

# Recurso de Agravios Colonial en el Estado Constitucional de Cundinamarca, 1814. Un Fósil de la Acción de Nulidad por Inconstitucionalidad\*

## The colonial resource of grievances Colonial in the Constitutional State of Cundinamarca, 1814. A Fossil Unconstitutional Action for Nullity

David Ernesto Llinás Alfaro\*\*

---

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2016

Fecha de aceptación: 30 de marzo de 2016

---

*“La experiencia demuestra que los hombres cambian más fácilmente el poder que las leyes”*

J. E. M. Portalis

### RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto exponer que el instrumento jurídico-procesal del recurso de agravios o de apelación, propio del Antiguo Régimen español en América, fue utilizado, también, en el Estado constitucional de Cundinamarca que existió desde 1811 hasta 1816. Para demostrar tal hipótesis, se expondrá, al final del trabajo, el recurso de agravios que instauró el ciudadano Manuel López de la Castilla contra un Bando de Buen Gobierno promulgado por los alcaldes ordinarios del Chaparral por ser contrario a la Constitución y a los derechos del hombre. Este fósil procesal sirve para demostrar dos cosas: que sí hubo una práctica de

justicia constitucional en Cundinamarca, y que el recurso de agravios es, de hecho, el antecedente de la acción privada.

**Palabras clave:** Derecho Colonial, Derecho Constitucional, Historia del Derecho, Derecho Administrativo, Derechos Constitucionales.

### ABSTRACT

In this article it is stated that the resource of grievances, or appeal, typical of the Old Spanish Regime, was also used in the Constitutional State of Cundinamarca, that existed from 1811 to 1816. To demonstrate this hypothesis will be

---

\* A José David, la prueba de que el amor de Dios existe y es efectivo. A Ferney Gutiérrez Ibarra, abogado, compañero de clases en la Universidad Nacional. Murió cerca al Chaparral en extrañas circunstancias, casi doscientos años después de los hechos que se narran en la parte final de este artículo.

\*\* Abogado, especialista en derecho administrativo y Magíster en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia, docente de este mismo centro de estudios. Correo dellinasa@unal.edu.co.

discussed at the end of work, the resource of grievances that put the citizen Manuel López de la Castilla against an Order of Good Governance issued by the judges of the town of El Chaparral, for be contrary to the Constitution and human rights. This legal fossil goes to show two things: in first place, that there was a practice of

constitutional justice in Cundinamarca; and that the resource of grievances is, in fact, history of the private action of administrative litigation.

**Keywords:** Colonial Law, Constitutional Law, History of Law, Administrative Law, Constitutional Rights.

## INTRODUCCIÓN

Recientemente, entre algunos autores colombianos se ha dado un debate relacionado con el origen y los fundamentos del derecho administrativo moderno. Mientras la mayoría de los juspublicistas consideran que aquella rama del Derecho nació en Francia<sup>3</sup>, algunos pocos explican que la basta legislación colonial, que comúnmente se denomina Derecho Indiano, contiene la matriz ideológica de la cual surge el Derecho Administrativo moderno en hispanoamérica, y que los aportes de Francia tienen que ver con la identificación de la disciplina jusadministrativa con doctrinas como los servicios públicos o la falla del servicio, esta última como sustento de la responsabilidad subjetiva del Estado. Este pequeño grupo también aduce que hubo mayores aportaciones del Derecho Administrativo Español hacia América Latina, que son invisibilizados por el grupo mayoritario. Ejemplo de esto es, sobre todo, la codificación administrativa: mientras Francia apenas tiene leyes de procedimiento administrativo, España tiene -inspirada quizás en Bélgica<sup>4</sup>- desde 1889 codificación administrativa; y Colombia la tiene desde 1913<sup>5</sup>. Otro ejemplo, quizás el que mayor polémica puede causar entre los estudiosos del asunto, es el origen de las acciones o pretensiones contencioso administrativas, dentro de las cuales las más famosas son las que ahora se llaman acción de nulidad simple y acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que en épocas pretéritas se denominaban “acción pública o popular”<sup>6</sup> y “acción privada”<sup>7</sup>. Mientras el grupo mayoritario de juristas sostiene que el origen de estas acciones fueron los recursos de exceso de poder y de plena jurisdicción franceses<sup>8</sup>, los otros sostienen que su génesis fue el recurso de agravios colonial hispánico.

- 3 Ver, en representación, a Libardo Rodríguez Rodríguez y Jorge Enrique Santos, *Un Siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia, 1913-2013*, Bogotá, Temis, 2013, todo el libro.
- 4 Eduardo García de Enterría, *La justicia administrativa en el cambio de Siglo en problemas del Derecho Público al comienzo del Siglo*, Madrid, Civitas, 2001, pág. 13.
- 5 Ver a José Manuel Suárez Delgado y David Llinás Alfaro, “La Transformación del Concepto de Ciudadanía Dentro del Paradigma Bipolar Weberiano. Sobre las relaciones entre el Estado y los ciudadanos administrados”, en Bernd Marquardt, *El Estado Constitucional en el Tiempo y en el Espacio*, Anuario IV, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 172 a 187.
- 6 Sobre los inicios de la Acción Popular en Colombia, véase a Ulises Rojas, *La Acción Pública Administrativa*, Bogotá, Editorial Minerva, 1928, todo el libro. Sobre la historia francesa del Recurso por Exceso de Poder, del cual supuestamente deriva la acción popular o de nulidad, ver a Elisabeth Esteban y Philippe Esteban, *El Concepto de Exceso de Poder en el Derecho Administrativo Francés: Apología y decadencia de un mito jurídico-lingüístico*, en *Revista de Lengua i Dret Núm. 47*, Escola d’Administració Pública de Catalunya, 2007.
- 7 No es muy claro, tampoco, que la acción privada sea el antecedente directo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, porque a diferencia de la primera, esta última tiene claras aspiraciones indemnizatorias. Aunque las similitudes y paralelismos entre una y otra institución procesal son evidentes. Ver sobre esto a Ciro Nolberto Güecha Medina, *Acciones o Pretensiones Contencioso Administrativas*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez-Universidad Santo Tomás, 2013, págs. 88 a 91; Íd., *Derecho Procesal Administrativo*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2014, págs. 274 a 277.
- 8 Por ejemplo: Carlos Holguín Holguín, “Posibilidad de acumular a la acción de restablecimiento del derecho la acción pública de nulidad en materia contencioso administrativa”, en Tomás Holguín Mora y Paula Torres Holguín (comps), *Carlos Holguín Holguín. Escritos (1912-1998)*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2005,

Este artículo se inscribe dentro del grupo minoritario de autores, y trata de explicar las relaciones históricas entre el recurso de agravios o de apelación y la acción privada, a partir de un ejemplo de “acción privada” que sucedió en el Estado de Cundinamarca bajo la Constitución de 1812, que demuestra con suma claridad que el régimen jurídico colonial se mezcló con el constitucional, y que los derechos universales ilustrados se defendieron con mecanismos procesales preilustrados. Con todo, el espacio del que se dispone para este artículo no permite un análisis exhaustivo sobre la historia del contencioso administrativo en Colombia, por lo que solamente se dejará enunciada la idea de que el referido caso que se toma como ejemplo contiene los suficientes elementos como para concluir que sus características son análogas a las de la actual acción de nulidad y restablecimiento del derecho. En ese orden de ideas, el trabajo cuenta con tres partes: en la primera se hace un recuento sobre la institución del recurso de agravios durante el Antiguo Régimen español en América; en la segunda se proyecta una reconstrucción histórica e institucional del Estado de Cundinamarca, así como de su proyecto expansionista; y la tercera explica el recurso de apelación o de agravios ante la Sala de Apelaciones de Cundinamarca que interpone el ciudadano Manuel López de la Castilla, contra un bando de buen gobierno (o acto administrativo general) promulgado por los dos alcaldes ordinarios del Chaparral (hoy en el departamento del Tolima, en Colombia).

## 1. EL RECURSO DE AGRAVIOS O DE APELACIÓN EN EL DERECHO INDIANO

### 1.1. Asuntos de gobierno y asuntos de justicia

El aparato estatal español en América fue instalado alrededor de una suerte de división del trabajo cuyo propósito era responder eficientemente a los problemas que derivaban de las guerras de conquista y, luego, de la administración de los territorios (y sus riquezas) y del gobierno de la población<sup>9</sup>. Eran cuatro tipos de problemas que debían resolverse: guerra, gobierno, justicia y hacienda. Así, por ejemplo, para resolver el primero de los asuntos, se crearon las Capitanías Generales, comandadas por un militar, a quien se denominó Capitán General; en cuanto al gobierno de las personas, se crearon las provincias, dirigidas por un gobernador; y frente al asunto de la justicia, se reprodujeron las Reales Audiencias como máximos tribunales de los territorios en donde tenían su jurisdicción<sup>10</sup>.

pág. 350; Ciro Nolberto Güecha Medina, *Acciones o Pretensiones Contencioso Administrativas*, Op. Cit.; Íd., *Derecho Procesal Administrativo*, Op. Cit.

9 Alfonso García Gallo, “Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el Siglo XVI”, en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.

10 *Ibid.*

Ahora, de los cuatro asuntos fundamentales del Estado español en América (gobierno, guerra, justicia y hacienda), las funciones de gobierno podrían asimilarse con lo que actualmente denominamos administración<sup>11</sup>, pero también con las actividades legislativas de los virreyes, en tanto eran *alter rex* y podían expedir, para los territorios que gobernaban, pragmáticas y órdenes que llevaban el sello real. “El virrey tiene el mismo poder que el rey, y por consiguiente sobre toda clase de asuntos, excepto los fiscales”<sup>12</sup>. Por otro lado, es bueno mencionar que en el Derecho Indiano las normas tenían una clara jerarquización. Dado que los virreyes tenían facultades legislativas, si expedían pragmáticas con fuerza de leyes, éstas podían ser apeladas ante las Audiencias en el evento en que dañaran o vulneraran los derechos de alguien<sup>13</sup>.

Pese a esa primigenia división del trabajo, a veces era muy difícil diferenciar con claridad si determinada actividad era un asunto de gobierno o bien de justicia. Dado que el sistema jurídico colonial era casuístico, nunca se profriró una lista oficial y exhaustiva de los asuntos de gobierno y de justicia. Existían, sí, muchas enunciaciones hechas por los reyes a través de los años mediante Cédulas Reales, en las que se mencionaban algunas actividades que claramente eran de gobierno. Un buen ejemplo de esto se encuentra en una Real Pragmática de los Reyes Católicos del 26 de julio de 1502, que sobrevivió hasta la Novísima Recopilación de Leyes de España de 1805, la cual enumeraba cuáles eran esos asuntos de gobierno que, de ser agraviantes frente a particulares, podían ser apeladas ante las Reales Audiencias:

*“Porque somos informados, que muchas veces se siguen muchos inconvenientes de recibir nuestro Presidente y Oidores todas las apelaciones indistintamente, y mandar sobreseer en la execucion, mayormente en las cosas que se mandan en las ciudades, villas y lugares cerca de la gobernacion dellas, y cerca de las tasas de los mantenimientos, y de la guarda de las ordenazas que tienen, y de las cosas que cada dia se ordenan concernientes al buen regimiento del pueblo, y cerca de las labores y limpieza de las calles, y cuentas y gastos de los Propios, y otras semejantes cosas; porque por esto se impide mucho la buena gobernacion de las dichas ciudades, villas y lugares, y es mucho perjuicio para las comunidades, y causa de muchos gastos; y por la*

- 11 Jaime Orlando Santofimio Gamboa, *Tratado de Derecho administrativo*, Tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, pág. 282.
- 12 Alfonso García Gallo, “*Los principios rectores de la organización territorial de las Indias*”, Op. Cit., p. 687.
- 13 David Llinás Alfaro, *Estado Indiano, Estado Responsable*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2013, pág. 133 y ss.; León Cortiñas Peláez, Notas a propósito de la actualidad de la administración de Indias, en *Revista de estudios de la administración local y autonómica No. 231*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, pp. 552 a 554. Este autor habla de éste recurso de apelación como un avance hispánico de valor universal: la separación de poderes un siglo antes del nacimiento de Montesquieu.

*mayor parte la execucion de estas cosas es de ménos perjuicio á las partes que dello se agravian (...)*<sup>14</sup>.

La determinación sobre si un tema debía ser tratado como asunto de gobierno o asunto de justicia correspondía al virrey, según una real cédula de 1568 (luego compilada en la Recopilación de 1680<sup>15</sup>), y por obvios motivos políticos la decisión que éste tomara no podía apelarse ante las Audiencias salvo que se dañara un derecho particular. Pese a ello, los oidores podían, no estando de acuerdo con la decisión del virrey, informar por escrito las razones de la inconformidad al monarca, para que este decidiera el tema en última instancia<sup>16</sup>.

Dicho lo anterior, y a riesgo de ser reiterativos, cabe preguntarse cuáles eran puntualmente los asuntos de gobierno y cómo podían diferenciarse de los asuntos de justicia. La respuesta es doble, y se circunscribe al hecho innegable de su ejecución por las autoridades virreinales: por un lado, dentro del plano estrictamente temporal o secular, los asuntos de gobierno eran los relacionados con la conquista, el descubrimiento y la población de las Indias, la emigración, el orden público, las buenas costumbres, etc. De otro lado, el gobierno también abarcaba una serie de situaciones comprendidas dentro del plano espiritual, como la organización eclesiástica, la inquisición, los hospitales, las cofradías, las escuelas y las universidades<sup>17</sup>. Teóricamente, los asuntos de gobierno estaban sujetos a las decisiones del virrey o, en su defecto, del presidente gobernador de las Audiencias. Los cabildos, los corregidores y los alcaldes pedáneos también

- 14 Ver Novísima Recopilación de Leyes de España, dividida en XII libros, en que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II. en el año de 1567, reimpresa últimamente en el de 1775: y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta el de 1804. Mandada a formar por el Señor don Carlos IV, Madrid, 1805, Libro VII, Título III. Gustavo Villalpalos Salas, en el que es quizás el mejor documento que se ha escrito sobre el recurso de apelación de los actos de gobierno en las Indias también cita esta pragmática. Ver “Los recursos en materia administrativa en Indias”, en *Anuario de Historia del Derecho Español No. 46*, Madrid, 1976, pág. 26.
- 15 “Cuando se ofreciere duda sobre si el punto que se trata es de justicia, o gobierno, los oidores estén y pasen por lo que declararen y ordenaren los virreyes y presidentes, y firmen todos los que resolvieren en el negocio, aunque hayan sido de parecer contrario, y si se tratare de escribir a Nos algunas cartas, cada uno vote libremente, y pueda pedir, que se ponga en ellas su voto, y si no le hubiere especial, dígase, que lo resolvió la mayor parte, y el que le tuviere contrario, nos pueda escribir por sí solo, lo que sintiere, y hecho esto, firmen todos los que se acordare, como dicho es”. Ver *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la magestad católica del Rey Don Carlos II*, nuestro Señor. Va dividida en quatro tomos (en adelante, RLI), Madrid, por Julián de Paredes 1681, en [http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes\\_indias.aspx](http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes_indias.aspx) (11-01-16), Libro 2, Título 15, Ley 38.
- 16 Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007, pág. 272. Ver también a Mario Góngora, *El Estado en el Derecho Indiano. Época de fundación: 1492-1570*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Instituto de Investigaciones Jurídico-Culturales, 1951, p. 289.
- 17 Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, Op. Cit., p. 272.

desempeñaron actividades de gobierno<sup>18</sup>. En cambio, los asuntos de justicia dependían directamente de las Reales Audiencias. Se presentaron no pocos conflictos de competencia entre las Audiencias y los virreyes, que tenían por objeto establecer si algunos de los temas problemáticos eran asuntos de gobierno o asuntos de justicia. Se trataba de casos que consideraron mixtos, por estar en una zona de penumbra entre aquellos que con claridad se sabía que eran de gobierno o de justicia. García Gallo menciona, por ejemplo, que las visitas de indios, las tasas de tributos y otras de las funciones de las Audiencias, pueden ser consideradas al mismo tiempo asuntos de gobierno o asuntos de justicia, según la perspectiva desde la que se quiera ver las cosas:

*“[l]a inspección de los indios y de sus tributos puede ser materia de gobierno, pero también de justicia si se trata de ver en qué medida se aplican las leyes”<sup>19</sup>.*

Adicionalmente, los asuntos de gobierno se dividían en gobierno superior y gobierno ordinario. La diferencia entre una y otra clase de actividades tenía que ver con el tipo de temas que debían resolver los virreyes (gobierno superior) y los que debían resolver los gobernadores de las provincias (gobierno ordinario). Así, el real patronato era un asunto de gobierno superior, pero las cosas menudas y cotidianas (como la construcción de obras públicas y el mantenimiento de los caminos) eran consideradas gobierno ordinario<sup>20</sup>.

Entretanto, los asuntos de justicia guardaban relación, por ejemplo, con el acto de votación de las sentencias en la Real Audiencia, la suscripción de las resoluciones judiciales, el nombramiento de jueces en comisión para investigar las conductas de alcaldes y corregidores en el contexto de un proceso, los actos relativos al conocimiento y decisión de un proceso jurisdiccional (autos y sentencias), decidir sobre la interposición de recursos de apelación contra las decisiones del Virrey, gobernador o presidente (de lo que trata este artículo) y la facultad de gracia para perdonar delitos<sup>21</sup>. En síntesis, los temas de justicia giraban alrededor de los contenciosos, esto es, los conflictos entre partes<sup>22</sup>.

18 Las actividades de gobierno de los alcaldes pedáneos, quienes en principio fungían como jueces de primera instancia en asuntos civiles y criminales, adquiere la mayor relevancia después, en la última parte de este trabajo.

19 Alfonso García Gallo, *“Los principios rectores de la organización territorial de las Indias”*, Op. Cit., p. 690. Ver también a Gustavo Villapalos Salas, *“Los recursos en materia administrativa en Indias”*, Op. Cit., págs. 14 y 15: “(...) A este núcleo procesal se fueron agregando determinadas materias o competencias que se van a considerar, con más o menos vacilaciones, y alternativamente, cuestiones de justicia o de gobierno. [] Es el caso de la provisión de oficios dentro de la Audiencia: los alguaciles, procuradores o receptores de las Audiencias”.

20 Según Ismael Sánchez Bella, la expresión “Superior Gobierno” se usó desde principios del Siglo XVII para designar al virrey o a quien haga sus veces. En el Siglo XVIII se usará para referirse a todos los gobernadores. Ver Derecho Indiano Criollo, en *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Tomo II, México, UNAM, 1995, pág. 1485.

21 David Llinás Alfaro, *Estado Indiano, Estado Responsable*, Op. Cit.,

22 Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012, pág. 34.

Ahora, si bien las actividades de gobierno eran casi siempre ejecutadas por los virreyes, presidentes y gobernadores, y si bien los asuntos de justicia eran conocidos por las Reales Audiencias, ello no quiere decir que tal distribución de la autoridad estatal fuese correlativa a una división funcional de poderes (la cual es una característica del periodo constitucional ilustrado). En este momento de la historia del Derecho Público una misma autoridad podía desempeñar variado tipo de funciones. Por ejemplo, los Virreyes eran capitanes generales de su jurisdicción y gobernadores del territorio, por lo que ejercían funciones de guerra y de gobierno a un mismo tiempo<sup>23</sup>; las Reales Audiencias, además de sus funciones judiciales ejercían, excepcionalmente, funciones de gobierno como las visitas a la tierra, las informaciones de servicios, el registro de los asuntos administrativos en el libro de gobierno, la facultad de convocar a los vecinos, la facultad de repartir tierras, aguas, abrevaderos y pastos, etc<sup>24</sup>. Los Virreyes, adicionalmente, participaban en asuntos de justicia cuando presidían las Reales Audiencias, conocían en primera instancia de procesos civiles y criminales, etc.

En fin, que ese galimatías institucional estuvo pensado por los reyes de las Españas como una forma de controlar a sus autoridades en América, estableciendo desde arriba<sup>25</sup> una organización política bipolar cuyas dos cabezas eran el virrey y las Audiencias, que debían controlarse mutuamente y que, de la misma forma, debían garantizar la efectividad de los privilegios y los derechos de la comunidad<sup>26</sup>. Quizás una relación ordenada de los asuntos de justicia y de las autoridades que podían desempeñarlas aclare un poco lo que acá se está planteando:

23 Alfonso García Gallo, “Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el Siglo XVI”, en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Op. Cit., págs. 662 a 665.

24 Fernando Mayorga García, *La Audiencia de Santafé en los siglos XVI y XVII*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1991, págs. 133 a 138. Ver también a Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, Op. Cit., pág. 38.

25 El profesor Bernd Marquardt resalta el carácter utópico, pero no revolucionario, del modelo de organización estatal que se instauró por Carlos V y sus herederos en América: en primer lugar, se evitó la creación de las asambleas estamentales que existían a lo largo y ancho de Europa, y que ejercían el poder conjuntamente con los monarcas en el contexto de la pacificación territorial y la sustitución del derecho a la guerra segmentario por la organización judicial del Estado. En América, dice Marquardt, se crearon 14 Audiencias Reales para diez millones de habitantes. Ver *Historia Universal del Estado. Tomo III, El Estado de la modernidad temprana en Asia, África y las Américas*, Bogotá, Temis, 2014, pág. 179. En el mismo sitio, afirma el profesor que “La situación de la conquista abrió la posibilidad de experimentar desde arriba con utopías estatales que en Europa misma no fueron viables frente a los derechos adquiridos de las élites nobles y la fuerza de la tradición. Estas utopías no tenían un carácter anti-sistémico, sino el de la optimización dentro las lógicas sistémicas”.

26 En general, esa es la tesis que sostiene el autor español Carmelo Viñas Mey, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, México, UNAM, 1993 (2ª Edición). Sobre el Bipolarismo Institucional como forma tradicional de distribución del poder político durante el Antiguo Régimen, ver a Bernd Marquardt, *Historia Mundial del Estado. Tomo II, El Estado Judicial de la Paz Interna en Europa (Siglos XVI – XVIII)*, Bogotá, Temis, 2013, págs. 89 a 103.



**Cuadro 1:** Competencia en materia de justicia de las instituciones del antiguo régimen español con presencia en el nuevo mundo<sup>27</sup>.

Asuntos de justicia	Reales audiencias (oidores)	Virreyes	Presidentes gobernadores (presidentes de audiencias)	Alcaldes o corregidores
Votar en las sentencias de la Real Audiencia, sólo si era letrado.	Si	Si	Si	No
Nombrar jueces pesquisidores para investigar conductas de alcaldes y corregidores, y siendo éstas reprochables, pasaban antecedentes a la Audiencia.	Si	Si	Si	No
Administrar justicia en primera instancia en procesos en los que indígenas eran parte, sin perjuicio de competencias de otras instituciones (audiencias y juzgado general de indios en México)	Si	Si	Si	No
Conocer en primera instancia de delitos comunes cometidos por los oidores, y de delitos ministeriales siempre que fueran graves y escandalosos	No	Si	Si	No
Decidir en última instancia si los asuntos objeto de litigio eran de justicia o de gobierno.	No	Si	Si	No
Si efectuaba visitas, administrar justicia en primera instancia a partes agraviadas, sobre todo si eran indígenas, con intervención del asesor letrado	No	Si	Si	No
Competencia en primera instancia de todos los asuntos civiles y criminales	No	Si	Si	Si (después de 1537) <sup>28</sup>

27 Cuadro elaborado por el autor con base en la RLI de 1680, en sus Libros II, Título XV, Leyes 38, 119, 120; Libro III, Título III, Leyes 4, 38, 65; Libro V, Título II, Leyes 11, 13, 14, 29. Además, con fundamento en Juan de Solórzano Y Pereira, *Política Indiana*, Libro V, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1972, Capítulos III y IV, y en especial, de éste último, los Números 44 a 48 (págs. 75 y 76). Finalmente, con base en el capítulo 5º del texto de Antonio Dognac Rodríguez, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.; y en el de José María Mariluz Urquijo, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1952.

28 Los alcaldes y los corregidores, en principio, no eran la misma institución, pero sus funciones eran casi las mismas, y de ahí la confusión existente sobre los mismos. Tenían por tal razón conflictos de competencia. Por disposición de Doña Juana, desde 1537 los alcaldes reemplazaron a los gobernadores en la función de ser jueces de primera instancia de casos criminales y civiles, aunque en la práctica en muchas partes, como en Chile, los gobernadores conservaron tal competencia. Ver a Antonio Dognac Rodríguez, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, Op. Cit., p. 126. Sobre esto se volverá más adelante.

Asuntos de justicia	Reales audiencias (oidores)	Virreyes	Presidentes gobernadores (presidentes de audiencias)	Alcaldes o corregidores
Facultad de gracia para perdonar delitos, salvo casos graves como el de lesa majestad	No	Si	Si	No
Competencia en primera instancia de los delitos comunes de los oidores	No	Si	Si	No
Competencia en primera instancia de los delitos ministeriales de los oidores	No	Si	Si	No
Competencia en segunda instancia de sentencias civiles y criminales de alcaldes ordinarios	Si	No	No	No
Competencia en segunda instancia de sentencias civiles y criminales de gobernadores	Si	No	No	No
Conocer del recurso de apelación por agravios causados por decisiones del virrey o gobernador.	Si	No	No	No
conocer de los juicios de residencia de corregidores y otras justicias proveídas por el virrey	Si	No	No	No

## 1.2. Carácter jurisdiccional y contencioso del recurso de agravios

De lo dicho hasta ahora se destaca que frente a los asuntos de gobierno existían controles judiciales. Si un acto era de gobierno, su asunto se reducía a ser de justicia por el solo hecho de la apelación ante la Real Audiencia. Por tanto, el ejercicio del control al poder público por parte de las audiencias era un asunto netamente de justicia, y funcionaba para proteger los derechos y fueros de los destinatarios del poder político al mismo tiempo que para poner límites a las autoridades de la Corona. Una Real Cédula del 1 de octubre de 1624, recogida luego en la Compilación de 1680, mencionaba sobre este tema que:

*“Todas las materias de gracia, y provisiones de oficios, y encomiendas, donde las huviere, y facultad introducida de proveerlas, tocan a los Presidentes Gobernadores, como en los Virreyes está dispuesto: y no ha de haver recurso á las Audiencias en que presidieren; pero en las materias de gobierno, que se reducen á justicia entre partes de lo que los Presidentes proveyeren, si las partes apelaren, han de admitir las apelaciones á sus Audiencias”.*

Alfonso García Gallo sostuvo, por su parte, que los negocios de justicia:

*“[I]ncumben a las Audiencias, no son sólo los contenciosos de carácter civil o las causas criminales, sino también aquellos otros en los que una actuación que versa sobre una cuestión de orden o gobierno ha de ajustarse a preceptos legales, así como los de gracia. Por ello, los agravios que produzca a alguno la concesión de una gracia por el virrey han de ser vistos ante la Audiencia, por ser cosa o negocio de justicia (...), estableciéndose así una auténtica jurisdicción contencioso-administrativa”<sup>29</sup>.*

El carácter estrictamente judicial de esta función de control por vía contenciosa es resaltado por el mismo Juan de Solórzano y Pereira, quien, al describir las características del recurso de apelación, distingue las funciones de gobierno de aquellas del control sobre éste en la sede jurisdiccional. En términos sencillos, Solórzano habla de una demanda judicial contra una decisión administrativa, cuyo efecto jurídico al final del proceso es la confirmación, revocación o la modificación de lo determinado originalmente por la autoridad impugnada:

*“y lo que más es, de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agravada, pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de lo que se provee en el de la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún motivo impidan o estorben este recurso”<sup>30</sup>.*

Esto lleva invariablemente a la conclusión de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el Derecho Indiano no es una invención de los historiadores contemporáneos, sino antes bien un concepto que aparecía claro en la doctrina de la época<sup>31</sup>.

El mismo autor relata de modo anecdótico un curioso caso de pugnacidad entre el virrey Francisco de Borja y Aragón (Príncipe de Esquilache) y la Real Audiencia de Lima (de la cual Solórzano era oidor), cuyo origen fue la negativa del virrey de la posibilidad de que la Audiencia conociera un recurso de apelación contra

29 Alfonso García Gallo, *“Los principios rectores de la organización territorial de las Indias”*, Op. Cit., p. 690.

30 Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana, Libro V, Op. Cit.*, Libro V, Cap. III, Núm. 29. Ver también a José Serapio Mojarrieta, *Ensayo sobre los juicios de residencia*, Madrid, Imprenta de Alhambra y Compañía, 1848, pág. 15 y 16.

31 Ahora bien, dicha naturaleza jurisdiccional no sólo es resaltada por Solórzano. El oidor José Serapio Mojarrieta, también menciona que las materias originalmente de gobierno se volvían contenciosas, o de justicia, cuando eran apeladas ante las audiencias. *Ibid.*, p. 18.

una decisión que él había tomado sobre el “despojo de un beneficio o doctrina” del pueblo de Indígenas de Lambayeque. Esta confrontación llegó finalmente al Consejo de Indias, que le respondió finalmente al virrey -en una carta del 14 de agosto de 1621- que “por ningún caso, aunque diga que procede a título de gobierno o de comisión especial, quite el recurso libre de la apelación de la Audiencia, y no se entienda estar inhibida si en las cédulas de la comisión especialmente no se declarare lo contrario”<sup>32</sup>. Tan efectivo fue este recurso de apelación que los virreyes tendían a quejarse prolijamente contra el mismo<sup>33</sup>.

### 1.3. Legitimación para interponer el recurso de agravios, daño y medida cautelar de suspensión

Antes se ha intentado dejar claro que (i) el recurso de apelación podía interponerse ante la Real Audiencia contra cualquier acto de gobierno -proferido por virreyes, presidentes gobernadores de las Audiencias, gobernadores de las provincias, corregidores, cabildos, etc.-, (ii) que para su interposición era necesario que el acto causara un daño o agravio a un particular, y (iii) que por ello al medio de control también se le denomina genéricamente recurso de agravios<sup>34</sup>. Lo que no se ha dicho frente al primer punto es que las leyes de Indias no exigían requisitos especiales de legitimación en la parte activa para interponer el recurso; lo único que se requería era la demostración de un indicio del daño o del agravio<sup>35</sup>, sobre el cual las normas eran reiterativas. Una Real Cédula del 18 de diciembre de 1553, que fue una de las normas más claras en lo que toca a la consagración del derecho de apelar las decisiones agraviantes, mencionaba que

32 Juan de Solórzano y Pereira, *Política Indiana, Libro V*, Op. Cit., pág. 48 (Libro V, Cap. III, Núm. 33). Sobre la restricción que tenían los virreyes respecto de prohibir el recurso de apelación, véase a Carmelo Viñas Mey, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, Op. Cit., pág. 13.

33 Carmelo Viñas Mey, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, Op. Cit., pág. 13. Es por este motivo que para los españoles, recursos como el de apelación o el de duplicación, y en general, la responsabilidad de la Corona, eran parte esencial de su interacción con el Estado; algo connatural a las relaciones jurídicas. Era impensable que un Estado cristiano posterior al Siglo XVI negara el derecho de apelación a sus súbditos, y como se vio, ello soporta el hecho de que cualquier persona dentro del gobierno pudiese ser demandada ante los tribunales, incluyendo al mismísimo monarca, o, lo que resultaba más práctico, su alter rex o vicario en los reinos de América. Ver, sobre esto, a Woodrow Borah, *El Juzgado General de Indios en la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, págs. 51 y 52.

34 Ver, sobre el recurso de apelación ante las Reales Audiencias, a Bernardino Bravo Lira, *El juez entre el Derecho y la Ley*, en el mundo hispánico. *Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, Santiago de Chile, Legal Publishing, 2009, pp. 224 a 231. Este conservador autor chileno resalta no sólo el recurso de agravios, sino en general todo el derecho indiano, como una consecuencia práctica de la lejanía del monarca de sus posesiones ultramarinas. Las técnicas jurídico-procesales del Estado Indiano serían, en consecuencia, los métodos prácticos de protección de los derechos de las personas, sin que hubiera sido necesaria la consagración de los mismos en pomposas declaraciones como las de la ilustración.

35 Gustavo Villapalos Salas, “*Los recursos en materia administrativa en Indias*”, Op. Cit., pág. 50.

*“Declaramos y mandamos, que sientendose algunas personas agraviadas de qualesquier autos, ó determinaciones, que proveyeren, ó ordenaren los virreyes, ó Presidentes apelar á nuestras Audiencias, donde se les haga justicia, conforme á Leyes y Ordenanzas: y los Virreyes y Presidentes no les impidan la apelación, ni se puedan hallar, ni hallen presentes a la vista y determinación destas causas, y se abstengan de ellas”<sup>36</sup>.*

En otra norma posterior sobre el mismo asunto, del 14 de agosto de 1620, se establecía lo siguiente:

*“Para más extension, y claridad de las leyes 34 y 35. Tit. 15. Lib 2. Estatuímos y mandamos, que en todos los casos en que los Virreyes procedieren á titulo de gobierno, ó cédula nuestra, en que se les cometa qualquier negocio, ó causa en lo general del oficio, si algunas de las partes interesadas se agraviare, tenga el recurso por apelación á la Real Audiencia, donde el Virrey presidiere, y en ella se guarde justicia sobre el negocio principal, y calidad de la apelación, en quanto á si tiene efecto suspensivo, ó devolutivo, y no se entienda, que está inhibida la Audiencia, si no fuere quando en las cédulas especialmente se declare”<sup>37</sup>.*

Por otro lado, las Reales Cédulas que se han citado exponen una importante disyuntiva jurídica -que por otro lado, explica con maestría el antiguo Director de la Universidad Complutense de Madrid, Gustavo Villapalos Salas<sup>38</sup>- consistente en la ejecutividad de los actos de gobierno, incluso cuando han sido apelados por algún particular agraviado. Si un virrey o un gobernador tomaba una decisión en un asunto de gobierno, tal decisión debía simplemente cumplirse y para ello podían ordenar a sus subalternos que la hicieran ejecutar. La pregunta era la siguiente: ¿era válido que la Real Audiencia ordenara la suspensión de un acto de gobierno cuya característica era, precisamente, la propia ejecutividad?<sup>39</sup>

Alfonso García Gallo sostuvo, respecto de este tema, que los recursos de apelación contra los actos de gobierno no los paralizaban, y que debían ser objeto de cumplimiento. El profesor Villapalos sostiene, en cambio, que la citada Cédula de 1620 permite que la Real Audiencia tome una decisión no solamente sobre el asunto principal sino también sobre la posible suspensión cautelar del acto, pues a eso se refiere la norma cuando afirma que “tenga el recurso por apelación á la Real Audiencia, donde el Virrey presidiere, y en ella se guarde justicia sobre el negocio principal, y calidad de la apelación, en quanto á si tiene efecto suspensivo,

36 RLI, Libro II, Título XV, ley 35.

37 RLI, Libro V, Título XII, ley 24.

38 Gustavo Villapalos Salas, *“Los recursos en materia administrativa en Indias”*, Op. Cit., pág. 51.

39 Nótese desde ya la similitud entre los actos de gobierno del Estado colonial y los actos administrativos del Estado de Derecho, que tienen la característica de la ejecutividad a partir de su ejecutoriedad.

ó devolutivo, y no se entienda, que está inhibida la Audiencia”. Así, la Audiencia estaba habilitada para suspender la ejecución del acto (decidir si el recurso tenía efecto suspensivo o devolutivo), salvo en casos excepcionales, como los actos que ordenaban la realización de ordenanzas, la satisfacción de daños y la regulación de estancias de ganado<sup>40</sup>.

#### 1.4. Los actos de gobierno podían tener contenido general

Otro aspecto importante que debe mencionarse es que los actos de gobierno podían ser de carácter general o bien de contenido particular<sup>41</sup>. Los actos generales, esto es, cuyo contenido normativo era abstracto e impersonal, eran los acuerdos, las ordenanzas<sup>42</sup> y los bandos de buen gobierno<sup>43</sup>. Como el destinatario de los actos generales era colectivo, la persona agraviada podía ser individual, o ser un grupo de personas, e incluso una comunidad<sup>44</sup>.

Sobre los acuerdos y las ordenanzas debe decirse que no hay absoluta claridad acerca de si eran medios de transmitir autoridad diferentes o si ambas palabras eran sinónimas y hacían referencia al mismo fenómeno, pero existe acuerdo entre los historiadores en que, de cualquier modo, se trataba de actos de gobierno de índole general, que eran expedidos por los cabildos de las ciudades, partidos o villas, y era común que su ejecución ocasionara perjuicios a sus habitantes, por lo cual los reyes ordenaron que pudieran ser apelados ante las Reales Audiencias. La interposición de la apelación contra este tipo de actos aparejaba una acción pecuniaria contra las autoridades del cabildo que expedieron el acto<sup>45</sup>. El profesor Miguel Malagón, de la Universidad de los Andes en Bogotá, menciona respecto del asunto que los acuerdos y las ordenanzas eran “actuaciones similares que se entendían como una regulación bastante general de una materia determinada”, es decir, que ellas eran una “legislación” propia de las ciudades que desarrollaban el núcleo esencial de un acuerdo<sup>46</sup>.

40 Gustavo Villapalos Salas, “*Los recursos en materia administrativa en Indias*”, *Op. Cit.*, pág. 51

41 Sobre esta distinción, véase a Gustavo Villapalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, pág. 46; Víctor Tau Anzoátegui, *Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004, pág. 17; y Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, *Op. Cit.*, págs. 45 y 46.

42 Sobre los acuerdos y las Ordenanzas, ver a Gustavo Villapalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, págs. 41 y 46.

43 Sobre los bandos de buen gobierno, uno de los cuales será protagonista del próximo capítulo de este artículo, ver a Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, *Op. Cit.*, pág. 47.

44 El recurso de agravios que trae a colación el profesor Miguel Malagón es de este último tipo de destinatarios.

45 Gustavo Villapalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, pág. 46.

46 Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, *Op. Cit.*, pp. 48 y 49.

Los bandos de buen gobierno, por otro lado, eran órdenes relativas a la vida en comunidad de los habitantes de una villa o ciudad, emitidas por las autoridades urbanas competentes<sup>47</sup>. Esas órdenes versaban sobre los asuntos cotidianos de las localidades, específicamente sobre lo relativo a los reglamentos de policía –es decir, sobre la pacífica convivencia–:

*“Los reglamentos de barrer y regar las calles, cerrar las puertas de las casas de noche y llevar luz a determinadas horas, no correr por lo interior de las poblaciones a caballo, ni en carruajes, para evitar las desgracias que ocasionaban estos excesos, sujetarse a las posturas de los comestibles y bebidas, no verter agua, guardar en las fondas, cafés, tabernas y casas públicas de juego aquellas reglas establecidas por el gobierno, y otras de esta especie, que contribuyen a la quietud de los pueblos, comodidad de las calles, hermosura y conservación de arboledas, caminos, fuentes públicas y paseos”<sup>48</sup>.*

Más adelante, el bando de buen gobierno va a ser objeto de un desarrollo profundo, porque es con base en uno de ellos, proferido en 1814 en el Estado de Cundinamarca, que se probará la pervivencia de los métodos de control de la colonia después del umbral de las independencias y el surgimiento de las repúblicas. Es por esta razón que se han enfatizado los actos de carácter general, dejando de lado, por lo menos para este artículo, la importancia que también tuvieron los actos de contenido particular.

## 1.5. Los daños causados por los actos de gobierno agraviantes y su reparación

En la Real Pragmática de los Reyes Católicos del 26 de julio de 1502, citada con antelación, se hace un recuento de prácticamente todo lo que se ha relatado hasta el momento, y añade el aspecto que falta analizar del recurso de apelación, esto es, el daño agravante y su reparación, el cual, siguiendo las lógicas de la neoescolástica, debía mirar hacia el bien común que se hubiera roto con la decisión antijurídica:

*“(…) ordenamos y mandamos, que quando semejantes causas vinieren á la nuestra Audiencia en grado de apelacion ó nulidad, ó por simple querella ó en otra qualquier manera, que ántes que los dichos nuestros Presidente y Oidores sobre ello provean, lo miren mucho, y que ántes de inhibir ó man-*

47 María Rosa Pugliese, “Apuntamientos Sobre la Aplicación del Derecho Indiano Local en el Río de la Plata. Una Creación Jurídica Empírica”, en *Revista de Historia del Derecho Núm. 33*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2005, pág. 251.

48 Víctor Tau Anzoátegui, Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica), *Op. Cit.*, pág. 17. El fragmento también es citado por Miguel Malagón Pinzón, Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011), *Op. Cit.*, pág. 48.

*dar sobreseer, manden á los dichos nuestros Corregidores y otros Oficiales de las tales ciudades, villas y lugares, que envíen la razon dello ante ellos, y la causa que les movió á hacer lo que hicieron y mandaron; y despues de ser informados dellos, y oidas las partes, provean lo que les pareciere justo, habiendo consideracion al buen público, ca quando las cosas de esta calidad son de poco perjuicio, siempre se debe mucho mirar lo que pareciere que conviene al bien comun”<sup>49</sup>.*

Aunque su lectura es penosa e induce el sueño, en este fragmento se pueden leer los aspectos procesales más importantes del recurso de agravios contra los actos de gobierno: la apelación era al mismo tiempo una querrela, una queja o cualquier otra manera, es decir, cualquiera otra vía jurídica que implicara una revisión judicial del acto agravante, y que podría terminar en la revocación misma del acto. Esto significa, en primer lugar, que en las fuentes primarias, cada vez que se encuentran expresiones como “queja”, “querrela”, “por vía de agravios” o “cualquiera otra que sirva en derecho”, se está haciendo referencia al recurso de apelación de los actos de gobierno ante las Reales Audiencias<sup>50</sup>; y significa también que, al menos en principio, eran recurribles todos los actos que produjeran una lesión o menoscabo frente al derecho de una persona (o grupo de ellas), indistintamente de si su contenido era general o particular<sup>51</sup>. Una vez se apelaba un acto por la parte interesada, el asunto dejaba de ser gubernativo para volverse tema de justicia<sup>52</sup>.

Respecto del daño o agravio en el contexto del Derecho Indiano, el jurista chileno Eduardo Soto Kloss menciona que “en el período indiano la responsabilidad de la autoridad (Estado, en aquella época “Corona”) era reconocida en la Recopilación de Leyes de Indias, texto que reconocía el deber de la autoridad de indemnizar (no en tanto funcionario, sino como Estado) los perjuicios, daños o agravios que sufren los súbditos por su actuación”<sup>53</sup>.

49 Ver *Novísima Recopilación de Leyes de España, dividida en XII libros*, en que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II. en el año de 1567, reimpresa últimamente en el de 1775: y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta el de 1804. Mandada a formar por el Señor don Carlos IV, *Op. Cit.*, Libro VII, Título III.

50 Siempre que el investigador no se encuentre ante un juicio de residencia, una visita o algún otro medio de control, como las querrelas que podían poner los súbditos ante el rey por daños o agravios cometidos por sus oficiales. Véase a Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contra lectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, *Op. Cit.*, pág. 258.

51 Este tema -los diferentes nombres del recurso de agravios o de apelación- se desarrolla páginas abajo, pero vale la pena dejar sentado desde ya que este régimen jurídico – procesal refule por su vitalidad durante el interregno que va desde 1808 hasta 1816 en el Estado que tuvo por nombre Cundinamarca, el Nido del Cóndor. Por lo demás, ver a Gustavo Villalpalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, pág. 42.

52 Ver RLI, *Op. Cit.*, Libro II, Título XV, Ley 34.

53 Eduardo Soto Kloss, *Derecho Administrativo, bases fundamentales, Tomo II, El principio de juridicidad*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996, p. 388. Ver también, del mismo autor, “La responsabilidad pública: Enfoque político”, en *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Ediciones UNSTA, 1982, pp. 29 y 30.



Un buen ejemplo de agravio que fue resuelto por la vía de la apelación en América es la “conurrencia de titularidades”, que básicamente se presentaba cuando dos personas consideraban tener la titularidad sobre un mismo derecho. Es lo que pasaba con los litigios resultantes de la pretensión de funcionarios españoles de conocer las causas de los indígenas, reservadas a estos últimos; o bien si las autoridades peninsulares privaban de cacicazgos a las comunidades indígenas, o cuando las autoridades se entrometían en las “facultades y poderes concedidos a los caciques”<sup>54</sup>. Otro tipo de agravio era el que surgía del simple y llano abuso de las autoridades, como el que expone el profesor Miguel Malagón Pinzón en su libro *Vivir en Policía*, consistente en la extralimitación en que incurrió un oidor de la Audiencia al trasladar, durante una visita a la tierra, un pueblo de indígenas de clima cálido a clima frío<sup>55</sup>.

Es particularmente significativo que los historiadores especializados en la organización estatal de la América Indiana, resalten la finalidad reparativa de las quejas impetradas por las personas receptoras de los agravios. Así, por lo general, todas las quejas de abusos o mala administración conllevaban solicitudes de reparación, y las órdenes que al cabo de los procesos decidían esos asuntos imponían medidas para remediar los daños ocasionados<sup>56</sup>. Debe decirse, además, que la gran mayoría de los casos en donde se apelaban decisiones agraviantes de las autoridades coloniales, eran casos en los que los intervinientes fueron indígenas, y que lo hicieron en contra de decisiones de policía (administrativas). Los litigios contra las autoridades eran más numerosos que los pleitos civiles o criminales<sup>57</sup>.

Uno de tantos ejemplos de este tipo de recursos es el siguiente: en junio de 1802, los “indios principales del pueblo de Machtetá” (José Cabeza, Gabriel Fula y Jesús Reyes), se quejaron ante el fiscal de la Audiencia de Santa fe por las múltiples vejaciones y azotes a los que eran sometidos por el corregidor de dicha población, don Manuel Venegas. Según aducían los jefes indígenas, abusando del poder de su cargo, dicho funcionario, en lugar de buscar la justicia y el buen gobierno de las personas sometidas a su jurisdicción, lo que hacía era ambicionar y arrebatarles las tierras a las personas más pobres y miserables y, para colmo de males, seguía cobrando los tributos anuales. “Señor, ya estamos tan atribulados, quedamos quasi en estado de desesperar y no tenemos mas abrigo, y consuelo, sino es el de los sielos”. La queja ante la Audiencia contra el corregidor no contenía solamente

54 Sobre todo esto, ver a Gustavo Villapalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, pág. 45. Ver también a Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, *Op. Cit.*, pág. 256.

55 Sobre este caso, ver a Miguel Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, *Op. Cit.*, pág. 37, pie de página núm. 70.

56 Woodrow Borah, *El Juzgado General de Indios en la Nueva España*, *Op. Cit.*, p. 63.

57 *Ibid.* pág. 63. Ver también a Andrés Lira, “El indio como litigante en cincuenta años de audiencia, 1531-1580”, en *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Tomo I, México, UNAM, 1995, pp. 765 a 782.

la relación de hechos que originaban las inconformidades, sino la solicitud de que las medidas de tal autoridad se truncaran, evitando la profundización de los agravios a la comunidad<sup>58</sup>, es decir, la solicitud de medidas cautelares.

El breve caso que se citó arriba puede entenderse mejor si se contextualiza dentro de algunas de las disposiciones que, a lo largo de los siglos, promulgaron los reyes españoles con el objeto expreso de reparar los daños cometidos por las autoridades, inclusive, en nombre de la Corona:

**Cuadro 2:** Algunas previsiones de responsabilidad de la corona y reparación en la recopilación de leyes de indias (RLI) de 1680.

Norma	Tema de la norma	Legislador	Ubicación en la RLI
"Ordenamos a los de nuestro Consejo de Indias, que si en las materias que le tocan por hecho propio nuestro, ó por ordenes, que hayamos dado se huvieren causado algunos daños, o agravios de terceros, los remedien y hagan, que se les dé satisfacción".	Reparación por injustos a los súbditos de la Corona (españoles y nativos americanos).	Felipe IV en Decreto del 14 de Agosto de 1624, repetida en Ordenanza 19 de 1636.	Libro II, Título II, Ley 19.
"Los Virreyes, y Gobernadores tengan siempre mucha vigilancia, y cuidado, y procuren entéder, y saber como proceden los Corregidores, y Admiistradores de Indios en su buen tratamiento, y para mas acierto reconozcan las leyes, y ordenes dadas en favor de los Indios, ansi por Nos, como por nuestros Virreyes, y Audiencias Reales, sobre que los Corregidores no traten, ni contraten, y las hagan cumplir, y guardar con puntualidad en todo lo conveniente al servicio de nuestro Dios, y nuestro, y bien de los naturales"	Orden a las autoridades españolas en América de buen cuidado con los aborígenes.	Felipe II en Madrid, 13 de diciembre de 1595.	Libro VI, Título X, Ley 5ª.
"Si los Indios de Señorío recibieren algún agravio del Alcalde mayor, Justicia, ó otra qualquier persona, puedan ir libremente á la Audiencia Real del distrito á dar su quexa, pedir satisfacion del agravio, y que se les haga justicia, y no se les ponga impedimento".	Facultad de los indígenas de acudir a las Reales Audiencias para obtener la reparación por agravios hechos a ellos.	Felipe II en el Bosque de Segovia el 10 de agosto de 1562 <sup>59</sup> .	Libro VI, Título X, Ley 18

58 En Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Bogotá, *Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 1, folios. 94 a 101*. Ver en especial el folio No. 96, anverso.

59 También citado por Antonio Dougnac Rodríguez, *Manual de Historia del Derecho Indiano, Op. Cit.*, p. 322.

Norma	Tema de la norma	Legislador	Ubicación en la RLI
"Conviene enviar jueces visitadores á las Provincias de las Indias, para q conozca de los agravios, que reciben los Indios, y reformen los abusos introducidos contra nuestra voluntad, que siempre será de remediar los que padecen, y obviar las vejaciones, y molestias con que son ofendidos (...) Ordenamos y mandamos, que los Virreyes, Presidentes, Audiencias, y Gobernadores nos envíen en todas ocasiones relación de lo que pareciere mas digno de remedio, y mayor providencia, para que Nos tomemos la resolución, que mas convenga á la á la (SIC) libertad, y buen tratamiento de los Indios"	Envío de visitadores a las Indias para que conozcan de los agravios hechos contra indígenas, a fin de remediarlos.	Felipe II, 11 de junio de 1583.	Libro VI, Título X, Ley 22.

Así pues, la posibilidad de impugnar judicialmente las decisiones de quienes gobiernan, y la garantía de reparación ante el daño ocasionado por el accionar del Estado, son las principales características del Derecho Público colonial. Como ha explicado el profesor Miguel Malagón, las instituciones jurídicas del Antiguo Régimen español estaban todas ellas insufladas por ese espíritu restaurativo, espíritu que él identifica con la Ciencia de Policía, y es por ello que desarrolla, además del recurso de agravios, el recurso de suplicación, las visitas, los juicios de residencia, etc., que también tenían por objeto el control restaurativo<sup>60</sup>. Quizás fue pensando en todo esto que el jurista, sociólogo e historiador español Carmelo Viñas Mey, en clara contravía doctrinal frente a lo que han sostenido tanto constitucionalista y administrativista durante el Siglo XX, menciona sobre el régimen jurídico-político de la España en América que "[e]sas instituciones inicialmente democráticas surgen, más bien que de un espíritu político de democracia, que no era propio de la época, de un espíritu jurídico de fiscalización, que surgió potente. Nacieron al calor de los bandos y contiendas entre los españoles y de sus excesos sobre los indios, como reacción para establecer un régimen jurídico que acabase con aquellas y evitase éstos. (...) Claramente se ve, cómo Cortes, cabildos abiertos, procuradores de Indias y derecho de petición, es decir las instituciones democráticas, surgen en América principalmente como órgano de fiscalización para impedir agravios y ser cauce de aspiraciones ante el Poder Público"<sup>61</sup>.

60 Miguel Malagón Pinzón, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, *Op. Cit.*, págs. 199 a 294; ver también, aunque con un énfasis puesto en el asunto de la responsabilidad del Estado (o la Corona), a David Llinás Alfaro, *Estado Indiano, Estado Responsable*, *Op. Cit.*, págs. 131 a 182.

61 Carmelo Viñas Mey, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, *Op. Cit.*, pág. 59.

## 2. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CUNDINAMARCA

Como se dijo en la introducción, el propósito de este artículo es demostrar que el recurso de agravios o de apelación del Derecho Público colonial no solo sobrevivió al umbral de la independencia (en el Estado de Cundinamarca), sino que fue utilizado varias veces para controlar los abusos de las autoridades republicanas -y obtener las correspondientes reparaciones- durante el periodo comprendido entre 1814 y 1815.

Pero con tal finalidad, es importante que primero se haga una breve presentación de los aspectos institucionales establecidos en la Constitución de Cundinamarca en su versión republicana, es decir, la que resultó luego de su revisión bajo el influjo independista inspirado por Antonio Nariño, para luego sí presentar el caso, que ya había sido objeto de mención en una oportunidad anterior<sup>62</sup>. Al final, y esto se repetirá en las conclusiones, la exhibición de estos casos permitirá demostrar porqué la actual acción (o pretensión) de nulidad y restablecimiento del derecho no se origina en el recurso de exceso de poder subjetivo (o de plena jurisdicción) en Francia, sino en el recurso de apelación indiano. Estos casos, cuyos soportes documentales se encuentran en la Sección de Archivo Anexo I, Fondo Quejas, del Archivo General de la Nación en Bogotá, Colombia, también permitirán hacer una comparación procesal entre el tantas veces mencionado recurso de agravios y la actual acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

### 2.1. La Composición del Estado de Cundinamarca, el Senado Conservador y la política expansionista

#### 2.1.1. La Composición del Estado de Cundinamarca en 1811

El Estado de Cundinamarca tiene su antecedente histórico inmediato en la conformación de la Suprema Junta de Gobierno de Bogotá el 20 de julio de 1810. Aquella Junta de notables criollos, terratenientes y orgullosos hijos de Don Pelayo, se autoproclamó gobernadora, en nombre de Fernando VII, de todo el territorio que correspondía al Virreinato de la Nueva Granada, que a su vez correspondía al territorio que históricamente se identificaba con la Real Audiencia de Santafé, más Quito y la Capitanía General de Venezuela<sup>63</sup>. Daniel Gutiérrez Ardila explica estas pretensiones expansionistas a partir de la teoría del postliminio, consistente en que el efecto del cautiverio del rey en la Francia napoleónica, y de las abdi-

62 David Llinás Alfaro, Estado Indiano, Estado Responsable, *Op. Cit.*, págs. 139 a 142.

63 Ver a Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Documentos del primer siglo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, pág. 425.

caciones de Bayona, fue el resurgir de los derechos que originalmente tenían los muiscas sobre todo el territorio sobre el que alguna vez habitaron y señorearon, solo que dicho resurgir recaía no sobre los indígenas (de ninguna manera sobre ellos, o al menos no de forma exclusiva), sino sobre los criollos que heredaron sus tierras de los conquistadores. Es por eso que surge el nombre prehispánico de Cundinamarca (el Nido del Cóndor)<sup>64</sup>. Cualquiera que haya sido la motivación política de los protagonistas del 20 de julio, y de los sucesos posteriores, lo cierto es que la conformación de una Junta de gobierno estaba directamente ligada con el modelo que se había instaurado en Sevilla y luego en Cádiz, la Junta Suprema Central de Regencia, que gobernaba en nombre de Fernando VII y cuyos ires y venires desembocaron en dos independencias: la de España frente a Napoleón (magistralmente narrada por Pérez Galdós), y la de Hispanoamérica frente a España (que nadie ha sabido narrar magistralmente).

La inspiración en la Junta de Cádiz<sup>65</sup>, e incluso la teoría del postliminio, permiten entender porqué el Acta del Cabildo Extraordinario de Santafé acude a la legitimación popular para justificar las decisiones que allí se tomaron, entre las que se destaca el respeto al peso de la figura política del monarca y el ánimo expansionista de quienes empezarán a gobernar en nombre del rey:

*“En la ciudad de Santafé, a veinte de julio de mil ochocientos diez, y hora de las seis de la tarde, se juntaron los S.S. del M.I.C. en calidad de extraordinario, en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública y proclamado por su Diputado el señor Regidor don José Acevedo y Gómez para que le propusiese los vocales en quienes el mismo pueblo iba a depositar el Supremo Gobierno del Reino; y habiendo hecho presente dicho señor Regidor que era necesario contar con la autoridad del actual Jefe (...) «Juramos por el Dios que existe en el Cielo, cuya imagen está presente y cuyas sagradas y adorables máximas contiene este libro, cumplir religiosamente la Constitución y voluntad del*

64 Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, págs. 247 y 248.

65 Sobre las conexiones entre lo sucedido en España tras la abdicación de Bayona y los movimientos junteros en América Hispánica, véase a José M. Portillo Valdés, *Crisis Atlántica. Autonomía e Independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2006, pág. 60 en adelante. Sobre lo sucedido en la Nueva Granada, ver págs. 114 a 120. Un breve análisis comparado entre Cundinamarca y Antioquia frente al que se denomina movimiento juntero, puede verse en María Dolores Gómez G. y Natalia Flórez Mejía, “Análisis Comparado de las Constituciones Antioqueñas de 1812 y 1815”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Núm. 105*, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2006, págs. 304 a 309. Otro análisis similar, en cuanto al lenguaje usado por ambas constituciones desde la separación entre lo público y lo privado, puede verse en Víctor Uribe Urán, “Constitucionalismo provincial colombiano, vida pública y vida privada en el período postcolonial”, en Andrés Botero Bernal (Ed.) *Origen del Constitucionalismo Colombiano*, Medellín, Universidad de Medellín, 2006, págs. 37 a 45; sobre el mismo asunto, pero a nivel comparado en América Latina, Íd., “*The Great Transformation of Law and Legal Culture: “The Public” and “the Private” in the Transition from Empire to Nation in Mexico, Colombia, and Brazil, 170-1850*”, en Joseph W. Esherick, Hasan Kayali y Eric Van Young (eds.), *Empire to Nation: historical perspectives on the making of the modern world*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2006, pp. 88 a 94.

*pueblo expresada en esta acta, acerca de la forma del Gobierno provisional que ha instalado; derramar hasta la última gota de nuestra sangre por defender nuestra sagrada religión C.A.R. nuestro amado Monarca Don Fernando VII y la libertad de la Patria”<sup>66</sup>.*

El sustrato político de ese llamado al pueblo<sup>67</sup>, y el principio del gobierno monárquico, pareció continuar bajo la forma de los Reglamentos de la Suprema Junta de Santafé de enero de 1811, instrumentos de autoridad de la Junta de Gobierno que trataron el tema de la elección de los miembros de la Junta Provincial, y que de forma autocrática extendió la jurisdicción de su territorio de Ibagué a Ubaté. Los reglamentos empezaban con un interesante proemio o prólogo, que partía de la idea del gobierno delegado por el poder del pueblo:

*“Habitantes de la Provincia de Santafé! Es llegado el tiempo de realizar vuestros deseos, y de poner en ejercicio vuestros derechos. Va á formarse la Junta Provincial de un modo legal, segun lo habeis tantas veces pedido, y que por diversos motivos no se habia podido verificar. Al fin lo habeis conseguido, y vais á formarla de vuestra mano”<sup>68</sup>.*

Los reglamentos parten de la premisa política según la cual Santafé es el centro legal del nuevo gobierno, que tendría jurisdicción sobre las ciudades de San Juan y San Martín de los Llanos, La Palma, Tocaima, Ibagué, Guaduas, la Mesa, el Espinal, Zipaquirá, Ubaté, Chiquinquirá, Puente Real, Chocontá, Turmequé, Villa de Tenza, Boza y Cáqueza; ciudades, villas y partidos que tendrían derecho a enviar a sus representantes para conformar el Colegio Electoral que habría de elegir al “vicegerente”<sup>69</sup> del rey como jefe del poder ejecutivo y, también, redactar

66 Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe, 20 de julio de 1810. La fuente original fue quemada durante alguna de las tantas guerras civiles colombianas del Siglo XIX, pero su reproducción puede encontrarse, por ejemplo, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 425 a 229. El revisionismo histórico de Indalecio Liévano polemiza con el lindo relato que la historiografía tradicional ofrece sobre el “día de la independencia”, y también con el sustrato popular de los sucesos del 20 de julio.

67 Sobre la soberanía del pueblo en el contexto de los movimientos junteros en Nueva Granada, ver a Bartolomé Clavero, “Nación y Naciones en Colombia. Entre Constitución, Concordato y un Convenio (1810-1820)”, en *Revista de Historia del Derecho* Núm. 41, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2011, págs. 87 a 89; Isabela Restrepo Mejía, “La soberanía del pueblo durante la época de la independencia, 1810-1815”, en *Revista Historia Crítica* Núm. 29, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005; ver, en general, sobre el constitucionalismo provincial, a Edith Alarcón Bernal, “Las primeras constituciones democráticas en América (1810-1812). Socorro 1810, Cundinamarca 1811, Venezuela 1811 y Antioquia 1812” en Bernd Marquardt (ed.) *Constitucionalismo Comparado acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.

68 Reglamentos formados por la Suprema Junta de Santafé (de Bogotá) para facilitar la elección legal de Vocales para la Junta Provincial que ha de gobernar ésta Provincia à nombre de Nuestro Soberano el Señor Don Fernando VII, y mandados circular para su observancia, 1811, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, pág. 430.

69 Indalecio Liévano Aguirre, *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, Tomo II, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997, pág. 669.

la Constitución<sup>70</sup>. El encargado del poder ejecutivo, mientras el rey no estuviese presente, fue el médico Jorge Tadeo Lozano (1771-1816), quien también redactó la Constitución que finalmente fue promulgada el 4 de abril de 1811.

En esta Carta el principio monárquico se conjugó bastante bien con la idea del origen popular del poder político, pues el poder ejecutivo radicaba en la cabeza del rey<sup>71</sup>, pero en su ausencia (probable no solo por su resguardo involuntario en Francia, sino por la nula posibilidad de que quisiera trasladarse a gobernar un remoto Estado en los Andes<sup>72</sup>) era ejercida por el Presidente de la Representación Nacional, razón por la cual, pese a ser una monarquía liberal cuya soberanía radicaba en el Pueblo<sup>73</sup>, el funcionamiento de Cundinamarca como Estado fue siempre el de una República<sup>74</sup>. La Constitución fue un extenso documento con 342 artículos repartidos en catorce capítulos<sup>75</sup> que distribuyen el poder político entre el monarca, la Representación Nacional (que está compuesta, a su vez, del Presidente y Vicepresidente, del Senado de Censura, de dos consejeros del poder ejecutivo, los miembros del legislativo y los tribunales que ejercen el poder jurisdiccional), el poder legislativo y el poder judicial. También se regularon aspectos como las elecciones de los poderes públicos, la composición de las fuerzas armadas y el tesoro nacional. Finalmente, en el Título XII se presenta una declaración de los derechos del hombre en la que se define a la libertad, escolásticamente, como la facultad de hacer todo lo que no “sea en daño de tercero, ó en perjuicio de la sociedad”, y se limita tal garantía, también escolásticamente, cuando se dispone que “el uso de la libertad está ceñido necesariamente á este principio inspirado

70 Ver a Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816*, *Op. Cit.*, pág. 250

71 Ver también, sobre el Estado de Cundinamarca en su etapa monárquica, a Laureano Gomez Serrano, *El Control Constitucional en Colombia. Evolución Histórica*, Bucaramanga, Editorial UNAB, 2011, págs. 19 a 26.

72 De todas formas, existía un antecedente relativamente cercano de un monarca europeo que había trasladado su Palacio de Europa a América. Se trataba de la dinastía de los Braganza en Portugal, que, presionados por la amenaza bonapartista, mudan la capital del reino de Lisboa a Río de Janeiro en 1807. Ver a Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Historia Constitucional Comparada*, tomo I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011. pág. 118.

73 El numeral 15 del título XII de la Constitución de Cundinamarca de 1811 establecía que “La Soberanía reside esencialmente en la universalidad de los Ciudadanos”.

74 Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Op. Cit.*, pág. 118. Ver también a Bartolomé Clavero, “Nación y Naciones en Colombia. Entre Constitución, Concordato y un Convenio (1810-1820)”, *Op. Cit.*, pág. 87.

75 Ver sobre el asunto a Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Op. Cit.*, págs. 118 y ss; Isidro Vanegas, *La Constitución de Cundinamarca: Primera del Mundo Hispánico*, en *Revista Constitucional Núm. 12*, 2011, en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/viewFile/291/pdf>, págs. 263 y 264 (10-01-16). Los catorce títulos de la Constitución de 1811 eran: I, de la forma de gobierno y sus bases; II, de la religión; III, de la corona; IV, de la representación nacional; V, del poder ejecutivo; VI, del poder legislativo; VII, del poder judicial; VIII, de las elecciones; IX, de la fuerza armada; X, del tesoro nacional; XI, de la instrucción pública; XII, de los derechos del hombre y del ciudadano; XIII, de los deberes del ciudadano; XIV, disposiciones generales. Ver Constitución de Cundinamarca, Santafé de Bogotá, Imprenta Patriótica de D. Nicolas Calvo y Quixano, 1811, en Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo en Colombia. Edición auténtica y comentada, Documentos del primer siglo*, *Op. Cit.*, págs. 436 a 479.



por la naturaleza, sancionado por la ley, y consignado por la Religión: No hagas a otro lo que no quieres se haga contigo”<sup>76</sup>.

Como parte del poder judicial se estableció un Senado<sup>77</sup>, cuyo objeto “primitivo” es “velar sobre el cumplimiento exacto de esta Constitución é impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del Pueblo, y del ciudadano”<sup>78</sup>. Esa institución se conforma, a su vez, por el Vicepresidente de la Representación Nacional y cinco senadores más. Llama la atención que a este Senado le corresponde efectuar el juicio de residencia al que están sujetos todos los miembros de la Representación Nacional, incluso de “aquellos que han compuesto el mismo Senado”<sup>79</sup>. El procedimiento jurisdiccional de los juicios de residencia coloniales es replicado en esta versión constitucional, pero adaptado también a las características y necesidades del nuevo Estado, como lo fue la división funcional del poder público:

*“al principio de cada año formará el Senado lista individual de todos los miembros de la Representación Nacional que han concluido sus funciones en fin del año anterior, y la circulará por toda la Provincia convocando á los que se sientan agraviados para que dentro de los dos meses ocurran a producir sus quejas en juicio de residencia”; “aun fuera del caso de residencia está obligado el Senado á tomar en consideracion qualquiera queja ó aviso documentado que se le dé por qualquier Poder, funcionario público ó ciudadano, de haber alguno de los tres Poderes Ejecutivo, Legislativo, ó Judicial, ó alguno de sus miembros, usurpado las facultades de otro, ú otros, ó quebrantado notoriamente alguno ó algunos de los artículos de esta Constitucion (...)”<sup>80</sup>.*

Así como el juicio de residencia colonial tenía una finalidad restaurativa, de devolver las cosas a su debido orden natural<sup>81</sup>, la adaptación cundinamarquesa de la institución tenía la finalidad de restaurar las cosas a su “ser constitucional”:

*“En el caso de apelación que interponga el Poder á quien se atribuya infracción, deberá la Representación Nacional en sesion continua, que por ningun caso podrá interrumpirse, oido el voto informativo del Senado, y lo mismo el del Poder que se diga agraviado, decidir con presencia de los antecedentes*

76 Título XII, artículos 3º y 4º.

77 Sobre el tipo de control constitucional ejercido por el Senado de la Constitución de Cundinamarca de 1811, véase a Miguel Malagón Pinzón, “El Control de la Administración Pública en Colombia durante el Siglo XIX y comienzos del XX”, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos 9(1)* 154-165, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007, págs. 156 y 157. Ver también a Laureano Gómez Serrano, *El Control Constitucional en Colombia, Op. Cit.*, págs. 41 a 43.

78 Título VII, artículo 4º.

79 Título VII, artículo 8º.

80 Título VII, artículos 10 y 11.

81 David Llinás Alfaro, *Estado Indiano, Estado Responsable, Op. Cit.*, págs. 147 a 162.



*la cuestión, y mantenerse reunida hasta tanto que aquietados los animos, se restituyan las cosas al ser constitucional*<sup>82</sup>.

Según la configuración colonial del juicio de residencia, la sentencia definitiva dentro del proceso no sólo mencionaba aquellas actuaciones moral o jurídicamente censurables del individuo que era sometido a juicio, sino también sus cualidades personales y administrativas, trazando con ello un perfil escrito que era utilizado posteriormente para medir el mérito personal de estos funcionarios, en el probable caso de que aspiraran otro cargo público<sup>83</sup>. Esta característica también la adoptó el sistema constitucional de Cundinamarca, al punto de que el Senado, actuando como guardián de la Constitución, efectuó el correspondiente juicio sobre los funcionarios más importantes del Estado: Jorge Tadeo Lozano, José María Domínguez y Manuel Camacho y Quesada, presidente y senadores, respectivamente<sup>84</sup> y como no encontró quejas en su contra, los declaró “ilustres ciudadanos, beneméritos de la patria y que la declaratoria hecha sirva de perpetuo monumento que caracterice su patriotismo, honestidad, justificación y desinterés en el servicio del Estado”<sup>85</sup>. El auto de absolución menciona lo siguiente:

*“El Senado convocó a los pueblos de Cundinamarca para concurrir a la residencia de Lozano, Domínguez y Camacho, por acuerdo de 22 de octubre de 1811 firmado por*

*D. José Camilo Manrique, D. Pantaleón Gutiérrez, D. Dionisio Gamba, D. José Miguel Pey y D. Luis Eduardo Azuola y por el secretario D. Crisanto Valenzuela.*

*Llegado el 20 de noviembre, resolvió el Senado aplazar el juicio de residencia, por no poderlo seguir D. Camilo Manrique, presidente-prefecto del Senado contra Lozano, por ser inmediatos parientes y por haber sido compañero en el cuerpo Legislativo con D. Manuel Camacho, y con respecto a Domínguez por haber sido otros los senadores sus compañeros en aquella Cámara. D. Jorge Tadeo Lozano apeló de lo resuelto por el Senado, por creer tal medida infundada, injurídica é ilegal, mas no logró que se revocase lo resuelto. El juicio continuó el 4 de enero de 1812, ante el nuevo Serenísimo Colegio Electoral. El 7 de febrero declaró el Senado que no habiéndose presentado contra Lozano, Domínguez y Camacho queja ó demanda alguna, con justicia hacían pública declaratoria de que tales funcionarios eran ilustres ciudadanos, beneméritos de la Patria y que la declaratoria hecha sirva de perpetuo monumento que*

82 Título VII, artículo 21.

83 José María Mariluz Urquijo, Ensayo sobre los juicios de residencia indianos, *Op. Cit.*, p. 206

84 Miguel Malagón Pinzón, “El juicio de residencia de Jorge Tadeo Lozano”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos Vol 6*, Núm. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.

85 *Ibid.*

*caracterice su patriotismo, honestidad, justificación y desinterés en el servicio del Estado. Dicho Auto lo firmaron D. José Camilo Manrique, D. Juan Jurado, D. Francisco Javier de Vergara, D. Joaquín de Hoyos, D. Victorino Ronderos y el secretario interino D. Vicente Rojas.*

*El presidente del Estado ordenó que se publicase el Auto en el periódico oficial<sup>86</sup>.*

Así pues, el Senado Conservador no solamente fue pensado como un Tribunal que defiende la integridad de la Constitución, sino que se estableció como mecanismo de control constitucional al juicio de residencia de origen colonial. Dado que las autoridades coloniales eran fiscalizadas mediante este instrumento de control, los constituyentes de 1811 pensaron que la mejor manera de hacer lo mismo dentro de su sistema de gobierno era implementando tal juicio en la definición de las responsabilidades de los altos cargos del Estado.

Ahora, si se acepta la veracidad de la premisa acá planteada, según la cual -se insiste- el juicio de residencia fue concebido como el medio de control para “velar sobre el cumplimiento exacto de esta Constitución é impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del Pueblo, y del ciudadano”, entonces no es cierta la afirmación, reiterada entre los historiadores constitucionales colombianos, de que no se ha comprobado el uso de la justicia constitucional por parte de ese Senado durante la corta existencia del Estado de Cundinamarca, dadas las realidades bélicas de entonces. El citado juicio de residencia sobre Jorge Tadeo Lozano, que rescata para la historiografía del Derecho Público en América Latina el profesor Miguel Malagón, es prueba de que tal Senado sí ejerció la justicia constitucional, indistintamente de las predisposiciones políticas a favor de los residenciados que pudieron haber tenido los respectivos jueces<sup>87</sup>.

## 2.2. La política expansionista del Estado de Cundinamarca

El 19 de septiembre de 1811 el número extraordinario del periódico “La Bagatela”, del ilustrador Antonio Nariño, se tituló sugestivamente “Noticias Muy Gordas”. La retórica escatológica de quien escribía las noticias llamaba al pueblo a la acción contundente en contra de los enemigos internos y externos del proyecto de independencia, que estaban acechando con peligrosidad las fronteras del reino, y preguntaba al público:

86 Boletín de Historia y Antigüedades, Bogotá, Año 1, No. 3, noviembre, 1902, pág. 144, citado originalmente por Miguel Malagón Pinzón, “El juicio de residencia de Jorge Tadeo Lozano”, op. Cit.

87 En el mismo sentido, explicando las características del control objetivo y del control subjetivo judicialista de la Constitución de 1811, ver a Luis Fernando Hernández Betancur, “Origen institucional del enjuiciamiento contencioso administrativo en Colombia: el control judicial del quehacer administrativo del Acto Legislativo 013 de 1910”, en Francisco R. Barbosa Delgado (Ed.), *Historia del Derecho Público en Colombia, Tomo I*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012, págs. 533 y 534.

*“¿En que fundamos las esperanzas de conservar nuestra libertad? Por fuera se aumentan los peligros, y por dentro la desconfianza y la inacción. La Patria no se salva con palabras, ni con alegar la justicia de nuestra causa. ¿La hemos emprendido, la creemos justa y necesaria? Pues á ello: vencer ó morir, y contestar los argumentos con las bayonetas. ¿¿¿ Habrá todavía almas tan crédulas que piensen escapar del cuchillo si volvemos á ser subyugados???? Que no se engañen: somos insurgentes, rebeldes, traidores y á los traidores, á los insurgentes y rebeldes se les castiga como á tales. Desengañense los hipócritas que nos rodean: caerán sin misericordia baxo la espada de la venganza, porque nuestros conquistadores no vendrán á disparar con palabras como nosotros, sino que segarán las dos hierbas sin detenerse á examinar y apartar la buena de la mala: morirán todos, y el que sobreviviere, solo conservará su miserable existencia para llorar al padre, al hermano, al hijo ó al marido”<sup>88</sup>.*

El trabajo político de Nariño y de sus allegados políticos, como José María Carbonell, había logrado movilizar a la multitud bajo la estrategia del miedo al enemigo, y corriendo el rumor de que había conspiraciones internas para aniquilar los derechos del pueblo, la muchedumbre reunida en la Plaza Mayor empezó a solicitar con suma urgencia que el Senado Conservador convocara a la Representación Nacional, que como se ha visto, era la suma de todos los poderes del Estado<sup>89</sup>. Una vez reunida la Representación Nacional, la exigencia de la multitud fue la renuncia del presidente Lozano y el nombramiento inmediato de Nariño como presidente de Cundinamarca<sup>90</sup>. El precursor aceptó, con la condición de que se le facultase para derogar las normas de la Constitución que resultaren contrarias al momento político<sup>91</sup>.

Así se dio inicio a un proceso de revisión constitucional que derivó en la expedición de otra Carta Política que fue aprobada el 17 de abril de 1812 por el Colegio Revisor y Electoral, y promulgada el 18 de julio del mismo año<sup>92</sup>, que fue sustancialmente diferente a la anterior -aunque su título hiciera referencia a la reforma de la Constitución anterior<sup>93</sup>-, sobre todo en cuanto a la organización, estructura

88 Antonio Nariño, “Noticias Muy Gordas”, *La Bagatela Núm. 11*, 19 de septiembre de 1811, Santafé de Bogotá, Imprenta Real de Don Bruno de Espinosa, 1811.

89 Un relato de primera mano de lo sucedido el 19 de septiembre de 1811 lo hace José Manuel Restrepo, *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 2009 (1827), págs. 153 y 154.

90 Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América Española*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2005, pág. 274.

91 Indalecio Liévano, Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia, *Op. Cit.*, pág. 689.

92 Bernd Marquardt, El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, pág. 481

93 Constitución de la República de Cundinamarca reformada por el serenísimo Colegio Revisor y Electoral, en sesiones tenidas desde veinte y tres de diciembre de mil ochocientos once, hasta diez siete de abril de mil

y fundamentos del Estado. Pero en lo que se refiere a la provincia legal de Santafé, Nariño coincidía perfectamente con lo planteado por el hijo del Marqués de San Jorge. La diferencia entre ambos era más bien una cuestión de método: a diferencia de su antecesor, Nariño no dudó en enviar expediciones militares para anexionar las provincias y cabildos que todavía no hacían parte del Estado. Incluso llegó a decir que no entraría en la Confederación Neogranadina hasta tanto no reuniera a la provincia legal de Santafé<sup>94</sup>. Ello no significaba que los gobernantes cundinamarqueses no aceptaran hacer parte de confederaciones, sino que tales organizaciones solo serían válidas si involucraban las otras cuatro grandes provincias que componían el Nuevo Reino de Granada en 1810: Cartagena, Antioquia, Popayán y Quito<sup>95</sup>, pues las demás, consideraban, eran provincias menores que hacían parte de Santafé por derecho de gobierno. Decía el cronista José Manuel Restrepo sobre este asunto lo siguiente:

*“Nariño también decía que entraría en la confederación luego que hubiese reunido la provincia legal de Santafé, que se extendía a los corregimientos de Tunja, Socorro, Pamplona, Mariquita y Neiva. Para realizar este proyecto favorito, que halagaba tanto su ambición y la de los habitantes de la capital, comenzó a obrar activamente sobre las tres primeras y en la última provincia, a fin de que se unieran a la de Cundinamarca disolviendo sus gobiernos provinciales (...)”*<sup>96</sup>.

Quizás la principal razón del afán expansionista de uno y otro gobernante, pese a sus diferencias ideológicas, era que el territorio primigenio de la provincia de Santafé era muy reducido. Es por eso, tratando de solucionar un problema concreto de economía política, que el 13 de marzo de 1811 -es decir, poco antes de la promulgación de la primera Constitución- la Junta de Gobierno envió una expedición de 300 soldados para someter a los dos cabildos de la provincia de Mariquita, que eran reacios a ser gobernados desde Santa Fe y tenían su propia Junta Suprema Provincial, que funcionaba en Honda<sup>97</sup>. Hay que tener en cuenta que el Control de la provincia de Mariquita suponía también el control tanto de la producción tabacalera de la Nueva Granada como un acceso directo al río Magdalena y, por tanto, a la exportación e importación de productos y mercancías cuyo comercio garantizaba al Estado el ingreso de nada despreciables recursos<sup>98</sup>.

ochocientos doce, Santafé, Imprenta de Don Bruno Espinosa de los Monteros, por D. Nicomedes Lora, 1812, en Bernd Marquardt (ed.), El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 482 a 540.

94 Daniel Gutiérrez Ardila, Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816, *Op. Cit.*, pág. 268.

95 *Ibid.*, pág. 269.

96 José Manuel Restrepo, Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional, *Op. Cit.*, pág. 177.

97 *Ibid.*, pág. 255.

98 *Ibid.*, pág. 256.

La dificultad que albergaba el pobre tamaño de la provincia de Santafé radicaba en la limitación de las autoridades para establecer un proyecto de Estado que fuera sólido económicamente y, desde esa perspectiva, que fuera políticamente estable. Así que desde el principio se sintió con fuerza la necesidad de acrecentar el territorio, pues ampliar el poder del Estado sobre más poblaciones significaba no sólo el incremento del potencial militar, sino también la viabilidad económica del gobierno por la vía de la tributación<sup>99</sup>. También hay que tener en cuenta que una vez Nariño accede al poder en Cundinamarca, y como respuesta ideológica, algunos de los próceres que antes habían estado involucrados en los hechos del 20 de julio y que hicieron parte del gobierno de Jorge Tadeo Lozano, que desde luego se vieron obstaculizados por la “revolución” del 19 de septiembre, también se hicieron presentes en la organización de la Confederación de Provincias Unidas de la Nueva Granada, cuya Acta de fundación data del 27 de noviembre de 2011, y que tenía pretensiones territoriales que pugnaron con las aspiraciones expansionistas de Cundinamarca, pues también reclamó la sucesión del virreinato neogranadino<sup>100</sup>:

*“ART. 2. Son admitidas y partes por ahora de esta Confederación todas las Provincias que al tiempo de la revolucion de la capital de Santa F. en 20 de Julio de 1810, eran reputadas y consideradas como tales, y que en continuacion y en uso de este derecho reasumieron desde aquella epoca su gobierno y administracion interior; sin perjuicio no obstante de los pactos ó convenios que hayan hecho ó quieran hacer algunas de ellas, y que no se improbaran en lo que no perjudique á la union.*

*ART. 3. Lo seran así mismo aquellas Provincias ó Pueblos, que no habiendo pertenecido en dicha época à la Nueva Granada, pero que estando en cierto modo ligados con ella por su posicion geografica, por sus relaciones de comercio, ò a otras razones semejantes, quieren asociarse ahora a esta Federacion, ò a algunas de sus Provincias confinantes, precediendo al efecto los pactos y negociaciones que convengan, con los estados ò cuerpos politicos à quienes pertenezcan, y sin cuyo consentimiento y aprobacion no puede darse un paso de esta naturaleza”<sup>101</sup>.*

99 Daniel Gutiérrez Ardila, *Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816*, *Op. Cit.*, pág. 255.

100 Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, pág. 67. Entre las firmas del Acta de fundación de la Confederación destaca el nombre de Camilo Torres Tenorio, que había sido uno de los promotores de la reyerta del 20 de julio en Santafé. Otro centro de poder de la época muy importante era el instaurado con la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811. Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, *Op. Cit.*, pág. 115 y 116.

101 Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811, en Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra (Eds.), *Constituciones de Colombia*, tomo 1, 4ª Ed., Bogotá, Banco Popular, 1986 (1ª ed. de 1892), págs. 391 a 418. También ver en Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 67 a 82. Es importante destacar también

En consecuencia, la Cundinamarca dirigida por Antonio Nariño se enarboló como un polo de poder competidor para la Confederación de Provincias de la Nueva Granada, y eso también puede servir de trasfondo para explicar su expansión territorial<sup>102</sup>. Así pues, tanto Jorge Tadeo Lozano como Antonio Nariño, siendo presidentes de Cundinamarca, hacían referencia a la “Provincia Legal de Santa Fe” como recurso político para legitimar las políticas expansionistas que abarcarían, eventualmente, los corregimientos y las gobernaciones de Tunja, El Socoro, Pamplona, Neiva, Mariquita y Casanare<sup>103</sup>.

Por esa razón, la nueva Constitución incorporaba no solo a la provincia de Mariquita, que ya se había controlado militarmente y con cuyos notables ya se habían efectuado pactos de participación política y de autonomía administrativa, sino que anexionó al Estado del Socorro, que existía desde 1810 y que había promulgado la primera Constitución de la historia en Hispanoamérica<sup>104</sup>. Es importante destacar que el cabildo de Honda y la parroquia o villa del Chaparral (que hoy está en el departamento del Tolima) hacía parte de la provincia de Mariquita.

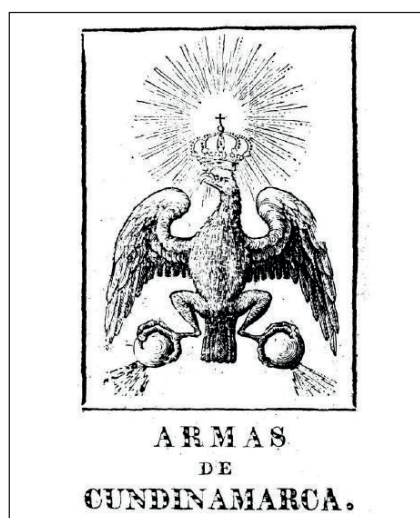
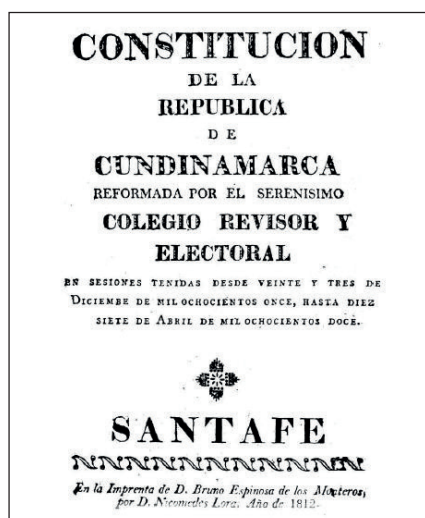


Gráfico 1 y 2: *Constitución Republicana de Cundinamarca*, Bogotá, Imprenta de Bruno de Espinoza de los Monteros, Bogotá, 1812; escudo de armas del Estado de Cundinamarca.

que el Acta de fundación dejó por fuera de sus pretensiones territoriales tanto al Estado de Cundinamarca como las zonas abiertamente realistas, ubicadas en el sur y en el norte del virreinato. *Ibid.*, pág. 67.

102 Bernd Marquardt, El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, pág. 481; *Ibid.*, Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010), pág. 120.

103 Daniel Gutiérrez Ardila, Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816, *Op. Cit.*, pág. 250. Ver también a Isabela Restrepo Mejía, “La soberanía del pueblo durante la época de la independencia, 1810-1815”, *Op. Cit.*, págs. 105 a 107.

104 Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, pág. 121; sobre la presión militar de Cundinamarca sobre los cabildos sometidos originalmente al Estado del Socorro, ver a Daniel Gutiérrez Ardila, Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, *Op. Cit.*

## 2.3. Algunos aspectos institucionales de la Constitución de 1812

La Constitución de 1812 declaró que el Estado de Cundinamarca era una República cuyo gobierno era popular y representativo<sup>105</sup>, ubicó la declaración de los derechos del hombre en la primera parte de la Carta, mantuvo el sistema de la Representación Nacional como la unión de los tres poderes del Estado, con funciones consultivas, excepcionalmente judiciales y de iniciativa constituyente (podía presentar propuestas de revisión constitucional ante el Colegio Electoral)<sup>106</sup>; estableció que el poder ejecutivo era ejercido por un triunvirato con un presidente.

La figura del Senado Conservador como guardián constitucional también la mantuvo, pero no al estilo de un Tribunal Constitucional como en la versión de 1811, que lo incluía dentro del Poder Judicial, sino siendo la primera cámara del legislativo. Es decir, que además de las competencias legislativas que le eran propias, el Senado tenía la función de “sostener esta Constitución y los derechos del pueblo, a fin de que de oficio, o requerido por algún ciudadano, reclame cualquiera infracción o usurpación de todos o de alguno de los poderes que sea contra el tenor de esta Constitución”<sup>107</sup>. Así, el Senado podía recibir las quejas de cualquier persona (funcionarios públicos o particulares) relativas a la usurpación de las funciones constitucionales de un poder por parte de otro, u otros<sup>108</sup>, lo cual constituía, según la misma Constitución, un acto de tiranía<sup>109</sup>, “y en la materia procederá con la exactitud que pide su principal instituto y obligación, cual es de velar sobre el cumplimiento de esta Constitución, ser conservador de ella, e impedir que se atropellen los derechos imprescriptibles del pueblo y del ciudadano en particular”<sup>110</sup>. Como se puede ver, el régimen de control constitucional presente en esta Constitución incluía el factor de publicidad<sup>111</sup> en la legitimidad para interponer las quejas, pero a diferencia de lo que sucedía en 1811, donde el Senado usaba los juicios de residencia como medio de control, allí lo hacía el Poder Legislativo dentro de un procedimiento no muy claro que involucraba una suerte de segunda instancia ante la Representación Nacional<sup>112</sup>, o bien la remisión del

105 Título II, artículo 1º.

106 Ver todo el Título III.

107 Título II, artículo 4º.

108 Título IV, artículo 62.

109 El artículo 11 del Título I menciona que “si algún individuo se quisiese atribuir soberanía, sería un tirano y se le trataría como tal”; y el artículo 6º del Título II reseñaba, sobre la tiranía, que “la reunión de dos o de los tres poderes en una misma persona o corporación es tiránica y opuesta a la libertad de los pueblos”.

110 Título IV, artículo 62.

111 Entendida la publicidad como permitir abiertamente al público la intervención en asuntos del Estado.

112 Título IV, artículos 68 a 74. El artículo 71 vuelve sobre la restitución de las cosas al “ser constitucional”, mencionado arriba en el contexto de la Constitución de 1811: “en el caso de apelación que interponga el poder o funcionario a quien se atribuya infracción, deberá la Representación Nacional, en sesión continua, que por ningún caso podrá interrumpirse, oído el voto informativo del Senado y el del Poder que se diga agraviado,



caso al Tribunal especializado en los juicios de residencia<sup>113</sup>, acaso al juez natural cuando dentro del expediente se evidencie que el poder que incurrió en usurpación de funciones (o tiranía) ha cometido un delito<sup>114</sup>.

El Senado también ejercía un veto institucional contra las decisiones del ejecutivo que fueran “directa o indirectamente subversivas de la Constitución, de manera que el control sobre los actos inconstitucionales era ejercido por la “primera cámara de la legislatura”:

*“Artículo 4.º Cuando los miembros del Poder Ejecutivo quisieren tomar providencias directa o indirectamente subversivas de la Constitución, el disidente estará obligado bajo su responsabilidad a dar parte inmediatamente al Senado o primera Cámara de la Legislatura para que como celadora de la Constitución tome las providencias que estime oportunas”<sup>115</sup>.*

La Constitución de 1812 también despojó al Senado del conocimiento del juicio de residencia contra las altas autoridades de la República, que a partir de entonces sería presidido por un Tribunal de cinco individuos nombrados por el Colegio Electoral<sup>116</sup>. El juicio de residencia fue regulado en el Título VII, y se enfatizó que “todo miembro de la Representación Nacional, como oficial del pueblo, está obligado a responder de su conducta en el ejercicio de sus funciones”, y que “ninguna de las corporaciones de la Representación Nacional será residenciada hasta tanto que se haya renovado íntegramente”.

Ahora bien, para los efectos de este artículo, interesa hacer una descripción de los Tribunales Judiciales que reemplazaron a la Real Audiencia de Santafé en 1812, que había sido fundada en 1548, para efectos de la administración de justicia<sup>117</sup>.

## 2.4. La Sala de Apelaciones del Estado de Cundinamarca a partir de 1812

La Constitución de 1812 dispuso en el artículo 1º del Título VI, que el Poder Judicial consiste en examinar, con autoridad, las diferencias suscitadas entre los ciudadanos, declarar sus derechos, juzgar sus demandas y querellas, y aplicar las penas

decidir la cuestión con presencia de los antecedentes, y mantenerse reunida hasta tanto que se restituyan las cosas al ser constitucional”.

113 Título IV, artículo 64.

114 Título IV, artículo 74-

115 Título V, artículo 4º.

116 Título II, artículo 5º.

117 Bernd Marquardt, *Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010)*, pág. 120.



establecidas por las leyes a sus infractores. Los altos Tribunales, por su parte, hacen parte de la Representación Nacional; mientras que los jueces de inferior jerarquía no tienen parte dentro de la Representación. Los Tribunales que instauró fueron la Sala de Apelaciones, la Sala de Reposición, la Sala de Protección, el Consejo de Guerra y la Comisión de Residencia<sup>118</sup>. Aunque la Constitución enfatiza sobre las funciones y atribuciones del Consejo de Guerra, dadas las realidades bélicas a las que estaba sometido el Estado, en este artículo se realzarán las competencias de la Sala de Apelaciones, porque los casos que se verán en el siguiente capítulo la involucran directamente.

Lo primero que debe decirse es que la Sala de Apelaciones se componía de tres jueces y de un fiscal, y que su competencia recaía, entre otras cosas, en el conocimiento de los procesos que tenían a su cargo algunas de las instituciones del Antiguo Régimen colonial en los asuntos seculares y también en los espirituales, como las Juntas Superiores de Real Hacienda, la Junta Superior de Tribunales<sup>119</sup> o los jueces hacedores de diezmos<sup>120</sup>. Adicionalmente, y todavía más importante para este artículo, la Sala de Apelaciones asumió la competencia jurisdiccional sobre los recursos que se interpusieran contra las autoridades que se encontraban, el 20 de julio de 1810, sujetos al Superior Gobierno y a la Superintendencia General de Real Hacienda (es decir, al virrey mismo, pero en los asuntos de hacienda<sup>121</sup>), como lo eran las subdelegaciones, los cabildos y los jueces inferiores (es decir, alcaldes pedáneos u ordinarios). La norma también indica que la jurisdicción de este Tribunal recae sobre las provincias agregadas con posterioridad al 20 de julio, y sobre aquellas que, sin ser parte del Estado de Cundinamarca, deciden acudir a su justicia para resolver sus propios casos<sup>122</sup>. Las sentencias de este Tribunal debían motivarse en cualquier caso, sobre todo cuando fueran revocatorias, lo que llama la atención porque durante el régimen colonial se acostumbraba no motivar las resoluciones judiciales, pues se veía en el juez al sacerdote de la justicia, el *judex*

118 Título VI, artículo 3°.

119 La Junta Superior de Tribunales era un comité permanente de la Real Audiencia de Santafé y de personas vinculadas con la administración fiscal del Estado, que se reunía con frecuencia para discutir asuntos tanto de la Audiencia como del tema fiscal. Durante la rebelión comunera adquiere la mayor importancia, porque fue ampliada para que a ella asistieran los miembros del Cabildo del Socorro, algunos funcionarios del Tesoro Real y dos oficiales del ejército, bajo la presidencia del visitador general Francisco Gutiérrez de Piñeres. Ver a John Leddy Phelan, *El Pueblo y el Rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009, págs. 176 y ss.

120 Título VI, artículo 10.

121 La Superintendencia General de la Real Hacienda es una institución que surge en el marco de las reformas borbónicas. Aunque el visitador general Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres propuso en 1782 la creación de las intendencias en la Nueva Granada (a la manera de Cuba, en 1764), las consecuencias de la rebelión comunera del año anterior y la oposición del virrey, impidieron su instauración. El efecto fue que las funciones relacionadas con las reformas borbónicas, en la Nueva Granada, recayeron en el virrey. Ver a Jaime E. Rodríguez O., *La independencia de la América Española, Op. Cit.*, págs. 63 y 64.

122 Título VI, artículo 10.

*perfectus*, que solo interpretaba el derecho natural, y era necio si expresaba las causas de sus sentencias, porque abría de tal manera la puerta a su impugnación<sup>123</sup>.

Para que el lector pueda comprender cabalmente la importancia de lo que se acaba de decir, es importante precisar dos cosas. En primer lugar, otorgarle a la Sala de Apelaciones la facultad de decidir sobre los recursos impetrados contra las autoridades mencionadas, significa ubicar a tal institución en el lugar de la Real Audiencia, al menos en lo respectivo al contencioso contra los actos de gobierno. Lo segundo es que esas autoridades eran esencialmente locales, y que las localidades, en épocas preindustriales, gozaban de una autonomía significativa respecto de los poderes centrales del Estado, dado el largo tiempo que podría durar la transmisión de una orden desde su fuente hasta sus destinatarios<sup>124</sup>.

Los cabildos, como podrá suponerse, eran los concejos de gobierno de las villas y ciudades, integrados por regidores o concejales, personas que hacían parte de la comunidad y que se cooptaban para renovar su composición. Antes se ha mencionado que expedían acuerdos, es decir, actos de gobierno de carácter general que podían ser apelados ante las Audiencias en caso de agravios a particulares<sup>125</sup>. Tanto la estructura como la integración de los cabildos son exactamente iguales en el régimen colonial y en el constitucional<sup>126</sup>. Por su parte, los jueces inferiores, en los diversos regímenes constitucionales que surgen después de 1810<sup>127</sup>, son

123 Título VI, artículo 11. Sobre la prohibición de la motivación de las sentencias en el Antiguo Régimen español, véase a Eduardo Martiré, *Las Audiencias y la Administración de Justicia en las Indias*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005, pág. 53.

124 Sobre el aspecto de las autonomías locales en la “era del caballo”, ver los primeros tres tomos de la Historia Mundial del Estado, particularmente el primero, del profesor Bernd Marquardt.

125 Sobre los acuerdos como actos de carácter general, ver a Gustavo Villapalos Salas, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, *Op. Cit.*, págs. 41 y 46. Respecto de los cabildos, ver especialmente a Antonio Dognac Rodríguez, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, *Op. Cit.*, págs. 165 y ss.; Bernd Marquardt, *Historia Mundial del Estado, Tomo III. El Estado de la Modernidad Temprana en Asia, África y las Américas*, Bogotá, Temis, 2014, págs. 182 y 183.

126 La Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia (revisada en Convención del 10 de julio de 1815), señala en artículo 1 de su título VII: “Las municipalidades o cabildo se compondrán en toda la provincia de dos alcaldes ordinarios, seis regidores y un síndico procurador general sin voto”. Se trata de la misma composición de los cabildos o ayuntamientos del régimen castellano transplantado en América. Medellín, Imprenta del Gobierno por el ciudadano Manuel María Viller-Calderon, 1815, 48 págs., en Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 207 a 229.

127 Por ejemplo, los capítulos II y III de la Sección Tercera, sobre el Poder Judicial, de la Constitución de la República de Tunja de 1811. Ver Constitución de la República de Tunja, sancionada en plena asamblea de los representantes de toda la provincia en sesiones continuas desde 21 de Noviembre hasta 9 de Diciembre de 1811, Santafé de Bogotá, Imprenta de Bruno Espinosa, 1811, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 392 a 422. Otro ejemplo se encuentra en el artículo 91 del Reglamento Provisorio de la Provincia de Pamplona, del 22 de mayo de 1815, donde se menciona que “Los Alcaldes Pedáneos son Jueces Ordinarios de primera instancia para conocer en las causas civiles en qué verse la cantidad hasta de cien pesos, y en las criminales para aprehender los reos, y formar el Sumario, que remitirán a cualquiera de los Alcaldes ordinarios del Departamento o distrito”. Tunja, Imprenta del Estado, por el ciudadano Francisco Xavier García, 1815, págs. 21 a 52, en Bernd Marquardt, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 347 a 355.

tanto los alcaldes pedáneos como los ordinarios que ejercieron jurisdicción civil y criminal en primera instancia desde el régimen colonial y que eran elegidos por la misma comunidad<sup>128</sup>. Además de administrar justicia presidieron los cabildos<sup>129</sup>. Las competencias de los alcaldes eran mucho mayores en las localidades alejadas de los centros del poder político, razón por la cual sus competencias eran más amplias en la medida en que no existieran corregidores o gobernadores<sup>130</sup>, o bien sí, existiendo, estaban lo suficientemente lejos como para no poder intervenir en los asuntos cotidianos de la villa, ciudad o parroquia<sup>131</sup>. Por este motivo, resultaba muy común que los alcaldes pedáneos, y los alcaldes ordinarios, desempeñaran funciones de policía (mantener el orden público y garantizar la seguridad de la comunidad) adicionalmente a sus actividades como administradores de justicia. Esta última atribución resulta muy importante para lo que se expondrá en el siguiente capítulo, porque es en este ámbito de autoridad que ellos podían emitir, excepcionalmente, actos de gobierno de carácter general, como los bandos de buen gobierno. Dada la lejanía del poder central, y como se comprobará más tarde, los alcaldes se sentían libres para abusar<sup>132</sup> de sus competencias o extralimitarse con ellas y así someter a la población a vejámenes y a la arbitrariedad. Esta situación, común en la colonia, se replicará en vigencia del Estado constitucional.

Por su parte, los subdelegados fueron, en el contexto de las reformas borbónicas, los funcionarios que, subordinados a los intendentes, reemplazaron a los antiguos corregidores. Estos corregidores fueron también jueces de primera instancia y en ocasiones se les llamaba “alcaldes mayores”; tenían también funciones de gobierno, pues eran delegados de los gobernadores (luego de los intendentes), virreyes o de los monarcas en ciudades que por su lejanía tendían sobremanera al autogobierno<sup>133</sup>.

128 Es muy importante destacar que tanto las Leyes de Indias como las constituciones posteriores a 1810 diferenciaban a los alcaldes pedáneos de los ordinarios, siendo los últimos jueces superiores en términos de jerarquía, pero también jueces de primera instancia en asuntos civiles, y de instrucción en asuntos criminales.

129 Los alcaldes ordinarios eran dos por cada cabildo, se les denominaban alcaldes de primer y de segundo voto. Los de primer voto debían ser patricios, es decir, oriundos de la villa o ciudad. Como presidían los cabildos, era usual que se generaran conflictos con los corregidores enviados por los gobernadores, virreyes o por el mismo monarca, puesto que estos también presidieron los cabildos, y representaban la injerencia del rey en los asuntos locales. Ver sobre esto a Alfonso García Gallo, “Alcaldes Mayores y Corregidores en Indias”, en Estudios de Historia del Derecho Indiano, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972, pág. 727. También ver a Antonio Dougnac Rodríguez, Manual de Historia del Derecho Indiano, *Op. Cit.*, pág. 170.

130 Según la RLI, los alcaldes ordinarios podían inmiscuirse en asuntos de gobierno solamente cuando había ausencia de corregidores o de gobernadores (RLI, Título III, Leyes XII y XVII).

131 En este mismo sentido, ver a María Rosa Pugliese, “Apuntamientos Sobre la Aplicación del Derecho Indiano Local en el Río de la Plata. Una Creación Jurídica Empírica”, *Op. Cit.*, pág. 248.

132 *Ibid.*, pág. 248.

133 Alfonso García Gallo, “Alcaldes Mayores y Corregidores en Indias”, *Op. Cit.*, págs. 727, 740 y 741.

### 3. LA ACCIÓN PRIVADA “POR VÍA DE AGRAVIO, VIOLENCIA E INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN, O POR EL RECURSO QUE HAYA LUGAR EN DERECHO”

En los albores de la República, como en Cundinamarca desde 1812 hasta 1816, los destinatarios del poder político comprendían que, de la misma manera que podían defenderse de los abusos de las autoridades coloniales mediante institutos como el recurso de agravios, podían controvertir judicialmente las actuaciones de las autoridades públicas cuando éstas vulneraran sus derechos constitucionales. Ya se han visto algunas de las previsiones constitucionales que tendían a garantizar que la ciudadanía interviniera en los asuntos del Estado a través de las quejas en el contexto de los juicios de residencia que primero dirigía el Senado Conservador, en 1811, y luego la Comisión de Residencias, desde 1812. Ahora se expondrá que los ciudadanos (ya no súbditos del monarca europeo) de la República de Cundinamarca parecían tener bien claras sus prerrogativas y derechos constitucionales, pero como la República no se preocupó por definir los medios para hacerlos efectivos -más allá de la intervención popular en las residencias-, los mecanismos procesales que terminaron utilizando fueron los que existían desde antaño bajo el gobierno colonial. Esto conllevó a que, si se sentían vulnerados en sus derechos por las actuaciones administrativas, o mejor dicho, de gobierno, de las autoridades locales (subdelegados o corregidores, cabildo, alcaldes ordinarios y pedáneos), acudieran a los viejos medios procesales del Derecho Público indiano, entre los que se destaca en este artículo el recurso de apelación o de agravios. Aceptar la veracidad histórica de este planteamiento, supone aceptar que ya desde esa época existía una noción bastante diáfana sobre la jerarquización de las normas, entre las cuales la Constitución ocupaba un lugar preeminente; y que existía, al mismo tiempo, una cultura jurídica en contra de la arbitrariedad, que podría ser el punto de encuentro entre la filosofía política que insuflaba el Derecho colonial y la ideología de la ilustración que se adoptó con las constituciones hispanoamericanas de la época y la consagración de derechos universales. A este punto de encuentro<sup>134</sup> se le puede denominar sincretismo neoescolástico-ilustrado sustantivo y procesal.

Como ya no había Real Audiencia en Santafé<sup>135</sup>, y sus actividades en materia jurisdiccional fueron reemplazadas por los cinco Tribunales de la Constitución de 1812 que pertenecían a la Representación Nacional, lo lógico para el ciudadano

134 Ver a Roberto Breña, “El primer liberalismo español y la emancipación de América: Tradición y Reforma”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 121, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, págs 282 y ss.; ver también a Andrés Botero Bernal, *Modelo de Lectura del Constitucionalismo Provincial Hispanoamericano. Origen del constitucionalismo antioqueño*, Medellín, Universidad de Medellín, 2010, pág. 103.

135 Quizás la Constitución de la época que mejor supo expresar que los Tribunales de Justicia reemplazaban a la Real Audiencia, fue la tunjana de 1811. El Capítulo IV de la Sección Tercera, sobre el Poder Judicial, señalaba que “las demás apelaciones de las sentencias que pronunciaren los alcaldes ordinarios se llevarán al alto Tribunal de Justicia que residirá en la capital de la provincia, en los términos que antes se hacía para la Real Audiencia del Reino”.

litigante era acudir ante el Tribunal que más se pareciera a la antigua Audiencia, al menos en lo que respecta al contencioso contra los actos de gobierno, y este era la Sala de Apelaciones. Y así, escondidos entre cientos de folios viejos y arrugados, se pueden encontrar algunas “quejas”, interpuestas por los ciudadanos de Cundinamarca en contra de sus alcaldes ordinarios, que habitaron en villas o ciudades que a veces estaban lejos del centro de poder en Santafé. Tal lejanía es un factor muy importante, porque según se ha expresado antes, entre más lejos se encontraba una comunidad del centro de poder, más facilidades tenía para autogobernarse, lo cual incidía en que los jueces ordinarios, que eran elegidos por el mismo pueblo (los alcaldes) y que presidían los cabildos, tuvieran mayores facultades en asuntos de gobierno o de policía, y que fueran más proclives al exceso y a la comisión de abusos.

Se expondrá, con la brevedad que sea posible, un caso ocurrido en la villa o parroquia del Chaparral. Este caso tiene la característica de que surge en una comunidad política y jurídicamente sometida al Estado de Cundinamarca, pues hacía parte de la provincia de Mariquita, que como se vio, fue anexada a Cundinamarca en 1812 -aunque la presión militar desde Santafé se dio antes de la promulgación de la primera Constitución, en 1811-<sup>136</sup>. También se caracteriza por el hecho de que el conflicto suscitado deriva del abuso cometido por los alcaldes ordinarios de la misma villa, a través de actos de gobierno -o, como se menciona en las fuentes primarias, “providencias injustas”<sup>137</sup>- que afectan derechos de particulares. Por estar sometida al régimen político de Santafé, se acude a la Sala de Apelaciones para que se resuelva el “recurso de queja, o agravio, o por el que mas haya lugar en derecho”<sup>138</sup>, es decir, el recurso de apelación que se detalló en la primera parte de este trabajo.

### 3.1. El Fósil<sup>139</sup>: Caso de Manuel López de la Castilla, en Chaparral, 1814

*“En la Parroquia del Chaparral de la Provincia de Mariquita, en nueve días del mes de Abril de mil ochocientos y catorce, los ciudadanos Antonio de*

136 Mariquita se independiza de Cundinamarca en 1815. Constitución o forma de Gobierno acordada por los Delegados del Pueblo del Estado de Mariquita, en Convención comenzada en Mariquita a 3 de Marzo de 1815, Santafé de Bogotá, Imprenta del Estado por el C.J.M Rios, Impresor del Congreso de las Provincias Unidas de la N.G., 1815, en Bernd Marquardt (ed.), El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada, *Op. Cit.*, págs. 268 a 309.

137 Recurso de queja, o agravio, o como más haya lugar en derecho del señor Mariano Reyes en contra del alcalde ordinario de segundo voto de la Villa de Guaduas, AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2, folio 210. El recurso de apelación o de agravios que se cita, no se expondrá en este trabajo por cuestiones de tiempo, dejándolo para una publicación posterior.

138 *Ibid.*

139 El adjetivo “fósil” se lo tomo prestado al profesor Juan Jorge Almonacid, que en sus pesquisas sobre el primer libro de Derecho Comercial en Colombia, encontró el texto “Principios de Contabilidad Mercantil”, publicado

*Oviedo y Francisco Ruiz, alcaldes ordinarios de esta dicha Parroquia y su jurisdiccion, por el superior gobierno del Estado, libre é independiente de la Capital de Cundinamarca, desimos. Que para el mejor asierto en el gobierno político de esta republica es presiso prevenir a todos los vecinos estantes y asistentes algunas de las cosas mas exenciales, que deveran observar y guardar, y que cada uno en la parte que le toque cumpla con los preceptos de los capítulos siguientes (...)*<sup>140</sup>.

Así empieza el bando de buen gobierno que los alcaldes ordinarios del Chaparral, los “ciudadanos” Antonio de Oviedo y Francisco Ruiz, expiden para “un mejor” acierto en el gobierno de la comunidad. Como puede verse, está dirigido a todos los vecinos de la villa, quienes deben observar y cumplir sus disposiciones, que tenían que ver con los asuntos que durante el régimen colonial eran considerados gobierno ordinario, es decir, con los aspectos más singulares de la vida cotidiana que debían regularse para vivir en tranquila armonía, en temas que incluso tocaban lo religioso, y que se dejaban al buen criterio de los gobernadores provinciales. La generalidad característica de las órdenes policivas que emiten los dos jueces se nota, también, en el tipo de lenguaje impersonal y prescriptivo que usa el bando de buen gobierno: “que siempre que se toque la campana para administracion [se refiere a la misa], deveran concurrir todo los varones a acompañar a la Divina Magestad”<sup>141</sup>, so pena de la imposición de una multa. Otro ejemplo de esa generalidad tiene que ver con la orden, dirigida a los padres de familia, de que si reciben foráneos en sus casas, deben notificar tal situación a los alcaldes, pues de lo contrario “se les declarara responsables por los perjuicios que se causen a los vecinos”<sup>142</sup>. Otra orden, que atacaba directamente la digna libertad campesina de emborracharse tranquilamente, decía que “la persona que se vea dando escandalo en el lugar, con el desordenado vicio de la embriagues, sera arrestado y castigado”<sup>143</sup>. Otra más, prohibía el porte de toda clase de armas y ordenaba terminantemente que a la hora del “toque de la queda” todos debían “recogerse” en sus casas; mandato cuyo incumplimiento acarrearía el arresto<sup>144</sup>. En fin, se trató de un acto general en el que constan veintidos órdenes que iban desde la prohibición de que los gariteros recibieran en sus negocios a hijos de familia y a esclavos, hasta la prohibición de los juegos de dados y de naipes por ser contrarios a la moral cristiana (bajo la pena

en 1859 por Antonio del Real, el cual, como el recurso de agravios que ahora se expone, ha pasado totalmente inadvertido. Originalmente, ver “En búsqueda del “fósil” del derecho mercantil colombiano: difusión del registro contable por “partida doble” en la Nueva Granada”, en *Revista Pensamiento Jurídico Núm. 29*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010, págs. 71 a 90.

140 Caso por vía de agravio, violencia e infracción de la constitución, o por el recurso que haya lugar en derecho, impetrado por el ciudadano Manuel López de la Castilla contra el bando de buen gobierno del 9 de abril de 1814, en AGN, Bogotá, *Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2*, folio 40.

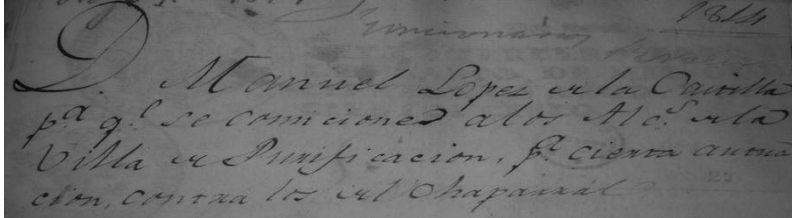
141 *Ibid.*

142 *Ibid.*, folio 40 (reverso).

143 *Ibid.*

144 *Ibid.*, folio 40 (reverso).

de pagar una multa de cinco pesos)<sup>145</sup>, pasando por la permisión del intercambio comercial con monedas de plata, siempre y cuando en estas se noten claramente la cruz o el valor que representan<sup>146</sup>. Todo un régimen policial en una provincia sometida a una constitución ciertamente prolija en derechos y libertades.



**Gráfico 3:** Caso por vía de agravio, violencia e infracción de la constitución, o por el recurso que haya lugar en derecho, impetrado por el ciudadano Manuel López de la Castilla contra el bando de buen gobierno del 9 de abril de 1814, en AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.

Pero de entre aquellas disposiciones, quizás la que más interesa por su impacto en términos de afectación de los derechos particulares era la numero 16, relativa a los platanales que bordeaban la villa, pues según los alcaldes ordinarios, además de ser incómodas, estorbaban la construcción de casas en las que también podrían habitar los vecinos. La orden, en ese sentido, consistió en arrancar de raíz todas las plantas de platano que se encuentran en el Chaparral dentro del término perentorio de quince días, bajo la multa de diez pesos que se exigirían a quienes omitan su cumplimiento, cuyo importe sería utilizado para financiar las “necesidades del Estado”:

*“Que atendidos del perjuicio que causan los platanales de que esta poblado el lugar, a mas de tener impedidos los terrenos en que pueden poblar casas los vecinos que no las tengan, tenemos a vien mandar que arrancen [arranquen] de raíz todos los platanales que se hallan en el terreno de la Parroquia, dentro del término de quínse días, lo que cumplan bajo la multa de dies pesos que se le exigiran a los que fueren omiso, y que aplicaran a las necesidades del Estado, adonde se remitiran con el correspondiente informe de que quedara advertido todo vecino, para que desocupados los terrenos que cubren los platanales, fomenten la construccion sus casas”<sup>147</sup>.*

A primera vista la disposición no solo se ve justa, sino que pareciera un acto de egoísmo superlativo interponer algún recurso en su contra, teniendo en cuenta que lo que aparentemente buscaba era garantizarle la vivienda a las personas que

145 *Ibid.*, folio 41 (reverso).

146 *Ibid.*, folio 41 y 41 (reverso).

147 *Ibid.*, folio 42.



la necesitaban. El problema es que no solo había gente que vivía de los cultivos de plátano, sino que la orden, al parecer, disfrazaba la oculta intención que tenían los alcaldes ordinarios de hacerse con la posesión de los terrenos en donde se ubicaban aquellas delicias frugales. Cuando alguien omitía el cumplimiento de la orden era inmediatamente arrestado, desprovisto además de cualquier medio de defensa.

Cosa parecida pasaba con la disposición número 21, que prohibía a todas las personas pararse en la esquina empedrada de la Iglesia parroquial (al que llamaban con imprecisión “altozano”), o en sus puertas, pues al parecer los niños de tierna edad aprovechaban cuando los mayores se quedaban charlando a las puertas de la iglesia para hacer sus pilatunas infantiles (y la iglesia era un lugar lo suficientemente sacro como para permitirle a los niños jugar frente a ella). Aunque no estaba previsto el arresto por el incumplimiento de esta previsión, la demanda contra el bando de buen gobierno enfatizó que fueron varios los que se vieron reducidos a prisión por incumplir esta medida<sup>148</sup>.

Pues bien, ya sea porque los alcaldes ordinarios<sup>149</sup> encontraron a dos vecinos jugando dados; o porque se enteraron de que otros dos vecinos habían tenido una riña a puños; porque habían escuchado el sonido de la música proveniente de una casa de familia honrada, donde encontraron a dos peones y a dos esclavas tocando la guitarra<sup>150</sup>; o porque alguien se había quedado parado en el camino empedrado que estaba frente a la iglesia, los jueces del Chaparral tomaron la decisión de encarcelar y torturar a unos y de perseguir a otros con inquina, todo porque tales o cuales actividades habían quedado prohibidas por el bando de buen gobierno. También le quitaron el sustento económico a la gente más pobre de la villa, sobre todo mujeres, al erradicar forzosamente las plantas de plátano, que según ellos debían desaparecer para poder construir en su lugar las casas en las que debían habitar los mismos pobres que ya no tenían qué comer.

A José Molina, un jornalero de excelente conducta, se lo llevaron preso por haber estado jugando dados y, ya encerrado, lo sujetaron con un cepo sin considerar las llagas que el hombre tenía en algunas partes de su cuerpo debido a sus labores diarias. Lo soltaron solamente por las súplicas de un buen amigo preocupado por su futuro<sup>151</sup>. A Ypolito Ospina lo metieron preso y le pusieron un par de grillos para inmovilizarlo por haber tenido una pelea con un indígena llamado Lorenzo Castro. Uno de los alcaldes le dio “un planazo con el sable”<sup>152</sup> para inmovilizarlo y luego negarle la libertad.

148 *Ibid.*, folio 43.

149 La fuente primaria enfatiza el papel protagónico, o mejor de villano, del alcalde Oviedo.

150 Folio 52.

151 *Ibid.*, folio 51 y 51 (reverso).

152 *Ibid.*, folio 58, donde se encuentra el concepto del fiscal de la Sala de Apelaciones sobre el caso.



Los dos alcaldes ordinarios también entraron a la fuerza en la casa de un renombrado ciudadano del Chaparral -de nombre Miguel Galindo- mientras este no estaba allí, para luego llevarse presas a dos esclavas, una de ellas nombrada Luisa, porque según ellos estaban bailando en horas prohibidas, cuando lo único que hacían era tocar la guitarra<sup>153</sup>.

Entonces, otro ciudadano de la villa que se había visto damnificado con las disposiciones de los dos alcaldes ordinarios, llamado Manuel López de la Castilla, interpone un recurso “por vía de agravio, violencia e infracción de la constitución, o por el recurso que haya lugar en derecho” -es decir, un recurso de apelación- en contra del bando de buen gobierno ante la Sala de Apelaciones del Estado de Cundinamarca<sup>154</sup>. El señor López era dueño de un garito, una casa donde se jugaban dados, y ocasionalmente era empleador de José Molina, el jugador a quien los alcaldes pusieron en el cepo. Un domingo, cuando en compañía de su familia se dirigía hacia la Iglesia parroquial, tuvo el enorme atrevimiento de quedarse parado en la esquina empedrada de la Iglesia unos “cortos minutos”, mientras esperaban el llamado a misa. La exaltación del alcalde Oviedo, cuando notó la gigantesca violación a su disposición policiva, fue de tal magnitud que al reclamarle su falta a López le dijo que era tan criminal su pecado, que seguramente tenía guardados en su casa a “treinta hombres preparados para resistirle en caso que me recombiniese sobre el hecho de haberme parado en aquel citio”<sup>155</sup>.

Como conocía los violentos antecedentes de los dos alcaldes cuando se desobedecían sus órdenes, y antes de verse reducido a los grillos en prisión, o sometido a la tortura del cepo, tomó la sabia decisión de poner pies en polvorosa, dirigiéndose a Bogotá con la esperanza de que allí la justicia del Estado constitucional estatuida en 1812 solucionara el problema, no solamente suyo, sino de toda la comunidad chaparraleña. Llama la atención que en la parte final de su demanda el ciudadano López pide al Tribunal que, para comprobar la verdad de sus afirmaciones, se envíe en comisión al lugar de los hechos a los alcaldes ordinarios de la Villa de la Purificación, y no a los de Ibagué, por dos razones: primero, porque la Villa de la Purificación está más cerca, y segundo, porque los alcaldes de Ibagué son igual o más arbitrarios que los del Chaparral, y podrían estar parcializados a su favor<sup>156</sup>.

Es poco probable que el señor López haya sido quien redactara y escribiera la demanda de nulidad, pero indistintamente de ello, el lenguaje que utiliza el documento es simplemente bello, no solo en términos de lo que busca -la jus-

153 *Ibid.*, folio 52.

154 *Ibid.*, folio 40 y ss.

155 *Ibid.*, folio 29 (reverso).

156 *Ibid.*, folio 30.

ticia- sino, sobre todo, en cuanto a lo que demuestra desde el punto de vista de la historia constitucional y administrativa de América Latina: que las personas tenían absolutamente claro, aunque vivieran en los espacios más alejados de los círculos de poder, que tenían unos derechos, que esos derechos eran universales, que eran imprescriptibles e inalienables; o más sencillamente, demuestra que tenían en la cabeza la idea de la ilustración, y que la Constitución tenía vigor normativo. Lo más curioso, a la luz del paradigma (que es, precisamente, ilustrado) con el que se explica el origen del constitucionalismo en esa época que va desde 1776 hasta 1821, es que al menos en este remoto Estado, nunca reconocido por el *ius publicum europeum*, los medios jurídico-procesales que se usaron para defender los derechos de la ilustración eran los previstos en el Derecho colonial. Por eso se justifica citar algunos cortos fragmentos del recurso de agravios que se instauró contra el bando de buen gobierno por infringir la constitución:

*Excelentísimo Señor*

*Don Manuel López de la Castilla vezino de la parroquia del Chaparral y residente en esta capital, ante V.E. por vía de agravio, violencia é infracción de la constitución, ó por el recurso que más haya lugar en Derecho, paresco y digo: Que los jueces infringiendo la Constitucion, y abuzando de la confianza que el Pueblo ha hecho de ellos y de la autoridad que les ha conferido al (ilegible) hacen mucho mas criminales que qualesquiera otro ciudadano. Sus exsesos sin duda llaman la primera atencion de un Tribunal Superior cuyo principal objeto es atacar la oprecion que unos hombres autoritarios descaradamente ejercen sobre los pobres ó confiados en la dificultad que estos tienen que la distancia, ignorancia y miseria para elebar sus quejas o prebalidos del diestro manejo de ardidés con que regularmente logran obstruir las reclamaciones del resto de vecinos.*

*Ese es puntualmente el triste estado en que se hallan muchos pobres de la parroquia del Chaparral cuyos justos clamores tal vez, en su nacimiento han tenido que ceder débiles a la prepotencia y capricho de los dos Alcaldes de ella. Esta la miserable suerte de otros vecinos honrrados comprometidos a tolerar el peso de las (ilegible) y desconociendo los principios de la equidad y justicia han tratado estos jueces. (Ilegible) ultimo la lamentable situación de ver a tales jueces atropellando los sagrados derechos del hombre. Yo Señor quien el amor a mis conciudadanos no me deja descansar; yo que he tenido las mayores inclinaciones para ayudar a los pobres a vivir (ilegible) de injusticias, y amenazado ya en mi persona he creído debía alterar mi propia comodidad, el ceno de mi familia, y mis intereses para correr presuroso a buscar en V.E el remedio (ilegible) ó experimentar el daño, o ser espectador de los que sencillamente paso a representar:*

*No negaré que con especioso pretexto de un auto de buen gobierno que han publicado estos jueces en el Chaparral, han tratado, o bien de cubrir el sórdido arbitrio, o que anélan despojar a muchos infelices de los cortos bienes en que fundan su escasa subsistencia, o bien con nombre prohibicion han coartado la libertad del vezino en algunas acciones sencillas, pero este auto en unos (ilegible) inucitada; esta prohibición contra una costumbre acaso imbeterada: Estos decretos dimanados de estos jueces subalternos que lejos de poder inmutar e introducir novedad, se contradicen sus facultades, como es inverosímil a los de unos alcaldes pedáneos: bien lejos de ser amables sin la autoridad del Gefe del departamento un nuevo atentado y una peregrina invención baxo la que aspiran cubrir sus tropelias y sanias particulares (ilegible). ¡O, y que epoca tan fatal seria para nosotros si en medio del despotico manejo de estos jueces no hallaremos unos Magistrados prontos a corregir y atajar las violencias que estos (ilegible) a los ciudadanos!*

*A la verdad Excelentísimo Señor, ningun testimonio mas claro podré ofrecer acerca de la arbitrariedad e injusticia de los citados jueces y ninguno mas fácil de justificarse que el auto publicado por ellos mismos: Alli se encuentra el Capitulo que contiene la prohibición al vecino para no pararse en el Altosano ó empedrado que hay serca de la Iglecia del Chaparral, ó el temerario decreto fulminado contra las huertas y matas de platanos que hay en el marco de la Parroquia, cuya total destrucción se previene. Si los pesimos efectos de este auto cuyo cumplimiento tan escrupulosamente se exige, no se hicieran sensibles; si el no acarrear tantos perjuicios, y si de la malicia de sus autores no hubiera pruebas (ilegible) que estas prohibiciones sussitadas de nuevo eran efecto, ó de la sandez o de una consumada ignorancia y que bastaba advertir lo ridiculo, ofensivo, ilegal y desbigorisado de estas para que meresieren la desaprobación de V.E., pero ellas embolbiendo otras miras tienen por objeto atacar los derechos del ciudadano como lo menza el hecho que paro a enunciar.*

*(...) He dicho que el auto que por ironia se puede llamar de buen Gobierno, uno de sus capítulos era prohibir que el vezino se pasiasse en el empedrado al que se le da nombre de Altosano. Yo a causa que aun no era tiempo de misa en unión de dos hermanos, un yerno y otros dos hombres me suspendí ó detuve en aquel lugar unos cortos minutos: este hecho alarmó el imprudente celo del Alcalde Antonio Oviedo y exaltó su pasión por principiarse sumaria información dando vigor a este ilegal y tem(ilegible) procedimiento con la falsa e ingenua suposición que tenia en casa treinta hombres preparados para resistirle en caso que me recombiniese sobre el hecho de haberme parado en aquel citio.*

*No hay nación por inculta que sea que no respete el don precioso de la libertad del individuo, ni pueblo por idiota que se atreba a violarlo con la serenidad y franqueza que los alcaldes del Chaparral. Ellos en la prisión de José Molina han quebrantado las terminantes disposiciones de la constitución que fundada en los principios de la equidad no ha tenido otro objeto que la conservación de los derechos del hombre. Ellos han tratado de perseguirme a pesar de que tengo la satisfacción de ser un vezino honrado y cuya conducta me ha hecho acreedor á empleos públicos. Sus miras depravadas si no las hubiera atajado saliendo con brevedad de aquella Parroquia sin duda habría llegado al colmo y mi suerte en quanto a la pricion no habria sido mejor que la que experimentó Molina.*

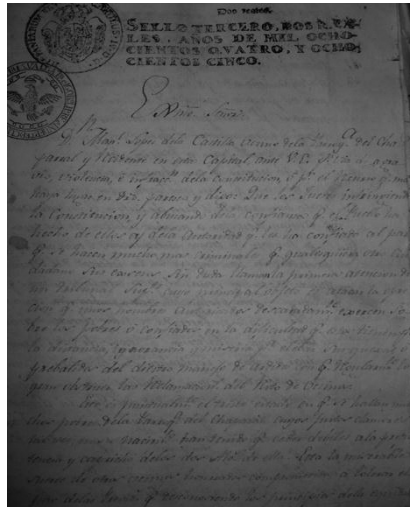
*A pesar de que garantiza la constitución no violentar el hombre seguro<sup>157</sup>, si se disimulase ó no castigase al infractor de sus respetables establecimientos que sostenido en la justicia resistirán el castigo del inocente desertan qualesquiera vexacion o persecucion al hombre honrado. Estos jueces Señor por alargar sus pasiones por tormentar su caprichosa venganza, han violado los recomendables derechos de un miserable, y han atacado a los míos presisandome al abandono de mis intereses sin mas culpa que el haver practicado un acto que por distante de ofender a la sociedad ó Religion palpamos frecuentado por la reunión de gentes en los Altosanos y citada allí hasta que dan la ultima llamada a Misa.*

*Pero no ha terminado aquí el iniquo (ilegible) de estos jueces sino que ha trascendido a ofender en las propiedades como se adbertiese del otro Capítulo por el qual se mandan destruir las guertas y matas de platano que hay en el marco de la parroquia; que utilidad trae a la sociedad este decreto, o que motivos imperiosos han concurrido para dictarle? Distante de esto este es el mas graboso y perjudicial establecimiento, obra propia del antojo y arbitrariedad. Tantas mujeres pobres que se sostienen con el producto de sus guertas, tantos miserables que sostienen crecidas familias con el limitado renglon de los platanos sufrirán, callarán y verán hechas por sus tierras este único patrimonio en que fundaban su escasa subisetencia.*

*Tales son como son los hechos de estos jueces que tratan en aquella infeliz Parroquia de (ilegible) el despotismo oprecion e injusticias: y tales los que anelo se aberiguen como también los que se representen allí al comisionado dinandose V.E. dictar la providencia oportuna para que uno de los Alcaldes de la Villa de la Purificacion pase á aquella Parroquia y recibiendo información sobre los hechos mencionados recibiendo el sumario que se me ha tomado e*

157 Con no violentar al hombre seguro se refiere a prohibición constitucional de la tortura, prevista en el artículo del Título de la Constitución de Cundinamarca de 1812.

incluyendo una legal copia del auto que vengo citando todo lo remita a V.E. a la brevedad (...)"<sup>158</sup>.



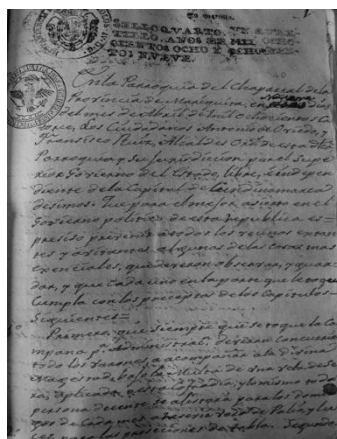
**Gráfico 4:** Recurso de agravios contra el bando de buen gobierno de los alcaldes del Chaparral. AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.

Así pues, el memorial de Manuel López expone dos clases de argumentos para justificar la inconstitucionalidad del acto impugnado<sup>159</sup>: el primero es que los alcaldes se extralimitaron en sus funciones, incurriendo en una iniquidad contra toda la comunidad del Chaparral; y el segundo, que vulneraron directamente las disposiciones de la Constitución con la afectación directa del derecho de propiedad, así como del derecho de libertad y la prohibición de la tortura, de varios de los habitantes del pueblo, no sólo por limitar la capacidad de locomoción de los vecinos, sino también por encarcelar y torturar a las personas que no cumplieran sus disposiciones. También quiere hacerse ver cómo la demanda pregunta “que utilidad trae a la sociedad este decreto, o que motivos imperiosos han concurrido para dictarle”, como buscando en la falta de conexión del bando de buen gobierno con el bienestar general, y en motivaciones ocultas e ilegales de los alcaldes, una infracción de la constitución que debe tener consecuencias jurídicas adversas, tanto para dicho bando como para sus autores. Esto es importante, porque posteriormente el Fiscal de la Sala de Apelaciones (que, como se vio antes, hace parte de ese Tribunal) va a preguntarse lo mismo para luego concluir con la inconstitucionalidad del bando.

<sup>158</sup> *Ibid.*, folios 28 a 31.

<sup>159</sup> Cuando el autor del documento menciona el capítulo del auto de buen gobierno que ordena la destrucción de las huertas y matas de plátano, se pregunta sobre los motivos de la expedición del mismo: “¿Qué motivos imperiosos han concurrido para dictarle?”, a lo que responde que ningún motivo más allá de la arbitrariedad. *Ibid.*, f. 30.

Ahora, en el auto de admisión del recurso de agravios<sup>160</sup>, del 27 de mayo de 1814, la Sala de Apelaciones, actuando con la precaución que solicita el demandante frente a los jueces de Ibagué (pues según el demandante los del Chaparral están hechos a su imagen y semejanza) ordena que se libre un despacho comisorio dirigido a las justicias ordinarias de la Villa de la Purificación, que es mucho más cercana geográficamente -ya que está a un día de distancia, con apenas un río entre el camino, que es navegable en canoa-, para que con la posible brevedad practiquen todas las diligencias que la parte solicita, decretando al mismo tiempo una medida cautelar consistente en el recogimiento de los poderes de los alcaldes ordinarios del Chaparral<sup>161</sup>, es decir que, a prevención, se les suspenden tanto sus facultades en materia de gobierno como los efectos del bando de buen gobierno<sup>162</sup>. También ordena traer al Tribunal los antecedentes documentales de todos los hechos denunciados en la apelación, incluyendo el bando de buen gobierno<sup>163</sup>.



**Gráfico 5:** Bando de Buen Gobierno. AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.

Uno de los alcaldes de la Villa de la Purificación fue, efectivamente, comisionado para practicar las pruebas que decretó el Tribunal y, además de recibir otro bando de buen gobierno de los dos alcaldes del Chaparral<sup>164</sup>, también se efectuaron los testimonios de las personas que fueron vilipendiadas por causa del bando de buen gobierno, como José Molina, quien confirmó en su versión de los hechos que el alcalde Oviedo lo “puso en el zepo, sin compacion a las llagas

160 Esa providencia reproduce la totalidad del recurso de agravios, lo cual facilitó su comprensión, porque el documento original de la demanda está muy deteriorado.

161 *Ibid.*, folio 36.

162 *Ibid.*, folios 44 a 46 (reverso).

163 El auto es suscrito por los tres jueces institucionales de la Sala de Apelaciones: Francisco González Manrique, Felipe Álvarez y Manuel Saavedra.

164 *Ibid.*, folio 27.

a que adolecía en las piernas, y que lo tuvo hasta las nueve de la noche, que le solto, ha suplicas de Josef Gamboa. Y que tambien le consta que por auto de buen gobierno han mandado estos alcaldes derribar y arrancar todos los platanares al marco de la Parroquia, y que lo han hecho cumplir a los que (ilegible) platanares, que la mayor parte son unos miserables, y que no hai todavía nesecidad de solares (ilegible), pues hai muchos solares y campos bacios”<sup>165</sup>.

Es importante destacar que los alcaldes del Chaparral emitieron un auto del 11 de junio de 1814 en observancia de la orden de suspensión que había proferido la Sala de Apelaciones, y que remitieron copia del expediente al Subpresidente de la provincia de Mariquita, para que él determinara el camino a seguir en ese litigio impetrado por Manuel López de la Castilla:

*“A seguimiento, ó séquela de lo que se previno en el anterior auto se suspendió por precaver maiores disturbios que pudiese causar con su execucion: y para el mejor asierto, con acumulación del auto de policía publicado, y el otro de conbocatoria a los vecinos para la composición de Altares de la festividad del Corpus Christi, se cuenta, con oficio de estilo político al Subpresidente de esta provincia para que en su visista provea lo que sea de su superior grado. Lo proveimos en esta Parroquia, a onse días del mes de junio de mil ochocientos catorce”<sup>166</sup>.*

El Fiscal de la Sala de Apelaciones, Nicolás Llanos, que tenía la función de emitir su concepto sobre toda la actuación procesal, recomendando a los jueces la adopción de la decisión en un sentido u otro, no solamente se muestra indignado con el tipo de injusticias que se evidencian de las actuaciones de los alcaldes ordinarios del Chaparral, de cuyas buenas motivaciones duda, sino que solicita a los tres magistrados del Tribunal que declaren nulo el bando de buen gobierno. Por ello, después de censurar el comportamiento arbitrario de los alcaldes ordinarios, analiza jurídicamente cada una de las disposiciones del bando, y afirma:

*“Es claro que ninguna criminalidad embuelve el hecho de que un individuo se pase en el Altozano! Ningun delito abriga el no tener un almud de platanal de sembradura; que puede acontecer por no tener comodidad para plantarlo: y por ultimo la omisión de arrancar de raiz los platanales lejos de ser una acción culpable lo es solamente de conservar aquellos arboles que sembraron con trabajo cultivaron con tesoro y después de tantas fatigas iban a lograr de*

165 *Ibid.*, folio 51 y 51 (reverso). Hay otro testimonio, esta vez de Ypolito Ospina, en el que atestigua que el alcalde Oviedo entró a la fuerza a la casa del Doctor Miguel Galindo y sacó de allí a una esclava y a su hija, poniéndolas presas por el simple hecho de haberlas visto tocando un instrumento musical con otros dos peones. Ver folio 52. Los testimonios se encuentran entre los folios 50 y 57.

166 *Ibid.*, folio 46 (reverso).



*este fruto acaso para sostener una crecida y pobre familia: si después de esto se adiriese la innecesidad que hay de prohibir al vecino se pase en el Altizano porque a nadie se ofende; o la ninguna utilidad que resulta de arrancar los platanales porque sin pribar al miserable de este caro renglon de su subsistencia hay en la Parroquia del Chaparral mucho terreno en que edificar”<sup>167</sup>.*

*(...) Bien es que ni los alcaldes tenían facultad para hacer leyes nuevas o sanciones en puntos inusitados, ni el suficiente para hacerlas ejecutar porque la una facultad es del poder legislativo y la otra del poder ejecutivo. Así aparece que estos nuevos establecimientos derivados por la ninguna facultad de quien los formo y mando ejecutar; como también por ser ofencibos y perjudiciales (...)”<sup>168</sup>*

Como se ve, la argumentación del fiscal es lo suficientemente moderna como para acusar a los alcaldes del Chaparral de que se extralimitaron en sus funciones, en la medida que las disposiciones del bando de buen gobierno crean Derecho de forma ilegítima, y que la función normativa radica exclusivamente en el poder legislativo. Es decir, que los alcaldes usurparon las facultades del legislador de Cundinamarca. Pero a más de lo anterior, la nocividad del bando radica en que su ejecución por parte de los mismos jueces que los crearon fue arbitraria, pues las disposiciones legislativas solo pueden ser aplicadas por el poder ejecutivo. En una sola frase: el fiscal consideró que el bando era inconstitucional porque los alcaldes del Chaparral no tenían la facultad para expedirlo. Por eso termina solicitando a la Sala de Apelaciones que “se ha de servir V.E. prevenir que se les suspende del empleo que han abuzado, declarando nulo el auto de buen gobierno que con arbitrariedad formaron”<sup>169</sup>.

## CONCLUSIONES

Las afirmaciones más extendidas sobre la “eficacia” social de las constituciones de la época guardan relación con la imposibilidad fáctica de llevar a la práctica jurídica los postulados normativos e institucionales de esas cartas, acaso por las guerras internas, o bien por la cruel reconquista española<sup>170</sup>. Este trabajo no busca polemizar con aquella hipótesis histórica, pero sí ha demostrado que no necesariamente fue así en el Estado de Cundinamarca, que existió desde 1811 hasta

167 *Ibid.*, folio 59.

168 *Ibid.*, folio 59 (reverso).

169 *Ibid.*, folio 59 (reverso).

170 Por ejemplo, Bernd Marquardt, *Derechos Humanos y Fundamentales. Una Historia del Derecho*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2015, pág. 80; Hernando Valencia Villa, *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Panamericana Editorial, 2010, págs. 129 a 133. En el mismo sentido de este artículo, véase a Luis Fernando Hernández Betancur, “Origen institucional del enjuiciamiento contencioso administrativo en Colombia: el control judicial del quehacer administrativo del Acto Legislativo 013 de 1910”, *Op. Cit.*, 523 a 563

1816. Si bien no fue posible encontrar la sentencia del caso relatado arriba entre las secciones y fondos históricos bogotanos, con base en el caso de Chaparral es bien posible afirmar que la idea constitucional caló profundamente entre la gente, y que también se llegó a tutelar, aunque sea mediante una medida cautelar, la protección de ciertos derechos que incluían la libertad y la propiedad. También se demostró que los tribunales de justicia de ese Estado cundinamarqués sí funcionaron, y que ejercieron jurisdicción a tal punto, que los alcaldes ordinarios de una villa remota acataron la orden de suspender el bando de buen gobierno que ellos mismos habían promulgado, y todo esto pese a la guerra internacional que el Estado de Cundinamarca sostenía contra las Provincias Unidas de la Nueva Granada, que el 10 de diciembre de 1814 tomaron Santafé gracias a la intervención militar de Simón Bolívar<sup>171</sup>. De todas formas, y frente a una eventual objeción con el argumento de que el caso del Chaparral fue extraordinario en un contexto de excepcionalidad política, es necesario decir que la apelación del ciudadano Manuel López de la Castilla no fue la única interpuesta en contra de los abusos y excesos de los alcaldes ordinarios de las villas, pueblos y ciudades sometidos a Cundinamarca.

Por lo visto, el proceso de expansión del Estado, que inició muy pronto (en 1810), conllevó también la implementación del aparato institucional a dondequiera que llegó, y eso se demuestra con la cantidad de memoriales que llegaban a la Sala de Apelaciones para que anulara bandos de buen gobierno, o bien pusiera límites a los excesos de los burócratas provinciales de regiones que fueron anexadas con el paso del tiempo. Ejemplo de esto, también en 1814, es el caso del ciudadano José María Sánchez, vecino de Honda, quien interpuso el recurso de agravios en contra de uno de los alcaldes ordinarios de la villa por haberlo desterrado sin las formalidades exigidas por el Derecho, solicitando que se le “ampare y proteja en todo insulto y atentado que pretenda hacerme aquel juez mi enemigo capital”<sup>172</sup>. En este caso, la Sala de Apelaciones también emite una medida cautelar y ordena que, para garantizar la vida al quejoso, se le confine a la ciudad por cárcel (Santafé), debiendo reportarse cada ocho días ante la autoridad encargada de su resguardo<sup>173</sup>.

Hay otros casos en los que también se impugnan, ante la Sala de Apelaciones, decisiones de los alcaldes ordinarios, como el caso del ciudadano Felipe Olivar

171 Pero también es necesario resaltar que es muy probable que la sentencia de dicho proceso nunca se hubiera expedido, dado que poco después, en 1816, todo proyecto político andino fue aniquilado por las tropas realistas de Pablo Morillo.

172 Recurso de “queja, en el grado que más haya lugar en derecho”, interpuesto por el señor José María Sánchez contra el alcalde de Honda, en AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2, folios 146 a 151 (reverso).

173 *Ibid.*, folio 151 (reverso). En este caso, no es claro si el recurso de queja sea el inicio de un contencioso contra un acto general, como un bando de buen gobierno, sino contra una sentencia particular que le ordena el destierro perpetuo de la provincia sin haberle permitido ejercer una adecuada defensa. Al parecer, fue una trampa para quitarle sus bienes.

en contra del Alcalde pedáneo de Tocaima, José María Castro, en 1815<sup>174</sup>; y el del señor Mariano Reyes, feligrés de la parroquia de Quebrada Negra contra el Alcalde ordinario de segundo voto de la Villa de Guaduas, Domingo Aguirre, de 1815<sup>175</sup>. En ambos eventos, los recursos que se interpusieron tenían la misma cláusula: queja, apelación o la vía que más haya en Derecho. Este mismo tipo de quejas o apelaciones son citadas, en el contexto de la Constitución de Antioquia de 1812, por el profesor Andrés Botero Bernal<sup>176</sup>.

Ahora bien, el lector atento, sobre todo quien tenga alguna idea sobre el contencioso administrativo, se habrá percatado de las similitudes técnicas y procesales entre el recurso de agravios o de apelación colonial con la que se denominó acción privada y que, en Colombia, se llama actualmente acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Todo, desde la legitimación en la parte por activa, hasta el trámite procesal, que incluye la posibilidad de suspender el acto administrativo (entonces, bando de buen gobierno) y que la sentencia declare su nulidad, es significativamente parecido entre la institución procesal colonial y la institución procesal administrativa contemporánea. Nótese también que en el Antiguo Régimen era posible demandar no solo actos particulares, sino actos de gobierno de carácter general, como los bandos de buen gobierno, ¡por resultar gravosos frente a un particular, o frente a un grupo de personas!

En ese sentido, el caso de Manuel López de la Castilla es importante desde dos perspectivas. La primera es desde lo que modernamente se denomina como contencioso constitucional, en la medida que el debate que se presenta en el caso es sobre el vigor efectivo<sup>177</sup> de los derechos del hombre, universales, consagrados en 1812, que fueron desconocidos por unos funcionarios provinciales en un ejercicio caprichoso y arbitrario del poder, y lo que se solicita es la anulación de un acto por ser, precisamente, inconstitucional<sup>178</sup>. Ello es lo que explica el particular formalismo usado en el memorial de introducción, que puede titularse como

174 Recurso de queja, o agravio, o como más haya lugar en derecho del señor Felipe Bolívar contra el alcalde ordinario de Tocaima, AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2, folio 161 y ss.

175 Recurso de queja, o agravio, o como más haya lugar en derecho del señor Mariano Reyes en contra del alcalde ordinario de segundo voto de la Villa de Guaduas, AGN, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2, folios 210 y ss.

176 Ver Andrés Botero Bernal, Modelo de Lectura del Constitucionalismo Provincial Hispanoamericano. Origen del constitucionalismo antioqueño, *Op. Cit.*, págs. 118 y 119, pie de página 395.

177 Hay que decir que acá se evidencia que la noción de Constitución era, también, normativa. Esto significa que la Constitución debía ser observada a tal manera que sus mandatos sean cumplidos. Ver a Andrés Botero Bernal, Modelo de Lectura del Constitucionalismo Provincial Hispanoamericano. Origen del constitucionalismo antioqueño, *Op. Cit.*, pág. 103.

178 Nótese el parecido, incluso lingüístico, con lo dispuesto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) colombiano: “Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución”, en Diario Oficial Núm. 47.956 del 18 de enero de 2011. No se citan las normas anteriores a este código, por espacio más no por no ser pertinentes.

“caso por vía de agravio, violencia e infracción de la constitución, o por el recurso que haya lugar en derecho”. Se trató pues, guardadas las proporciones, de una acción de nulidad por inconstitucionalidad que demuestra que el régimen casi dictatorial que quisieron imponer los alcaldes del Chaparral era incompatible con la noción ilustrada de lo que es una Constitución y, también, con la buena policía administrativa del Antiguo Régimen que tenía por objeto la vida armónica y pacífica de la población, y el respeto de lo que en otra parte se ha denominado carta magna indiana<sup>179</sup>.

La segunda perspectiva es en cuanto a lo contencioso administrativo, por lo siguiente: se promulgó un acto de gobierno general (léase como acto administrativo general) en virtud del cual se encarcelaron a varias personas sin permitirles defenderse, se decretó una suspensión provisional del mismo acto, y se solicitó por parte del fiscal de la Sala de Apelaciones que se declarara nulo porque, de un lado, quienes lo expidieron no tenían la facultad para hacerlo, pues usurparon las facultades del legislativo y del ejecutivo -es decir, que se extralimitaron en sus funciones-, y del otro, porque la motivación de las autoridades impugnadas era macabro y no se compadecía del bienestar de la comunidad. Ahora bien, ¿qué dicen las normas modernas, al menos en Colombia, sobre la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho? Que procede cuando los actos administrativos “hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”<sup>180</sup>. Entonces se corrobora lo que, en la primera mitad del Siglo XX colombiano, dijera el juspublicista Luis Becerra López sobre la acción privada:

*“(...) La institución de apelación ante las audiencias era la consagración de lo que se llama la acción privada que se ejercitaba por quienes se sintieran agraviados de cualesquier autos o determinaciones que proveyeran u ordenaran los virreyes o presidentes. Claramente se deduce que aquellas providencias tenían que ser violatorias de leyes u ordenanzas, para que pudieran causar agravios”<sup>181</sup>.*

Con todo lo dicho, ¿Se ve la similitud? Porque si no, y con el respeto de quien piense lo contrario, estaríamos ante un simple caso de negación de lo que es evidente.

179 David Llinás Alfaro, Estado Indiano, Estado Responsable, *Op. Cit.*, págs. 97 y 98. Ver también, sobre la policía en la administración de las primeras repúblicas, a Miguel Malagón Pinzón, Salvajes, bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, págs. 250 a 254.

180 Estas son las causales del medio de control con pretensión de nulidad simple, que son aplicables a la nulidad y restablecimiento del derecho. Ver artículo 137 del citado CPACA.

181 Luis Becerra López, *Apuntamientos de Derecho Administrativo Colombiano*, Santa Marta, Tipografía Bonivento Torres, sin fecha editorial, págs. 151 y 152.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes primarias

- (1681) *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias, mandadas imprimir y publicar por la magestad católica del Rey Don Carlos II, nuestro Señor*. Va dividida en quatro tomos, Madrid, por Julián de Paredes 1681, en [http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes\\_indias.aspx](http://www.leyes.congreso.gob.pe/leyes_indias.aspx) (11-01-16).
- (1802) *Recurso de “queja, agravios o como más haya lugar en derecho” de los “indios principales del pueblo de Mchetá”*, José Cabeza, Gabriel Fula y Jesús Reyes, contra el corregidor del mismo lugar, en Archivo General de la Nación (en adelante AGN), Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 1.
- (1805) *Novísima Recopilación de Leyes de España, dividida en XII libros, en que se reforma la Recopilacion publicada por el Señor Don Felipe II*. En el año de 1567, reimpresa últimamente en el de 1775: y se incorporan las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas, y expedidas hasta el de 1804. Mandada a formar por el Señor don Carlos IV, Madrid, 1805.
- (1810) Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe, 20 de julio de 1810, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia. Edición auténtica y comentada*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 425 a 229.
- (1811) Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada, 27 de noviembre de 1811, en Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra (Eds.), *Constituciones de Colombia*, tomo 1, 4ª Ed., Bogotá, Banco Popular, 1986 (1ª ed. de 1892).
- (1811) Constitución de la República de Tunja, sancionada en plena asamblea de los representantes de toda la provincia en sesiones continuas desde 21 de Noviembre hasta 9 de Diciembre de 1811, Santafé de Bogotá, Imprenta de Bruno Espinosa, 1811, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 392 a 422.
- (1811) Reglamentos formados por la Suprema Junta de Santafé (de Bogotá) para facilitar la elección legal de Vocales para la Junta Provincial que ha de gobernar ésta Provincia à nombre de Nuestro Soberano el Señor Don Fernando VII, y

- mandados circular para su observancia, 1811, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 430 a 434.
- (1811) Constitución de Cundinamarca, Santafé de Bogotá, Imprenta Patriótica de D. Nicolas Calvo y Quixano, 1811, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 436 a 479.
- (1812) Constitución de la República de Cundinamarca reformada por el serenísimo Colegio Revisor y Electoral, en sesiones tenidas desde veinte y tres de diciembre de mil ochocientos once, hasta diez siete de abril de mil ochocientos doce, Santafé, Imprenta de Don Bruno Espinosa de los Monteros, por D. Nicomedes Lora, 1812, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 482 a 540.
- (1814) Recurso o caso por vía de agravio, violencia e infracción de la constitución, o por el recurso que haya lugar en derecho, impetrado por el ciudadano Manuel López de la Castilla contra el bando de buen gobierno del 9 de abril de 1814, en *AGN*, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.
- (1814) Recurso de “queja, en el grado que mas haya lugar en derecho”, interpuesto por el señor José María Sánchez contra el alcalde ordinario de Honda, en *AGN*, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.
- (1815) Constitución o forma de Gobierno acordada por los Delegados del Pueblo del Estado de Mariquita, en Convención comenzada en Mariquita a 3 de Marzo de 1815, Santafé de Bogotá, Imprenta del Estado por el C.J.M Rios, Impresor del Congreso de las Provincias Unidas de la N.G., 1815, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 268 a 309.
- (1815) Reglamento Provisorio de la Provincia de Pamplona, del 22 de mayo de 1815, Tunja, Imprenta del Estado, por el ciudadano Francisco Xavier García, 1815, págs. 21 a 52, en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá,

Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 347 a 355.

- (1815) Constitución Provisional de la Provincia de Antioquia (revisada en Convención del 10 de julio de 1815), Medellín, Imprenta del Gobierno por el ciudadano Manuel María Viller-Calderon, 1815, 48 págs., en Bernd Marquardt (ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*. Edición auténtica y comentada, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, págs. 207 a 229.
- (1815) Recurso de queja, o agravio, o como más haya lugar en derecho del señor Felipe Bolívar contra el alcalde ordinario de Tocaima, *AGN*, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.
- (1815) Recurso de queja, o agravio, o como más haya lugar en derecho del señor Mariano Reyes en contra del alcalde ordinario de segundo voto de la Villa de Guaduas, *AGN*, Bogotá, Sección Archivo Anexo I, Fondo Quejas, Tomo 2.
- (2011) Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano (Ley 1437 de 2011), *Diario Oficial Núm. 47.956 del 18 de enero de 2011*.

### Bibliografía secundaria

Alarcón Bernal, Edith, “Las primeras constituciones democráticas en América (1810-1812). Socorro 1810, Cundinamarca 1811, Venezuela 1811 y Antioquia 1812” en Bernd Marquardt (ed.) *Constitucionalismo Comparado acercamientos metodológicos, históricos y teóricos*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2009.

Almonacid, Juan Jorge, “En búsqueda del “fósil” del derecho mercantil colombiano: difusión del registro contable por “partida doble” en la Nueva Granada”, en *Revista Pensamiento Jurídico Núm. 29*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2010.

Becerra López, Luis, *Apuntamientos de Derecho Administrativo Colombiano*, Santa Marta, Tipografía Bonivento Torres, sin fecha editorial, págs. 151 y 152.

Borah, Woodrow, *El Juzgado General de Indios en la Nueva España*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.



- Botero Bernal, Andrés, *Modelo de Lectura del Constitucionalismo Provincial Hispanoamericano. Origen del constitucionalismo antioqueño*, Medellín, Universidad de Medellín, 2010.
- Bravo Lira, Bernardino, *El juez entre el Derecho y la Ley, en el mundo hispánico. Del Estado de Derecho al Derecho del Estado*, Santiago de Chile, Legal Publishing, 2009.
- Breña, Roberto, “El primer liberalismo español y la emancipación de América: Tradición y Reforma”, en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 121*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- Clavero, Bartolomé, “Nación y Naciones en Colombia. Entre Constitución, Concordato y un Convenio (1810-1820)”, en *Revista de Historia del Derecho Núm. 41*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2011.
- Cortiñas Peláez, León, “Notas a propósito de la actualidad de la administración de Indias,” en *Revista de estudios de la administración local y autonómica No. 231*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- Dougnac Rodríguez, Antonio, *Manual de Historia del Derecho Indiano*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- Esteban, Elisabeth y Esteban, Philippe, El Concepto de Exceso de Poder en el Derecho Administrativo Francés: Apología y decadencia de un mito jurídico-lingüístico, en *Revista de Lengua i Dret Núm. 47*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007.
- García de Enterría, Eduardo, *La justicia administrativa en el cambio de Siglo en problemas del Derecho Público al comienzo del Siglo*, Madrid, Civitas, 2001.
- García Gallo, Alfonso, “Alcaldes Mayores y Corregidores en Indias”, en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.
- García Gallo, Alfonso, “Los principios rectores de la organización territorial de las Indias en el Siglo XVI”, en *Estudios de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, 1972.
- Góngora, Mario, *El Estado en el Derecho Indiano. Época de fundación: 1492-1570*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Instituto de Investigaciones Jurídico-Culturales, 1951.

- Gómez G., María Dolores y Flórez Mejía, Natalia, “Análisis Comparado de las Constituciones Antioqueñas de 1812 y 1815”, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Núm. 105*, Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2006.
- Gomez Serrano, Laureano, *El Control Constitucional en Colombia. Evolución Histórica*, Bucaramanga, Editorial UNAB, 2011.
- Güecha Medina, Ciro Nolberto, *Acciones o Pretensiones Contencioso Administrativas*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez-Universidad Santo Tomás, 2013.
- Güecha Medina, Ciro Nolberto, *Derecho Procesal Administrativo*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2014.
- Gutiérrez Ardila, Daniel, *Un Nuevo Reino: geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada, 1808-1816*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Hernández Betancur, Luis Fernando, “Origen institucional del enjuiciamiento contencioso administrativo en Colombia: el control judicial del quehacer administrativo del Acto Legislativo 013 de 1910”, en Francisco R. Barbosa Delgado (Ed.), *Historia del Derecho Público en Colombia*, Tomo I, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- Holguín Holguín, Carlos, “Posibilidad de acumular a la acción de restablecimiento del derecho la acción pública de nulidad en materia contencioso administrativa”, en Tomás Holguín Mora y Paula Torres Holguín (comps), Carlos Holguín Holguín. *Escritos (1912-1998)*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2005.
- Liévano Aguirre, Indalecio, *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia*, Tomo II, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.
- Lira, Andrés, “El indio como litigante en cincuenta años de audiencia, 1531-1580”, en *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Tomo I, México, UNAM, 1995.
- Llinás Alfaro, David, *Estado Indiano, Estado Responsable*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2013.
- Malagón Pinzón, Miguel, “El juicio de residencia de Jorge Tadeo Lozano”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos Vol 6*, Núm. 1, Bogotá, Universidad del Rosario, 2004.

- Malagón Pinzón, Miguel, “El Control de la Administración Pública en Colombia durante el Siglo XIX y comienzos del XX”, en *Revista Estudios Socio-Jurídicos* 9(1) 154-165, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007.
- Malagón Pinzón, Miguel, *Los modelos de control administrativo en Colombia (1811-2011)*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2012.
- Malagón Pinzón, Miguel, Salvajes, *bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015, págs. 250 a 254.
- Malagón Pinzón, Miguel, *Vivir en policía: una contralectura de los orígenes del derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Mariluz Urquijo, José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos, 1952.
- Marquardt, Bernd, *El bicentenario del constitucionalismo en Colombia. Edición auténtica y comentada*, Documentos del primer siglo, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2009, pág. 425.
- Marquardt, Bernd, Los dos siglos del Estado Constitucional en América Latina (1810-2010), *Historia Constitucional Comparada*, tomo I, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- Marquardt, Bernd, Historia Mundial del Estado, Tomo II, *El Estado Judicial de la Paz Interna en Europa (Siglos XVI – XVIII)*, Bogotá, Temis, 2013.
- Marquardt, Bernd, Historia Universal del Estado, Tomo III, *El Estado de la modernidad temprana en Asia, África y las Américas*, Bogotá, Temis, 2014.
- Marquardt, Bernd, *Derechos Humanos y Fundamentales. Una Historia del Derecho*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- Martiré, Eduardo, *Las Audiencias y la Administración de Justicia en las Indias*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2005.
- Mayorga García, Fernando, *La Audiencia de Santafé en los siglos XVI y XVII*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura Hispánica, 1991.

- Mojarrieta, José Serapio, *Ensayo sobre los juicios de residencia*, Madrid, Imprenta de Alhambra y Compañía, 1848.
- Nariño, Antonio, “Noticias Muy Gordas”, *La Bagatela Núm. 11*, 19 de septiembre de 1811, Santafé de Bogotá, Imprenta Real de Don Bruno de Espinosa, 1811.
- Phelan, John Leddy, *El Pueblo y el Rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.
- Portillo Valdés, José M., *Crisis Atlántica. Autonomía e Independencia en la crisis de la monarquía hispana*, Madrid, Marcial Pons Historia, 2006.
- Pugliese, María Rosa, “Apuntamientos Sobre la Aplicación del Derecho Indiano Local en el Río de la Plata. Una Creación Jurídica Empírica”, en *Revista de Historia del Derecho Núm. 33*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2005.
- Restrepo Mejía, Isabela, “La soberanía del pueblo durante la época de la independencia, 1810-1815”, en *Revista Historia Crítica Núm. 29*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2005.
- Restrepo, José Manuel, *Historia de la Revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 2009 (1827).
- Rodríguez Rodríguez, Libardo y Santos, Jorge Enrique, *Un Siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia, 1913-2013*, Bogotá, Temis, 2013.
- Rodríguez O., Jaime E., *La independencia de la América Española*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas, 2005.
- Rojas, Ulises, *La Acción Pública Administrativa*, Bogotá, Editorial Minerva, 1928.
- Sánchez Bella, Ismael, “Derecho Indiano Criollo”, en *Memoria del X Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Tomo II, México, UNAM, 1995.
- Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho administrativo, Tomo I*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

- Solórzano Y Pereira, Juan, *Política Indiana, Libro V*, Madrid, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1972.
- Soto Kloss, Eduardo, “La responsabilidad pública: Enfoque político”, en *Responsabilidad del Estado*, Tucumán, Ediciones UNSTA, 1982.
- Soto Kloss, Eduardo, *Derecho Administrativo, bases fundamentales, Tomo II, El principio de juridicidad*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1996.
- Suárez Delgado, José Manuel y Llinás Alfaro, David, “La Transformación del Concepto de Ciudadanía Dentro del Paradigma Bipolar Weberiano. Sobre las relaciones entre el Estado y los ciudadanos administrados”, en Bernd Marquardt, *El Estado Constitucional en el Tiempo y en el Espacio, Anuario IV*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2015, págs. 172 a 187.
- Tau Anzoátegui, Víctor, *Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004.
- Uribe Urán, Víctor, “Constitucionalismo provincial colombiano, vida pública y vida privada en el período postcolonial”, en Andrés Botero Bernal (Ed.) *Origen del Constitucionalismo Colombiano*, Medellín, Universidad de Medellín, 2006.
- Uribe Urán, Víctor, “The Great Transformation of Law and Legal Culture: “The Public” and “the Private” in the Transition from Empire to Nation in Mexico, Colombia, and Brazil, 170-1850”, en Joseph W. Esherick, Hasan Kayali y Eric Van Young (eds.), *Empire to Nation: historical perspectives on the making of the modern world*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2006.
- Valencia Villa, Hernando, *Cartas de Batalla. Una Crítica del Constitucionalismo Colombiano*, Bogotá, Panamericana Editorial, 2010.
- Vanegas, Isidro, La Constitución de Cundinamarca: Primera del Mundo Hispánico, en *Revista Constitucional Núm. 12*, 2011, en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/viewFile/291/pdf>, (10-01-16).
- Viñas Mey, Carmelo, *El régimen jurídico y la responsabilidad en la América Indiana*, México, UNAM, 1993 (2ª Edición).
- Villapalos Salas, Gustavo, “Los recursos en materia administrativa en Indias”, en *Anuario de Historia del Derecho Español No. 46*, Madrid, Ministerio de Justicia, Boletín Oficial del Estado, 1976.