedad de cualquier clase en [las] provincias y residir actualmente en ellas»<sup>44</sup>, poseer un patriotismo a toda prueba y ser ciudadano de Venezuela por lo menos cinco años antes de la elección<sup>45</sup>. Con estas condiciones, no mucho más exigentes que las definidas para poder participar como elector, se permitió que muchas más personas pudieran ser elegidas. Aunque, en últimas, la mayoría de las personas elegidas fueron doctores y coroneles<sup>46</sup>.

Para Simón Bolívar, la adopción de un voto censitario elitista y la definición de condiciones para poder ser elegido representante se debía a que los colombianos no estaban listos para gobernar, al punto que consideraba que «nuestros débiles conciudadanos tendr[í]an que robustecer su espíritu mucho antes que logren digerir el saludable nutrimento de la libertad»<sup>47</sup>. Toda vez que:

La América todo lo recibía de España, que realmente la había privado del goce y ejercicio de la tiranía activa; no permitiéndonos sus funciones en nuestros asuntos domésticos y administración interior. [...] estábamos abstraídos, ausentes del universo, en cuanto era relativo a la ciencia del gobierno. Unido el pueblo americano al triple yugo de la ignorancia, de la tiranía y del vicio, no hemos podido adquirir ni saber, ni poder, ni virtud<sup>48</sup>.

Por esta razón, se consideraba que «nuestra constitución moral no tenía todavía la consistencia necesaria para recibir el beneficio de un gobierno completamente representativo»<sup>49</sup>, a diferencia de cómo había acontecido en los Estados Unidos, en donde se había adoptado el voto universal masculino y no se había condicionado por razones de propiedad o de profesión el derecho a ser representante.

La creación de estas condiciones exigentes para poder elegir y ser elegido representante ante el Congreso de Angostura no iba para Bolívar en contra de la igualdad de todos los hombres, porque para él la igualdad entre los hombres no implicaba la igual capacidad para gobernar bien. Por ello, Bolívar afirmaba que:

43 Ángel Almarza, *Los inicios del gobierno representativo en la República de Colombia 1818-1821* (Madrid, Marcial Pons, 2017), 56.

44 Rivas, *Correo...*, 56. Regla 16.

45 Rivas, *Correo...*, 56.

46 Almarza, *Los inicios...*, 65 y 69.

47 Grases, *Pensamiento...*, 213.

48 Grases, *Pensamiento...*, 212.

49 Grases, *Pensamiento...*, 217.

Los hombres nacen todos con derechos iguales a los bienes de la sociedad, está sancionado por la pluralidad de los sabios; como también lo está que, no todos los hombres nacen igualmente aptos a la obtención de todos los rangos; pues todos deben practicar la virtud, y no todos la practican; todos deben ser valerosos, y todos no lo son; todos deben poseer talentos, y todos no los poseen<sup>50</sup>.

Es precisamente por esta razón, que Bolívar propuso al Congreso de Angostura de conservar la distinción que él había hecho en el Reglamento para la elección de los representantes entre los ciudadanos en activos y pasivos, puesto que con ella se había...

...pretendido excitar la prosperidad nacional por las dos más grandes palancas de la industria: el trabajo y el saber. Estimulando estos dos poderosos resortes de la sociedad, se alcanza lo más difícil entre los hombres: hacerlos honrados y felices. Poniendo restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales, ponemos el primer dique a la licencia popular, evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que en todos tiempos ha imprimido el desacierto en las elecciones, y ha ligado, por consiguiente, el desacierto a los magistrados y a la marcha del gobierno; pues este acto primordial es el acto generativo de la libertad, o de la esclavitud de un pueblo<sup>51</sup>.

Estas declaraciones llevan a pensar que para Bolívar no todos los hombres tienen la capacidad de gobernar bien, sino que solo una pequeña proporción de la sociedad puede hacerlo<sup>52</sup>. Por ello, no se debe adoptar un gobierno completamente representativo, sino que debe ponerse límites a la representación, tanto en quienes pueden elegir, como en quienes puedan ser elegidos, para así poder garantizar que los mejores de entre todos los ciudadanos serán quienes gobernarán.

El gobierno representativo en Colombia fue entonces...

...instituido con plena conciencia de que los representantes electos serían ciudadanos distinguidos, ya sea por razones económicas, sociales, políticas y/o culturales. En ese sentido, esta idea de distinción se fundamentó en dos principios básicos: el primero, en la importancia de garantizar que los representantes mantuvieran una independencia económica; y el segundo, que su prestigio permitiera la búsqueda del bien general de la sociedad, y no de intereses particulares<sup>53</sup>.

50 Grases, *Pensamiento...*, 218.

51 Grases, *Pensamiento...*, 229-230.

52 Esta idea era aceptada en todos los países que siguieron la influencia francesa. Joaquín Varela, «Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)», *Historia Constitucional*, n.º 6 (2005): 106, <https://www.historia-constitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/65>.

53 Almarza, *Los inicios...*, 59.

Por lo cual, se observa que «el voto censitario no fue ideado como un mecanismo para restringir la ciudadanía a los sectores más favorecidos económicamente de la sociedad, al contrario, buscaba consolidar la idea del ciudadano ilustrado e independiente en un contexto republicano y liberal»<sup>54</sup>.

De esta manera, se constata que Simón Bolívar consideraba que el modelo francés de la representación nacional era el que más se adaptaba a las condiciones de la naciente república colombiana, porque debido a la colonia, la mayoría de los ciudadanos no tenían ni la formación ni la experiencia para gobernar.

Es así como, ideó un modelo de representación en el cual solo los ciudadanos más adinerados, con formación profesional o militar, podían elegir y ser elegidos para luego representar los intereses de toda la nación colombiana. Para garantizar la correcta representación de toda la nación exigió «un patriotismo à toda prueba», que debía ser controlado por las autoridades encargadas de realizar los escrutinios. Si bien esta última garantía se puede considerar como insuficiente, muestra por lo menos el interés que se tuvo en evitar que se presentaran facciones en las asambleas legislativas para así lograr la finalidad de la representación que busca el modelo francés. Sin embargo, las garantías necesarias para la representación del interés general van a desaparecer completamente en las reglamentaciones electorales posteriores, lo que va a permitir que los intereses particulares de cada una de las provincias empiecen a ser representados y se empieza a generar conflictos entre los departamentos del Estado colombiano.

## II. Una puesta en práctica equivocada de la representación en Colombia

El Congreso reunido en la ciudad de Angostura, conformado por los eminentes representantes elegidos según el Reglamento adoptado por Simón Bolívar, fue el órgano que aprobó la Ley fundamental de la República de Colombia el 17 de diciembre de 1819. En ella se acordó que Venezuela y la Nueva Granada quedarían reunidas bajo una misma República. Este mismo Congreso, en 1820, adoptó luego el Reglamento para la elección de los miembros del Congreso General de la República de Colombia, el cual iría luego a adoptar la Constitución de Cúcuta de 1821.

Tanto el Reglamento para la elección de los representantes a la asamblea constituyente, como la Constitución misma, acogieron el modelo francés de la representación propuesto por Simón Bolívar. Sin embargo, en estas normas no se incluyeron las medidas necesarias para garantizar la correcta representación nacional. Es así como, los errores en la reglamentación de la representación en Colombia (1), son el resultado de las razones del diseño constitucional colombiano de 1821 (2).

54 Almarza, *Los inicios...*, 57.

## 1. Los errores en la reglamentación de la representación en Colombia

En la Ley fundamental de la República de Colombia adoptada el 17 de diciembre de 1819, se definió que el primero de enero de 1820 se convocaría a un Congreso general de la República de Colombia con la finalidad de adoptar la Constitución del país. Para lo cual se debía comunicar el Reglamento para la elección de los Representantes que había sido aprobado por el mismo Congreso de Angostura. Dando cumplimiento a este compromiso, el 17 de enero de 1820 se adoptó la Convocatoria y el Reglamento para el Congreso General de la República de Colombia, en la cual se definieron las nuevas reglas para la elección de los Representantes.

El Congreso de Angostura al momento de motivar la necesidad de elegir representantes para la adopción de la futura Constitución, no parece haber retenido todas las mismas ideas de Bolívar. Para el Congreso de Angostura se debían elegir representantes no por la falta de capacidad de la mayoría de los colombianos, sino por el número tan alto de ciudadanos que hacía muy difícil la toma de decisiones directamente entre todos. Es así como, la Convocatoria afirmó:

No debéis en masa ejercer los poderes de la soberanía que os había usurpado el despotismo; debéis nombrar Representantes, que à vuestro nombre se encarguen de este ejercicio, y debéis nombrarlos tales quales lo exige la magnitud del encargo, y la importancia de los intereses de la República<sup>55</sup>.

Aunque, al igual que lo pensaba Bolívar, los representantes debían ser los mejores, puesto que «del acierto en vuestras elecciones pende el suceso de las deliberaciones del Cuerpo legislativo que vais à establecer»<sup>56</sup>.

Para la definición de las condiciones de la elección de los Representantes, se aumentó su número con la finalidad de que cada una de las provincias tuvieran la misma representación. Esto por cuanto, se consideraba que «la igualdad de representantes por cada provincia [era] la igualdad de todas ellas en la fundación de un solo estado, de una sola familia, de un solo pueblo»<sup>57</sup>. De esta forma, se fijó el número de cinco diputados representantes por cada provincia<sup>58</sup>, sin que importara su extensión territorial o poblacional<sup>59</sup>. Sin embargo, como no se conocía si con este número de diputados iban a estar correctamente representados los ciudadanos de las provincias, que no estaban todas igualmente pobladas, se volvió a declarar que la representación debía ser nacional. Por esta razón, se afirmó que:

55 Rivas, *Correo...*, 205. Con lo cual se adhiere a las ideas de Montesquieu. Charles Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, tomo I (Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906), 230.

56 Rivas, *Correo...*, 205.

57 Rivas, *Correo...*, 205.

58 Para aquel entonces las Provincias que se habían liberado eran, en Venezuela: Guayana, Barinas, Cumaná, Barcelona, Margarita, Mérida, Trujillo y Maracaibo. Y, en la Nueva Granada: Tunja, Antioquia, Cauca, Novita, Citará, Mariquita, Casanare, Neiva, Bogotá, Pamplona, Cartagena, Socorro y Santa Marta. Rivas, *Correo...*, 164.

59 Rivas, *Correo...*, 205.

La provincia que haya de nombrar diputados, no debe nombrarlos como suyos, sino como pertenecientes à toda la República; ellos y todos los demás serán Representantes de Colombia; y sus electores no pueden ceñirse a provincias, ni departamentos; sus miras en la elección de personas deben extenderse sobre todo el vastísimo campo de la República<sup>60</sup>.

Con lo cual se renunciaba expresamente «para siempre [a] todo espíritu de partido, y todo linaje de egoísmo»<sup>61</sup>. Pero, a diferencia de cómo lo había hecho el Reglamento electoral para el Segundo Congreso de Venezuela, adoptado por Simón Bolívar en 1818, no se definieron medidas precisas para garantizar que los representantes elegidos actuaran por el bien de toda la nación y no solamente por el bien de los lugares de donde fueran originarios.

La Convocatoria para el Congreso General de la República de Colombia previó un sistema de elección indirecta en dos niveles. Los representantes ante el Congreso solo podían ser elegidos por los electores que conformaban las Asambleas parroquiales. Para poder participar en la elección de los miembros de estas Asambleas se debía estar casado o ser mayor de veintiún años, tener una propiedad raíz con un valor de mínimo quinientos pesos o ser profesor de alguna ciencia o arte liberal, o mecánica con grado o aprobación pública, o ser militar natural o extranjero que hubiera combatido por la República<sup>62</sup>. Estas personas podían participar en cada parroquia en la elección de los quince electores que conformarían su Asamblea. Pero para poder ser elegido miembro de alguna de las Asambleas parroquiales se requería ser mayor de veintiún años, poseer una propiedad raíz con un valor de mil pesos o un empleo o usufructo que le proveyera de quinientos pesos de renta anual o ser profesor de alguna ciencia o arte o que tuviera grado científico<sup>63</sup>.

Los miembros de las diferentes Asambleas de las parroquias que conformaban cada una de las provincias, debían luego reunirse para elegir a sus cinco diputados. Pero para poder ser elegido y ser parte del Congreso General de la República de Colombia se requería, además de lo anterior, ser mayor de veinticinco años, ser propietario de bienes raíces que valieran mínimo cinco mil pesos, o ser poseedores de una renta de quinientos pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia o arte liberal<sup>64</sup>. De esta forma, la convocatoria para el Congreso General de la República de Colombia terminó retomando las mismas condiciones para elegir y ser elegido que se habían aprobado por este mismo Congreso en la Constitución de Venezuela del 15 de agosto de 1819, la cual no se había podido aplicar.

Tal como puede observarse, la convocatoria para el Congreso General de la República de Colombia de 1820 adoptó restricciones adicionales a las previstas en el Reglamento electoral para el Segundo Congreso de Venezuela de 1818, sobre la participación en las elecciones. Estas nuevas restricciones se justificaron en «la ampliación del espacio geográfico y poblacional [por la incorporación de las antiguas provincias del Virreinato de la Nueva Granda al proyecto colombiano], así como las irregularidades que se presentaron en el proceso anterior»<sup>65</sup>.

60 Rivas, *Correo...*, 205.

61 Rivas, *Correo...*, 205.

62 Rivas, *Correo...*, 205.

63 Rivas, *Correo...*, 205.

64 Rivas, *Correo...*, 205.

65 Almarza, *Los inicios...*, 127.

Aunque, para algunos, las elecciones de segundo grado buscaron tener una «mayor participación de los ciudadanos en el proceso electoral como mecanismo de legitimación del nuevo orden político, sin caer en los desórdenes populares y temores a la demagogia que estaban relacionados con las elecciones directas»<sup>66</sup>. Se considera que «este mecanismo funcionó como un método de filtración y depuración que podría asegurar la elección de ciudadanos [e]minentes y distinguidos para formar parte del máximo órgano de representación»<sup>67</sup>. Toda vez que «el sufragio en dos niveles permitió la participación política de un amplio sector de la ciudadanía colombiana en la primera fase del proceso, aunque el poder de decisión qued[aba] en manos de una minoría propietaria e ilustrada»<sup>68</sup>.

La razón por la cual se fijaron condiciones tan exigentes para poder ser representante ante la Asamblea constituyente se debe a que en la época se siguió el ideal del ciudadano propietario inglés. Esto significaba, por una parte, que eran los propietarios, los que podían verse afectados por los impuestos que crearan y por las demás decisiones que se tomaran en las Cámaras legislativas, los que debían hacer parte de ellas para defender sus intereses<sup>69</sup>. Por otra parte, que se creía que «la propiedad daba cualidades particulares que se admitían como fundamentales para el ejercicio de los derechos políticos»<sup>70</sup>. Es decir, se tenía la convicción de que si una persona tenía propiedad raíz de un cierto valor era porque era una persona responsable, con un buen juicio y con independencia de pensamiento. Lo que lo convertía en el representante ideal. Es por esta misma razón que se permitió que si no se contaba con la propiedad raíz del valor definido, se podía también ser representante si se era profesor de alguna ciencia o arte liberal, porque ello también permitía intuir que la persona gozaba de estas mismas cualidades<sup>71</sup>.

Sin embargo, por una parte, se confió inocentemente en que, si se afirmaba en el Reglamento electoral que los elegidos serían los representantes de toda la nación, los electores votarían automáticamente teniendo en cuenta este criterio y no buscarían su beneficio personal o el de su región al momento de elegir. Por la otra, se confió plenamente en que, si los representantes eran las personas más eminentes de la sociedad, por su mayor riqueza o formación, solo bastaría afirmar en el Reglamento electoral que ellos serían los representantes de toda la nación para que ellos automáticamente decidiera en la práctica según lo que creían que era lo mejor para toda la vasta nación colombiana y que no buscarían el beneficio exclusivo de sus electores o de su región.

Debido a que no se adoptaron medidas especiales y contundentes para lograr la representación nacional deseada, se puede evidenciar fácilmente, con pocas excepciones, que en las elecciones realizadas en 1820 en cada una de las provincias de Colombia, surgieron «alianzas, negociaciones y conflictos entre la élite política, económica y militar»<sup>72</sup> de cada una

66 Almarza, *Los inicios...*, 127-128.

67 Almarza, *Los inicios...*, 128.

68 Almarza, *Los inicios...*, 128.

69 Pietro Costa, «El problema de la representación política: una perspectiva histórica», *AFDUAM* 8 (2004): 30.

70 Almarza, *Los inicios...*, 135.

71 Almarza, *Los inicios...*, 138.

72 Almarza, *Los inicios...*, 164.

de las provincias, con la finalidad de «mantener o alcanzar espacios de poder e influencia en los organismos representativos del joven estado colombiano»<sup>73</sup>.

Así, por ejemplo, en la provincia de Tunja fueron elegidos diputados principales Simón Bolívar y José María Ortega, quienes claramente por sus glorias militares gozaban de un reconocimiento nacional. Pero también fueron elegidos Antonio Malo, Francisco Otero y Clemente Calderón, quienes más bien por sus «estudios universitarios, su cercanía a las élites políticas y económicas de la región, así como su experiencia política en las primeras experiencias republicanas, les valieron el favoritismo de los electores»<sup>74</sup>. Esta situación se observa incluso más claramente en la Provincia de Antioquia donde «entre los electores parroquiales más votados destaca la presencia de miembros de las familias más ricas y poderosas de Antioquia. Los Pardo, Martínez, Uruburu y los Arrubla»<sup>75</sup>. Así, «la presencia de estos y de los demás diputados, principales y suplentes en el Congreso general de Colombia de 1821, representó los intereses políticos, económicos y sociales de la élite criolla antioqueña»<sup>76</sup>.

Con esto se observa que, si bien se buscó construir una representación que privilegiara los intereses de toda la nación y que no se centrara en los intereses políticos o económicos de cada una de las Provincias<sup>77</sup>, no se adoptaron medidas precisas destinadas a garantizar la correcta representación de todos los colombianos<sup>78</sup>. Es así como, el criterio que en la práctica parece haber sido privilegiado en su momento para la elección de los diputados fue el de la proximidad de los representantes con la elite política y económica de las provincias, con lo cual se lograría un efecto contrario al deseado. Toda vez que, estos representantes en lugar de defender el interés general de toda la nación, por la misma lógica de las cosas, deberían estar más interesados en defender los intereses particulares de la provincia a la cual representaban. Es en este contexto político y social que se adoptó la Constitución de Cúcuta de 1821.

## 2. Las razones del diseño constitucional colombiano de 1821

Fueron los representantes elegidos según las condiciones fijadas en el Reglamento para el Congreso General de la República de Colombia del 17 de enero de 1820, quienes adoptaron la Constitución de 1821. En esta Constitución se deja muy clara la idea, desde el preámbulo, que los representantes detentaban la soberanía a través de la representación. Es así como, se

73 Almarza, *Los inicios...*, 164.

74 Almarza, *Los inicios...*, 218.

75 Almarza, *Los inicios...*, 224.

76 Almarza, *Los inicios...*, 226.

77 Por eso en la época se adoptó la soberanía nacional y no popular, ya que ella permitía un «proyecto de identidad colectiva, más allá de lo local, entre los independentistas». Andrés Botero, «El soberano según el constitucionalismo independentista neogranadino: ¿el pueblo católico o la nación católica?», *Historia Constitucional*, n.º 19 (2018): 467, <https://doi.org/10.17811/hc.v0i19.485>.

78 Mas, si se tiene en cuenta que en la época «la ciudadanía era no sólo diferencial por los requisitos exigidos para votar sino también de acuerdo con la localización, el territorio y la condición de vecino». María Uribe, «Proceso histórico de la configuración de la ciudadanía en Colombia», *Estudios Políticos*, n.º 9 (1996): 70, <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16074>.

afirma expresamente que son los «representantes de los pueblos de Colombia», y no el pueblo de Colombia a través de sus representantes, quienes habían adoptado la Constitución.

De esta forma, se muestra claramente que para los redactores la Constitución no era la obra del pueblo ni se hacía a nombre del pueblo, sino que era la obra de los representantes del pueblo que actuando en su propio nombre ejercían una de las principales manifestaciones de la soberanía, la de dictar la norma suprema de un Estado. La fórmula que también afirma el preámbulo:

De «cumpliendo con el deseo de nuestros comitentes» es obviamente retórica. [Toda vez que], los comitentes no tienen mecanismos [definidos en la misma Constitución] para hacer conocer sus deseos, ni canales para ratificar que los representantes realmente estén representando su voluntad<sup>79</sup>.

Sin embargo, el artículo 2 de la Constitución afirmó expresamente que en la nación residía esencialmente la soberanía<sup>80</sup>. De esta forma, siguiendo el modelo francés, el artículo 10 de la Constitución afirmó que el pueblo no podía ejercer «por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias», puesto que en este modelo quienes gobiernan son los representantes que deben decidir según sus propias convicciones. Esto era cierto, aunque el artículo 2 de la Constitución también hacía responsable a los magistrados y oficiales del Gobierno ante la nación soberana, toda vez que en la práctica esto no generaba ningún efecto, ya que esta disposición no se desarrolló en ningún otro artículo de la Constitución.

La idea de crear un gobierno de los representantes de la nación nace de la idea misma que tenían los constituyentes en la época sobre el pueblo. Siguiendo las ideas expresadas previamente por Simón Bolívar, los redactores de la Constitución de 1821 pensaban que el pueblo no tenía el conocimiento ni la experiencia para gobernar, por lo cual se debía confiar el gobierno a los Representantes. Así, por ejemplo, el constituyente Peñalver afirmó expresamente en el Congreso constituyente que no veía...

... «virtudes en el pueblo aunque [veía] ilustración en el congreso...». [...] De igual forma, afirmó el constituyente] Gual, que no percibía «suficiente civilización en el pueblo» y tem[ía] «los desórdenes de cualquier trastorno». Algunos espera[ban] que «la ilustración» y en particular la imprenta abr[iera] los ojos del «pueblo». En el entretanto, los representantes [eran] los llamados a construir el país<sup>81</sup>.

79 María Wills, «La convención de 1821 en la villa del rosario de Cúcuta. Imaginando un soberano para un nuevo país», *Historia Crítica* 1, n.º 17 (1998): 129, <https://doi.org/10.7440/historcrit17.1998.07>.

80 Algunos consideran que se afirmó la soberanía de la nación para «superar la noción de la soberanía de los pueblos, de gran vigencia en el contexto independentista, [...] y para] iguala[r] a los pueblos que pactaron la unión». Martha Ospina y Juan Marín, «Ciudadanía y elecciones en la Nueva Granada. Las definiciones y su reglamentación, 1821-1853», *Revista de Historia Regional y Local* 10, n.º 20 (2018): 111, <https://doi.org/10.15446/historelo.v10n20.67722>.

81 Wills, «La convención de 1821 en la villa del rosario de Cúcuta. Imaginando un soberano para un nuevo país», 131.

Es debido a esta razón, que los constituyentes de la época también pensaron que los representantes no debían defender la voluntad de sus electores ni seguir la voluntad del pueblo. Es así como, por ejemplo, el constituyente Santamaría, siguiendo el modelo de la representación nacional, afirmó que «las instrucciones de los pueblos a sus representantes nunca pueden ser correctivas; un Congreso [...] es un cuerpo deliberante con un sólo interés: el bien de la comunidad»<sup>82</sup>. Para el constituyente «el representante sólo a Dios y a su conciencia debe responder de sus ideas, y no al pueblo [...] pues] el principio de que un diputado nivele su opinión por la del pueblo que lo nombra [es] ruinosa»<sup>83</sup>.

Para garantizar la elección de los mejores representantes que pudieran tomar las mejores decisiones según su propia conciencia, se previó en la Constitución de 1821 un sistema de elección indirecta en dos niveles. Toda vez que, siguiendo las ideas del constituyente Azuero, se consideraba que «las elecciones populares [eran] esenciales para la libertad, pero no para el acierto»<sup>84</sup>. Así, «la “libertad” tendría su lugar en las asambleas parroquiales y el “acierto” en las asambleas electorales»<sup>85</sup>.

Según esta idea, los miembros de las dos Cámaras del Congreso e incluso el presidente y vicepresidente de la nación solo podían ser elegidos por las Asambleas electorales o de Provincia. Los miembros de estas Asambleas, a su vez, eran elegidos por los electores de los cantones y estos últimos finalmente, eran elegidos por las Asambleas parroquiales. De esta forma, en cada parroquia se debía convocar cada cuatro años a la Asamblea parroquial a todos los colombianos hombres casados o mayores de veintiún años, dueños de alguna propiedad raíz de un valor mínimo de cien pesos o que ejerciera «algún oficio, profesión, comercio, o industria útil con casa o taller abierto sin dependencia de otro»<sup>86</sup>, para que actuaran como electores. Aunque, solo podía actuar como tal si no era un incapaz mental, si no tenía deudas sin pagar vencidas, si no tenía un proceso criminal abierto en contra o si no tenía deudas no pagas con el fisco<sup>87</sup>.

Para poder ser elegido por las Asambleas parroquiales y convertirse en elector de los cantones se requería cumplir con las condiciones anteriores y además saber leer y escribir, ser mayor de veinticinco años y ser dueños de alguna propiedad raíz de un valor mínimo de quinientos pesos o «gozar de un empleo de trescientos pesos de renta anual, o ser usufructuario de bienes que produ[jeran] una renta de trescientos pesos anuales, o profesase alguna ciencia, o [tuviera] un grado científico»<sup>88</sup>. Cada cantón debía elegir un elector por cada cuatro mil almas y otro más por un residuo de tres mil. Todo cantón, aunque no alcanzara aquel número tenía siempre un elector<sup>89</sup>.

82 *Actas del Congreso de Cúcuta, 1821*, tomo 1 (Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1989), 160.

83 *Actas del ...*, 126

84 Guillermo Sosa, «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 36, n° 1 (2009): 62, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/18324>.

85 Sosa, «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», 62

86 Artículo 15.

87 Artículo 17.

88 Artículo 21.

89 Artículo 20.

Los electores de los cantones reunidos en Asambleas provinciales eran los encargados de elegir a los miembros de la Cámara de representantes. Para poder ser elegido miembro de esta Cámara se requería, además de cumplir con las condiciones anteriores, ser natural y vecino con dos años de residencia en la provincia que lo elegía y ser dueño de una propiedad raíz con un valor mínimo de dos mil pesos o poseer «una renta o usufructo de quinientos pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia»<sup>90</sup>. Se debía elegir en cada provincia un representante por cada treinta mil almas hasta que el número de representantes llegara a cien, luego se subiría la proporción hasta que hubiera un representante por cada cuarenta mil almas y luego un representante por cada cincuenta mil almas<sup>91</sup>.

Los electores de los cantones reunidos en Asambleas provinciales eran también los encargados de elegir a los miembros de la Cámara del Senado. Para poder ser elegido miembro de esta otra Cámara se requería, además de cumplir con las condiciones para ser elector, ser natural y vecino con tres años de residencia en la provincia que lo elige y ser dueño de una propiedad raíz con un valor mínimo de cuatro mil pesos o poseer «una renta o usufructo de quinientos pesos anuales, o ser profesor de alguna ciencia»<sup>92</sup>. Se debía elegir cuatro senadores por cada uno de los siete departamentos: Orinoco, Venezuela y Zulia; Boyacá, Cundinamarca, Cauca y Magdalena<sup>93</sup>.

Las personas que podían integrar la Cámara de representantes o el Senado debían ser las más adineradas, porque tal como se había pensado al momento de elaborar los diferentes reglamentos electorales, los constituyentes de 1821 también estaban convencidos de que la riqueza era sinónimo de buen juicio y responsabilidad para la toma de las decisiones públicas. Así, entre más rico se fuera, más capacidad se tenía para tomar mejores decisiones. Es por ello, que el representante Otero afirmó en el Congreso constituyente que sin la exigencia de la propiedad...

...se vería el congreso lleno de hombres sin responsabilidad, sin carácter, venales y de otros miles de defectos de que abundan los que no tienen de qué subsistir, y la República se perdería como Atenas cuando llegaron a tener votos hasta los mendigos; que el exigir propiedad raíz es porque el hombre que la posee tiene amor al país en el que goza de ella y toma un gran interés en su prosperidad<sup>94</sup>.

Aunque, también se podía aspirar a esta representación si se era profesor de alguna ciencia, porque «si solamente se diese la preferencia a la riqueza quedarían sumergidos los talentos en la oscuridad»<sup>95</sup>.

90 Artículo 87.

91 Artículos 85 y 86.

92 Artículo 95.

93 Artículo 93.

94 *Actas del ...*, 194.

95 Sosa, «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», 72-73.

Además, siguiendo la concepción inglesa de la representación también se creía al interior del Congreso constituyente que:

La propiedad es muy esencial en las elecciones pues los que la poseen son los menos enemigos del trastorno, lo que no sucede con los que carecen de ella pues al no tener qué perder, esperan ganar algo al abrigo de las novedades; que además el cuerpo legislativo es quien debe establecer y arreglar las contribuciones y los que nada tienen serán muy liberales en su imposición pues con nada contribuyen, lo que no sucederá si se componen de propietarios quienes serán muy circunspectos en este punto<sup>96</sup>.

El problema es que el sistema de elección que se adoptó, en donde las Asambleas provinciales elegían a los representantes entre sus ciudadanos más adinerados, generó no solamente la aproximación de los intereses de las élites económicas a la toma de las decisiones, sino que dejó de estimular...

...propiamente el intercambio de los diputados con todas las provincias, y, por el contrario, los at[ó] a su respectivo territorio. Electores, representantes y senadores debían su elección a los votos de sus cantones, provincias y departamentos, respectivamente, a los cuales estaban, además, íntimamente ligados en tanto se les exigía ser «naturales o vecinos» de ellos<sup>97</sup>.

Esta dificultad no podía ser solucionada por la simple afirmación en el artículo 64 que «los Senadores y Representantes tienen ese carácter por la nación y no por el Departamento o la Provincia que los nombra».

De esta forma, se constata que los constituyentes de 1821 tenían razones importantes para adoptar el modelo de representación nacional de inspiración francesa, debido a la falta de preparación política de la mayoría de los colombianos y el desconocimiento generalizado de las provincias. No obstante, para que este modelo funcionara, era indispensable establecer medidas específicas que impidieran la formación de facciones y garantizaran que los representantes actuaran guiados por el interés general, y no por los intereses particulares de sus

96 Wills, «La convención de 1821 en la villa del rosario de Cúcuta. Imaginando un soberano para un nuevo país», 132. Aunque esta concepción no era afirmada por todos. «Algunos diputados manifestaron que no había una relación necesaria entre la propiedad, los títulos universitarios y la capacidad de razonar. [...] Por lo general, la reivindicación de esa racionalidad sin títulos iba ligada a la reafirmación de la honradez de quien la ostentaba. Pobres, sin títulos, pero honrados y racionales, lo que bastaría para una buena representación y acción política». Sosa, «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», 71.

97 Sosa, «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», 68. Es así como, en el seno del Congreso constituyente se «dio la acusación de que con tal proyecto se fomentaba “el espíritu de provincialismo”». Sosa, Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta», 68

electores o regiones al momento de votar los diferentes proyectos de ley. Pero, tal como se observa luego de la revisión de las ideas expuestas en la asamblea constituyente, no se reconoció la necesidad de implementar estas medidas especiales, lo que impidió que en la práctica se asegurara una auténtica representación nacional. Fue precisamente la búsqueda de intereses particulares, que no fueron correctamente neutralizados por la Constitución, unido a nuevos errores en el diseño de las elecciones y la aparición de fuertes líderes políticos como Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander<sup>98</sup>, lo que, años después, contribuyó a la disolución de la Gran Colombia.

### Conclusión

Tal como lo muestra la historia, los redactores de los primeros reglamentos electorales y de la Constitución de Cúcuta de 1821 tenían claro que el modelo de representación adoptado en un Estado depende de las condiciones reales de la sociedad y de la confianza que se tenga en las elites. Debido a que estos hombres no confiaban mucho en la mayoría del pueblo, pero sí en las capacidades de los hombres más adinerados y educados del país, adoptaron el modelo francés de la representación, en el cual se debe decidir teniendo en cuenta los intereses de toda la nación y no solamente los intereses de sus electores o de la provincia en la cual fueron elegidos.

Sin embargo, no basta con declarar que los representantes deben actuar en beneficio de toda la nación, es indispensable adoptar medidas precisas que garanticen, en la práctica, tanto las elecciones de quienes realmente aspiren a representar al conjunto nacional como su compromiso efectivo con el interés general. Si estas medidas no se adoptan y si solo se pueden elegir al interior de las asambleas provinciales a representantes que vivan en ellas, sería inocente esperar que los representantes decidieran por el bien de toda la nación y que no buscarán beneficios para sus provincias o su clase social.

Si bien el modelo de representación francés pudo haber sido el que mejor correspondía al contexto social y a las necesidades de la época, lo cierto es que en la Constitución de Cúcuta de 1821 no se adoptaron medidas precisas y contundentes para garantizar que los representantes decidieran teniendo en cuenta a toda la nación. De esta forma, no se puede afirmar que los representantes que se eligieron con base en esta Constitución actuaron teniendo en cuenta este criterio. El desafortunado desenlace que tuvo la Constitución y la Gran Colombia dan fe de la incapacidad de los representantes para encontrar la unidad sobre la que se funda este modelo de representación.

A lo largo del tiempo, el Estado colombiano ha oscilado entre la soberanía nacional y la soberanía popular, para que en definitiva fuese afirmada esta última en la Constitución de 1991. Sin embargo, poco se ha analizado sobre los efectos que genera adoptar una u otra forma de soberanía en términos de la representación política. De esta forma, son pocos los estudios orientados para identificar si el modelo de representación que actualmente existe

98 Nohra Palacios, «Elecciones en la Gran Colombia, 1818-1830», *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* 54 (2021): 69, <https://doi.org/10.29078/procesos.v.n54.2021.2541>.

en el país es el que mejor corresponde a la realidad y a las necesidades de nuestra sociedad. Aunque, comienza a identificarse que la manera como está reglamentada actualmente la representación en Colombia no permite garantizar la correcta representación de todos los colombianos<sup>99</sup>.

## Referencias

- Actas del Congreso de Cúcuta*, 1821. tomo 1. Bogotá: Fundación Francisco de Paula Santander, 1989.
- Almarza, Ángel. *Los inicios del gobierno representativo en la República de Colombia 1818-1821*. Madrid, Marcial Pons, 2017.
- Belz, Herman. «In pursuit of Jeffersonian constitutionalism». *Capital University Law Review* 23 (1994): 1139-1165.
- Botero, Andrés. «El soberano según el constitucionalismo independentista neogranadino: ¿el pueblo católico o la nación católica?». *Historia Constitucional*, n.º 19 (2018): 467-504. <https://doi.org/10.17811/hc.v0i19.485>.
- Carré de Malberg, Raymond. *Contribution à la théorie générale de l'État*, tomo I. París: Sirey, 1920.
- Colliard, Jean-Claude. «La liberté des partis politiques». En *Mélanges J. Robert*, 81-111, Paris, Montchrestien, 1998.
- Costa, Pietro, «El problema de la representación política: una perspectiva histórica», *AFDUAM* 8 (2004): 15-62.
- Fernández, Daniel. «La evolución de las características de la representación política moderna en occidente». *Revista de Historia Constitucional*, n.º 20 (2019): 733, <https://doi.org/10.17811/hc.v0i20.538>.
- Grases, Pedro. *Pensamiento político de la emancipación venezolana*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 1988.
- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El Federalista*, México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Montesquieu, Charles. *El espíritu de las leyes*. tomo I. Madrid: Librería general de Victoriano Suarez, 1906.
- Ospina, Martha y Juan Marín. «Ciudadanía y elecciones en la Nueva Granada. Las definiciones y su reglamentación, 1821-1853». *Revista de Historia Regional y Local* 10, n.º 20 (2018): 102-132, <https://doi.org/10.15446/historelo.v10n20.67722>.

99 Sergio Silva, «La responsabilidad de los representantes frente a sus electores en Colombia», *Revista de derecho político*, n.º 111 (2021): 313-339, <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31080>.

- Palacios, Nohra. «Elecciones en la Gran Colombia, 1818-1830». *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia* 54 (2021): 47-75. <https://doi.org/10.29078/procesos.v.n54.2021.2541>.
- Pitkin, Hanna. *El Concepto de Representación*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1985.
- Posada, Eduardo, dir. *Elections before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Londres: MacMillan Press, 1996.
- Restrepo, Carlos, comp. *Constituciones políticas nacionales de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004.
- Rivas, Gerardo, ed. *Correo de Orinoco, Angostura (Venezuela) 1818-1821*. Bogotá: FICA, 1998.
- Sieyès, Emmanuel. *Qu'est-ce que le tiers États ?* Paris: PUF, 1982.
- Silva, Sergio, «La responsabilidad de los representantes frente a sus electores en Colombia», *Revista de derecho político*, n.º 111 (2021): 313-339.
- Sosa, Guillermo. *Representación e independencia 1810-1816*. Bogotá: ICANH, 2006.
- \_\_\_\_\_. «Los ciudadanos en la Constitución de Cúcuta». *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 36, n.º 1 (2009): 55-88, <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/18324>.
- Uribe, Diego. *Las Constituciones de Colombia. Historia crítica y textos*. tomo I. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1977.
- Uribe, María. «Proceso histórico de la configuración de la ciudadanía en Colombia». *Estudios Políticos*, n.º 9 (1996): 67-76. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.16074>.
- Vanegas, Isidro. «Elecciones y orden social en Nueva Granada, de la monarquía a la república». *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura* 48, n.º 1 (2021): 69-93. <https://doi.org/10.15446/achsc.v48n1.91545>.
- Varela, Joaquín. «Propiedad, ciudadanía y sufragio en el constitucionalismo español (1810-1845)». *Historia Constitucional* 6 (2005): 105-123. <https://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/65>.
- Wills, María. «La convención de 1821 en la villa del rosario de Cúcuta. Imaginando un soberano para un nuevo país». *Historia Crítica* 1, n.º 17 (1998): 105-140, <https://doi.org/10.7440/hist-crit17.1998.07>.
- Wood, Gordon, «The origins of the American democracy, or how the people became judge in their own cause», *Cleveland State Law Review* 47 (1999): 309-322.
- Zoller, Élisabeth. *Introduction au droit public*. París: Dalloz, 2006.