

Historia de la formación
y la enseñanza de la
ciencia administrativa
y el derecho administrativo
en Colombia
(1826-1939)

COLECCIÓN HISTORIA Y MATERIALES DEL DERECHO

La Colección Historia y Materiales del Derecho, impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, se encuentra orientada a difundir los esfuerzos teóricos, metodológicos y temáticos suscitados en la región hispanoamericana alrededor del vasto mundo de la historia del derecho. Los inmensos retos que afronta el mundo actual exigen redefinir los esquemas tradicionales de aproximación histórica al derecho y las viejas temáticas construidas a partir de ellos. Por ello, esta colección promueve la publicación de investigaciones comprometidas con la exploración seria de fuentes y problemas históricos y con la aplicación versátil y diversa de métodos y herramientas de análisis.

COMITÉ EDITORIAL

Julieta Lemaitre Ripoll, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel Malagón, Diana Durán, Mario Cajas, Ana María Muñoz, Mauricio Rengifo, Patricia Moncada, Gina Cabarcas, Julio Gaitán, Jorge Miguel Gutiérrez, Antonio Barreto (director editorial).

COMITÉ CIENTÍFICO

Roberto Gargarella, Liliana Obregón, Pedro Salazar Ugarte, Alexandre dos Santos Cunha.

Historia de la formación
y la enseñanza de la
ciencia administrativa
y el derecho administrativo
en Colombia
(1826-1939)

Miguel Malagón Pinzón



Facultad
de Derecho



Universidad del
Rosario



Editorial

Malagón Pinzón, Miguel Alejandro

Historia de la formación y la enseñanza de la ciencia administrativa y el derecho administrativo en Colombia (1826-1939) / Miguel Malagón Pinzón. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Ediciones Uniandes: Universidad del Rosario, 2019.

428 páginas; 15 x 22 cm. – (Colección Historia y Materiales del Derecho)

ISBN 978-958-774-870-3

I. Administración pública – Enseñanza – Historia – Colombia 2. Derecho administrativo – Enseñanza – Historia – Colombia I. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Derecho II. Universidad del Rosario III. Tít.

CDD 342.0607

SBUA

Primera edición: septiembre del 2019

© Miguel Malagón Pinzón
© Universidad de los Andes, Facultad de Derecho
© Universidad del Rosario

Ediciones Uniandes
Calle 19 n.º 3-10, oficina 1401
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
<http://ediciones.uniandes.edu.co>
infeduni@uniandes.edu.co

Universidad del Rosario
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 n.º 12 B-41, oficina 501
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 2970200
<https://editorial.urosario.edu.co>

ISBN: 978-958-774-870-3
ISBN *e-book*: 978-958-774-871-0
DOI <http://dx.doi.org/10.15425/2017.286>

Corrección de estilo: Rodrigo Díaz
Diagramación interior: Leonardo Cuéllar
Diseño de cubierta: La Central de Diseño

Impresión:
Xpress Estudio gráfico y digital S.A.
Carrera 69 H n.º 77-40
Teléfono: 6020808

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

Universidad de los Andes | Vigilada Mineducación.

Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964.

Reconocimiento de personería jurídica: Resolución 28 del 23 de febrero de 1949,
Minjusticia.

Acreditación institucional de alta calidad, 10 años: Resolución 582 del 9 de enero del
2015, Mineducación.

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada ni o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

*A mi tía Elsa Victoria Malagón Girón
que se marchó intempestivamente en el 2018.*

*A mi tío Rafael Pinzón Ramos,
capitán de la armada nacional,
quien levó anclas este año y partió al viaje sin retorno.*

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	13
INTRODUCCIÓN	15
CAPÍTULO 1	
ORÍGENES DE LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA EN ALEMANIA Y AUSTRIA	21
Introducción	21
Creación de las cátedras de ciencia de la policía y de la cameralística y el surgimiento de la ciencia de la administración	21
El surgimiento del derecho administrativo	30
CAPÍTULO 2	
LA CIENCIA ADMINISTRATIVA Y SU ENSEÑANZA DE 1822 A 1830	37
Introducción	37
El plan de estudios de 1826 y su implementación	37
CAPÍTULO 3	
LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DE 1830 A 1840	81
Introducción	81

Los cambios legislativos en materia de educación jurídica	81
Los certámenes públicos y la enseñanza de la ciencia administrativa	84
La reforma de la educación de 1840, los certámenes públicos en Panamá y el papel de Justo Arosemena, los certámenes de 1842	127

CAPÍTULO 4

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA Y EL SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 1842-1850	139
Introducción	139
La reforma educativa conservadora y el nacimiento del derecho administrativo. El programa de Aranzazu	139
El derecho administrativo colombiano nace sin un Consejo de Estado como juez de la Administración	151
La ley orgánica de educación de 1845 y los principales catedráticos de administración pública	168

CAPÍTULO 5

LIBERALISMO, CIENCIA ADMINISTRATIVA Y DERECHO ADMINISTRATIVO, 1850-1885	181
Introducción	181
Recuento del procedimiento de control sobre los actos de la administración pública	181
Las reformas educativas liberales	187
La instrucción pública en los estados federados	204
Los códigos de régimen político y municipal estatales y su relación con la ciencia y el derecho administrativo	210
La ciencia y el derecho administrativo en el Colegio Mayor del Rosario	216
La ciencia y el derecho administrativo en Antioquia	236
La ciencia y el derecho administrativo en la Universidad Nacional de Colombia	238
El nacimiento de la burocracia	261

CAPÍTULO 6

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO DURANTE LA REGENERACIÓN Y HASTA 1904	265
Introducción	265
El Externado de Colombia, la Universidad Republicana y la ciencia y el derecho administrativo	265
Nuestra disciplina vista a través del primer libro de la materia y del Código Nacional de Régimen Político y Municipal	276
Los personeros municipales y las tesis de grado de la Universidad Nacional	290
La incorporación del Colegio del Rosario a la Universidad Nacional de Colombia. La reforma de la Facultad de Derecho de Champeau	296

CAPÍTULO 7

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE 1904 A 1938	305
Introducción	305
La reforma educativa de Reyes, el papel de Antonio José Uribe y la revista <i>El Foro</i> de Olarte Camacho	306
La Reforma Constitucional de 1910	315
La reforma de 1913 y el renacer de la ciencia administrativa a través de José Vanegas	319
La ciencia administrativa, el derecho administrativo y Carlos H. Pareja	326

ANEXO DOCUMENTAL	339
Anexo 1	339
Anexo 2	382
Anexo 3	388
Anexo 4	398

BIBLIOGRAFÍA	411
--------------	-----

AGRADECIMIENTOS

Este libro no hubiera sido posible sin el apoyo de muchas personas. En primer lugar, en la Universidad del Rosario, al Dr. Luis Enrique Nieto Arango, quien con su amistad y con nuestras fructíferas conversaciones me animó a escribir esta investigación y quien fue el más entusiasta en publicar este trabajo en coedición; también a Juan Felipe Córdoba, quien con su profesionalismo apoyó esta publicación. En segundo lugar, en la Universidad de Los Andes a Antonio Barreto Rozo, quien soporta mis locuras investigativas y las promueve con gran generosidad; y a Magnolia Prada Rivas, por su amistad y paciencia. Por último, a mi familia Julia, Jacobo y Joaquín por el amor inmensurable que me demuestran.

INTRODUCCIÓN

Este libro que presentamos a los piadosos lectores que quieran leerlo, es un trabajo que procura un replanteamiento de la visión y de la educación en las disciplinas referidas a la administración pública. Es más, creemos que muestra una nueva perspectiva sobre ellas, que anhela una reescritura y una reinterpretación acerca de cuándo comenzamos a estudiar en las facultades de derecho o de jurisprudencia, las asignaturas de Ciencia Administrativa y de Derecho Administrativo.

Con respecto a la primera, los abogados colombianos tenemos una ignorancia rampante y atrevida, que ha ocasionado que hoy por hoy, no tengamos ninguna preocupación por entenderla, estudiarla y aceptarla como parte integrante de nuestros currículos jurídicos, máxime cuando esta asignatura llegó al país en el muy temprano año de 1826, y se impartió en las facultades de derecho de manera casi ininterrumpida hasta fines del siglo XIX, con el agravante que, como veremos en este trabajo, estaba impregnada de contenidos jurídicos desconocidos por los doctrinantes nacionales.

Podemos afirmar que a través de ella conocimos, anticipadamente, el derecho administrativo de la mano de los pioneros de la enseñanza de la ciencia administrativa y del derecho administrativo francés, el ilustre Carlos Juan Bonnín, con sus *Principios de administración pública* y el profesor Portiez de L'Oise y su *Curso de legislación administrativa*.

En relación con la segunda, este trabajo confronta directamente la postura de que el derecho administrativo colombiano nace en 1913, con la copia francesa de la teoría del juez especial que se desarrolló con la Ley 130, que instauró la jurisdicción contencioso-administrativa. Este argumento, que yo denomino el “mayoritario”, tiene su

mejor exponente en el profesor Libardo Rodríguez, autor de mucho prestigio y reconocimiento nacional, quien argumenta estas ideas con contundencia en su trabajo intitulado *Un siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia*¹.

Decimos que esta investigación refuta dicha posición “mayoritaria”, porque con base en pesquisas realizadas nos topamos con que el verdadero comienzo institucional y legal de esta asignatura se produjo en la reforma a la instrucción pública que se promovió en la década de 1840, por parte de los conservadores encabezados por el presidente, el general Pedro Alcántara Herrán, y su secretario del Interior, el abogado Mariano Ospina Rodríguez. Y esta enseñanza no ha tenido ninguna interrupción hasta el día de hoy.

Así, nuestro derecho administrativo tiene oficialmente 176 años de existencia, y no 105, como lo afirma el profesor Libardo Rodríguez. De tal suerte, la posición que él defiende y apadrina, adolece de un sustento histórico serio, porque ha optado por asumir que únicamente con la copia del modelo del juez especial para controlar a la administración pública, es que propiamente se inicia el ordenamiento que encausa a la Administración.

Consideramos que esta es una tendencia facilista, porque no se ha interesado por estudiar el siglo XIX ni los trece primeros años del siglo XX colombiano, y los rastreos que ha hecho el profesor Rodríguez son paupérrimos, porque siendo él abogado de la Universidad Nacional de Colombia, no se ha interesado por mirar la revista de su claustro, en la que hubiera hallado el currículo de creación de la Facultad de Derecho, con la materia de Derecho Administrativo. Se hubiera topado con profesores de esta disciplina, con el programa de José María Quijano Wallis y con el primer libro de la asignatura, escrito por Abraham Fernández de Soto. Su postura coincide con la del autor de la primera tesis escrita bajo la vigencia de la Ley 130 de 1913, el abogado Luis Pinto, quien ignoró rampantemente toda la centuria del 1800 nacional.

1 Libardo Rodríguez, *Un siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia*, Bogotá, Temis, 2013, pp. 5-46.

Para corroborar lo que estamos afirmando, es preciso conocer este párrafo del mencionado libro del profesor Rodríguez, *Un siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia*, en el que sobresale la superficialidad de su planteamiento, al enfatizar que en esa época no existía en nuestro país:

una preocupación académica que hubiera llevado al estudio y enseñanza especializados, de lo cual es prueba el hecho de que aún en el siglo XIX, por lo menos hasta donde tenemos noticias, no se conoce en Colombia la publicación de libros específicos sobre derecho administrativo ni la existencia de la asignatura en las facultades de derecho.²

Por tanto, pensamos que este libro deberá romper un paradigma que se encuentra enquistado en nuestra formación jurídica, y este es el de que solo existe el derecho administrativo si está de por medio un Consejo de Estado con funciones judiciales. Nada más lejano a la realidad, pues los países que no tienen esta institución, y en los que todo corre a cargo del juez ordinario, son poseedores de derechos administrativos, serios y desarrollados, los cuales tienen mucha antigüedad, como, por ejemplo, el caso de los Estados Unidos de América, donde este derecho vio la luz desde fines del siglo XVIII³.

Esta es precisamente la situación del caso colombiano, en el que, como estudiaremos, el derecho administrativo surge en 1842, sin un Consejo de Estado que controlara a la Administración. Veremos el primer programa nacional de la materia, el cual fue creado por instrucción del secretario del Interior, Mariano Ospina Rodríguez, al antioqueño Juan de Dios Aranzazu.

En dicho documento, que consta de más de sesenta páginas, se regula toda la disciplina, y el control sobre la Administración queda en manos del poder legislativo. De tal suerte, no se podrá negar la presencia

2 *Ibid.*, p. 43

3 Stephen Skowronek, "Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920", en Peter Schuck, *Foundations of Administrative Law*, Nueva York, Thomson, 2004, pp. 33-39.

del derecho administrativo, porque este se acababa de crear como materia, tal como se puede constatar en la legislación de la época, y porque se tenía un programa nacional de la asignatura. Además, se pudieron encontrar sus profesores y las universidades que lo enseñaron, y por último, hallamos los casos que comprobaron su existencia.

Lo que pasa es que teníamos un ordenamiento bastante parecido al de Inglaterra, país que hasta el año 2005 tuvo en la Cámara de los Lores el principal juez administrativo, pero hoy no se puede afirmar que, por ejemplo, Inglaterra, después de la Segunda Guerra Mundial no tuviera derecho administrativo, por la sencilla razón de que su órgano judicial de cierre era a la vez parte integrante del poder legislativo⁴. Igual circunstancia se produjo en nuestro país, lo que sirve para acabar con la interpretación de autoridad de que el derecho administrativo va de la mano del Consejo de Estado.

En este trabajo, además de lo que acabamos de plantear, también desarrollaremos otros tópicos como el análisis de la enseñanza de la ciencia administrativa en la década de 1830, que abarca el segundo gobierno del general Santander y el mandato de José Ignacio de Márquez, en el que podremos apreciar la trayectoria de dos reconocidos profesores de la asignatura, el santandereano Vicente Azuero Plata y el cartagenero José María del Castillo y Rada.

También estudiaremos el comportamiento de las disciplinas de la administración pública bajo el radicalismo, de 1850 a 1886. Allí nos concentraremos en el análisis de las leyes de instrucción pública y los códigos de régimen político y municipal de los diferentes estados federados, así como la formación en ciencia administrativa y derecho administrativo en el Colegio Mayor del Rosario y en las universidades Nacional y de Antioquia.

Proseguiremos mostrando la educación legal durante la Regeneración, periodo en el que apreciaremos la desaparición de la ciencia administrativa, y la enseñanza del derecho administrativo, en distintos claustros universitarios como los recién fundados del

4 Paul Craig, "Administrative Law", en Louis Blom-Cooper, *The Judicial House of Lords*, Oxford, University of Oxford, 2009, pp. 524-541.

Externado de Colombia y de la Universidad Republicana. Y terminamos con el devenir de esta asignatura en la Universidad Nacional.

El último capítulo se dedica a la evolución del derecho administrativo de 1904 hasta 1939, etapa que agrupa la Hegemonía Conservadora y parte de la República Liberal, donde resaltaremos a autores de la talla de Antonio José Uribe y Vicente Olarte Camacho, pioneros del estudio del derecho administrativo comparado en el país. También nos detendremos en el intento de revivir la ciencia de la administración, que se le debe al abogado José Venegas, autor del libro *Elementos de ciencia administrativa*, trabajo prácticamente desconocido por la doctrina nacional. Y culminaremos mostrando la compleja relación de Carlos H. Pareja con la ciencia administrativa, y la preeminencia que tomó, a partir de esta postura, el derecho administrativo nacional.

CAPÍTULO 1

ORÍGENES DE LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA CIENCIA DE LA POLICÍA EN ALEMANIA Y AUSTRIA

Introducción

En este capítulo vamos a estudiar someramente el proceso de creación y desenvolvimiento de las disciplinas relativas a la administración pública, tanto en los principados alemanes como en el imperio austrohúngaro. Nos detendremos en estas tierras, precisamente, porque fueron el primer lugar donde se habían creado con más seriedad las primeras cátedras de ciencia de la policía. Y fue precisamente en estos territorios donde surgieron sus primeros autores, siendo el de más renombre Juan Enrique Von Justi.

Podremos apreciar la mutación, casi imperceptible, que se produjo de la ciencia de la policía hacia la ciencia de la administración, la cual fue de la mano de otro gran autor y catedrático germano, como lo fue Lorenz Von Stein. También miraremos cómo surgieron las primeras asignaturas de derecho administrativo, proceso este que fue mucho más lento, comparativamente hablando con el de otros países como el nuestro. Dentro de este acompasado devenir, culminaremos mostrando, fulguralmente, el papel descollante que desempeñó dentro de esta disciplina el profesor Otto Mayer.

Creación de las cátedras de ciencia de la policía y de la cameralística y el surgimiento de la ciencia de la administración

Colombia fue el segundo país en Occidente, después de Alemania, en preocuparse a cabalidad por la enseñanza universitaria en el primer cuarto del siglo XIX. Vale la pena recordar que este país europeo

no existía como Estado unificado, sino que estaba constituido por una cantidad significativa de principados y de reinos sin mayor ligazón religiosa, jurídica o militar, y que tuvo su unificación definitiva después de la batalla de Sedán en 1870, en la que el canciller Bismarck derrotó a Napoleón III y puso fin al Segundo Imperio francés. No obstante, lo anterior, los alemanes desde la reforma protestante se preocuparon vehementemente por la educación superior, cimentada desde ese momento en el idioma alemán moderno, cuyo padre fue Martín Lutero. Por ello, desde el siglo XVIII procuraron una instrucción pública que creara conocimiento científico. Para corroborar esta afirmación miremos lo que nos dice el profesor Young:

Las escuelas técnicas prusianas y sajonas, prósperas sin independencia de las universidades, produjeron especialistas bien entrenados en el siglo XVIII. España envió a los hermanos Fausto y Juan Elhuyar a la Royal Saxon School of Mines, fundada en Freiberg en 1765, antes de enviarlos a América como ingenieros de minas. La Royal Architectural Academy, fundada en 1799 en el suburbio de Charlottenburg de Berlín, era igualmente renombrada en su campo. Aún más connotada fue la Universidad de Berlín, fundada hasta 1809, y quizá progresista debido a que no contaba con una tradición gloriosa que se lo impidiera. En cualquier caso, bajo el liderazgo del famoso científico Alexander Von Humboldt, adquirió tres características que pronto fueron adoptadas por otras universidades alemanas. La primera, que atrajo los buenos profesores de sus facultades, sin importar si eran sus propios graduados. La segunda, que sus facultades de filosofía y medicina enseñaban las ciencias con rigor teórico y con énfasis en la investigación, y la tercera, que en ella prevaleció genuina libertad académica.¹

En el mismo sentido, el académico sueco Sven Eric Liedman afirmó que la de “Berlín fue la primera universidad del mundo donde la investigación, y no solo la simple instrucción, fue considerada un

1 John Lane Young, *La reforma universitaria de la Nueva Granada (1820-1850)*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1994, pp. 18-19.

deber primordial de sus profesores. Según el fundador de la universidad, Wilhelm von Humboldt, la investigación y la instrucción eran naturalmente inseparables”². Estas características llevaron a que un viajero anglosajón anotara en 1864 que “la universidad francesa no tiene libertad, la inglesa no tiene ciencia, en cambio, la universidad alemana tiene ambas”³. De tal manera, la universidad alemana se cimentó sobre tres pilares: docencia, pesquisa y libertad. Ahora miremos cómo operó esta última en los diversos claustros durante el siglo XIX germánico. Dicha centuria se basó en la filosofía, y por ello impuso:

la libertad de los profesores para difundir aquellas teorías juzgadas como ciertas, y [...] la libertad del estudiante para elegir tanto los temas de estudio como al profesor con quien estudiar. Claro que ambas libertades tuvieron sus limitaciones y defectos en una sociedad pruso-alemana bastante intolerante; pero, en comparación con otras universidades europeas y norteamericanas de la época, la libertad fue sustancial, sobre todo en cuestiones religiosas. El estudiante podía elegir realmente su profesor favorito.⁴

Nos parece útil comparar esta enseñanza universitaria alemana con la francesa, pues esta última ha influido, tal vez demasiado, en la formación del derecho administrativo colombiano:

(Era) notable que los profesores universitarios franceses conservaran sus puestos con total independencia de la aprobación de sus estudiantes. Puesto que la asistencia a las clases era obligatoria, el número de asistentes no era demostración alguna del éxito del profesor. ¡Cuán diferentes eran las cosas en Alemania! Allí los estudiantes contaban

2 Sven Eric Liedman, “A la búsqueda de Isis: educación general en Alemania y Suecia”, en Rothblatt Sheldon y Bjorn Wittrock, *La Universidad europea y americana desde 1800. Las tres transformaciones de la universidad moderna*, Barcelona, Editorial Pomares-Corredor, 1996, p. 92.

3 Young, *op. cit.*, p. 19.

4 Liedman, *op. cit.*, p. 92.

con su famosa *Lernfreiheit*. A la hora de estudiar un tema siempre contaban con varios profesores entre los que elegir. En algunos casos, las conferencias y las clases eran obligatorias, pero eso nunca se debió a las exigencias de la universidad, sino a los requisitos del sistema estatal de exámenes. Además, el estudiante era totalmente libre de comportarse como cualquiera fuera de la universidad, siendo el código penal la única limitación a su libertad personal.⁵

Precisamente con estas premisas, en tierras teutónicas comenzó a educarse en la parte más antigua de las ciencias sociales, la administración pública, la cual surgió de la profesión de policía, economía y cameralística, disciplina esta última que se podría asimilar hoy a las finanzas públicas y que se enseñaba desde 1727 en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder⁶. En estos centros, los “catedráticos germánicos enseñaban el qué y el cómo del gobierno; el qué se refería a la acción administrativa, el cómo a los procedimientos de la acción”⁷.

El primer profesor en Halle fue Simon Peter Gasser (1676-1745), quien tuvo una formación jurídica, no así su sucesor Johann Friedrich Stiebritz (1707-1772), que era filósofo y teólogo. Un tiempo después esta cátedra pasó a formar parte de la Facultad de Filosofía, donde posteriormente dio origen a la asignatura de economía política. Entre tanto, en Frankfurt del Oder el catedrático que inició la enseñanza fue Justo Dithmar (1677-1737), que había sido profesor de historia del derecho natural y de gentes⁸.

Tanto Gasser como Dithmar fueron autores de obras relacionadas con las ciencias camerales y de policía. Este último publicó en 1729 un texto revisionista con un marcado acento crítico, titulado *L'Oekonomische Fama*, compuesto de tres partes, que estaban referidas

5 *Ibid.*, p. 94.

6 Omar Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, ESAP, 1994, p. 7.

7 Omar Guerrero Orozco, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993, p. 324.

8 Michael Stolleis, *Histoire du Droit Public en Allemagne. La Théorie du Droit Impérial et la Science de la Police*, París, PUF, 1998, p. 568.

a *L'Okonomie. Polizei- und Cameralwissenschaft*. El primero publicó, también en ese mismo año, su *Introducción a las ciencias económicas, políticas y camerales*⁹.

Estas nuevas disciplinas, en algunos casos pasaron a formar parte de la Facultad de Filosofía, como acabamos de observar, y en otros dieron origen a las famosas escuelas camerales. Siguiendo al mejor historiador del derecho público alemán, Michael Stolleis, encontramos que

En el posterior proceso de diferenciación surgieron liceos para economía nacional, ciencias de las finanzas, ciencias agrarias y forestales, medicina veterinaria, explotaciones mineras y otras materias que, posteriormente, en el siglo XIX, se distribuyeron por universidades y en escuelas técnicas superiores. Con la separación entre Sociedad y Estado, cuyo incremento se puede observar en el siglo XVIII, se estableció igualmente una diversificación de grupos de las disciplinas: policía, finanzas y economía estatal permanecen del lado del Estado, mientras que la “economía privada” y los saberes sobre la vida no estatal han de contarse dentro de las ciencias sociales.¹⁰

Detallemos entonces algunas de las universidades que enseñaban tanto las ciencias camerales como las otras ciencias, como por ejemplo la medicina. En primer término, encontramos la Universidad de Rinteln, claustro que siguió el ejemplo prusiano, y donde enseñó Johann Hermann Furstenau (1688-1756), quien, como médico, impartía la formación en medicina veterinaria, agricultura y economía. Fue sucedido por su hijo Karl Gottfried Furstenau (1734-1803), catedrático que se hizo famoso por su pertenencia a la escuela de los fisiócratas¹¹. En segundo lugar, estaba Jena, institución que tuvo como su primer profesor a Joachim Georg Darjes (1714-1791), quien educaba en filosofía y ciencias camerales. Para este maestro, la ciencia de

9 *Idem.*

10 Michael Stolleis, *Introducción al derecho público alemán (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Marcial Pons, 2017, p. 67.

11 Stolleis, *Histoire du Droit Public...*, p. 568.

la policía tenía un concepto bastante limitado, pues su propósito era únicamente disminuir la pobreza, parar acrecentar la riqueza¹².

En tercer término, en la Universidad de Brunswick, mejor conocida como el Colegio Carolino, en 1745 se creó en exclusiva la cátedra de ciencias camerales, que corrió a cargo del afamado George Henrich Zincke. Por su parte, en cuarto lugar, en Lautern se enseñaba la cátedra de agricultura, tecnología, ciencia del comercio y medicina veterinaria, a cuya cabeza estaba Johann Heinrich Jung-Stilling¹³.

Los austriacos crearon en 1746 la Academia Teresiana de Viena, donde enseñó Juan Enrique Von Justi, quien por vez primera separó la economía, la cameralística y la policía. Fue profesor de esta última para los miembros de la Cancillería y también para los servidores públicos, del “interior y del exterior y de los altos mandos militares [...]”. En 1765 fue nombrado por Federico II, Superintendente de Marina¹⁴. Von Justi, sin lugar a duda el autor más conocido e importante de la ciencia de la policía, comprendía esta disciplina de la siguiente forma:

La policía es entendida como una ciencia aplicada al mejoramiento del Estado, por la vía del adelanto de las condiciones de existencia de la sociedad. Ella estudia los campos de actividad del Estado, y consiste en el conocimiento que discierne el qué del gobierno con base en principios y máximas del Estado; trata asimismo con el cómo del gobierno, pues explica el modo en que opera para fortalecer al Estado y hacerlo más poderoso.¹⁵

El peso de la policía fue tan fuerte en Alemania que para tecnificar su enseñanza se fueron creando distintas escuelas. Una de las más

12 *Ibid.*, p. 569.

13 *Ibid.*, p. 569.

14 Jaime Espejel Mena, “Liberalismo, conservadurismo y la idea de administración pública”, en *Tla-Melaua*, México, vol. 10, núm. 40, septiembre del 2016, p. 37.

15 Omar Guerrero Orozco, “Los grandes maestros de la administración pública: Justi, Stein, Bonnin y González”, en *Revista de Gestión Pública*, Chile, vol. 4, núm. 1, enero-junio 2015, pp. 10-11.

importantes de estas fue la de Tubinga, claustro que tiempo después le sirvió de modelo a la Escuela de Administración de Francia de 1848. El padre de esta escuela fue el ministro de Instrucción Pública de la II República Francesa, Hipólito Lázaro Carnot, al que se puede catalogar como un fiel seguidor de las ideas de Saint Simón. En palabras de un testigo de la época, Alphonse de Lamartine, esta institución tenía un “único defecto [que] consistía en abrazar todo el conjunto de ella, en vez de ser espacial para cada ramo”¹⁶; es decir, impartía una enseñanza muy general y como consecuencia poco especializada.

Esta escuela francesa guio la creación de la Escuela de Ciencia de la Administración de la ciudad de Espira¹⁷, perteneciente al estado federado de Renania-Palatinado, en la actual República Federal de Alemania. Tanto el cameralismo como la policía tuvieron mucha oposición en las facultades de jurisprudencia de Austria y de Alemania, pero:

una vez cuajaron en el seno de las comunidades académicas en Prusia y Austria, se instituyeron otros centros de formación cameral fuera de las universidades, como la Academia Cameralista del Palatinado, a poca distancia de [E]spira, cuyos cursos se iniciaron en 1774. Sus planes de estudio comprendían un programa de formación de tres años lectivos, a partir de una cátedra introductiva sobre las ciencias camerales. Igual énfasis tenía la preparación en filosofía moral. La Academia fue transformada posteriormente en la Universidad de Heidelberg. En la misma época existía una academia cameralista en Stuttgart, que sirvió a principios del siglo XIX de modelo a Georges Cuvier para la formación de su proyecto de la Escuela de Administración de Francia.¹⁸

Georges Cuvier fue un famoso científico francés que desempeñó un papel muy destacado en la paleontología y en la anatomía. También

16 Alphonse de Lamartine, *Historia de la Revolución Francesa de 1848*, Sevilla, Imprenta del Diario de Sevilla, 1849, p. 168.

17 Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa* p. 20.

18 Guerrero Orozco, *Historia de la Secretaría...*, p. 325.

tuvo un importante ejercicio político que lo llevó a formar parte del Consejo de Estado. Estudió becado en la Escuela de Administración de Stuttgart, “e influido por las bondades de este centro de enseñanza, en 1820 formuló el proyecto de Escuela de Administración donde igualmente se enseñarían las ciencias políticas”¹⁹.

Es trascendente ahora mirar los claustros austriacos donde se enseñaba la administración pública, materia que era obligatorio conocer para los agentes que se preparaban para ejercer el servicio exterior del imperio austrohúngaro. Estos institutos comenzaron en el año de 1746, cuando la emperatriz María Teresa creó la Academia Teresiana, donde vimos que enseñó Von Justi, y en la que se educaba en las ciencias camerales, las cuales integraban la policía, la cameralística, el comercio y la economía, y allí también se instruía en política exterior. Posteriormente, Francisco José convirtió este claustro teresiano en la Academia Consular, que hoy en día es conocida como la Academia Diplomática de Viena²⁰. También se educó en policía en Praga a partir de 1763, en Friburgo en 1758, Innsbruck en 1768 y Klagenfurt en 1768²¹.

En Colombia en 1958 se creó la ESAP, Escuela Superior de Administración Pública, siguiendo la senda francesa de la Escuela Nacional de Administración Pública, fundada en 1945 por mandato del general Charles De Gaulle, la cual a su vez tuvo su antecedente en la Escuela de Administración 1848, que acabamos de ver en este capítulo. Es decir, que este establecimiento público encargado de formar a los servidores públicos del Estado colombiano tiene una influencia alemana de la Universidad de Tubinga, claustro que se convirtió en la primera escuela de administración pública occidental, donde como hemos anotado fue fundamental la enseñanza de la ciencia de la policía.

Ahora es pertinente que veamos cómo en tierras teutónicas un autor se encargó de transformar esta ciencia de la policía en ciencia de la

19 Omar Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, FCE, 2004, p. 125.

20 Guerrero Orozco, *Historia de la Secretaría...*, p. 325.

21 Stolleis, *Histoire du Droit Public...*, p. 570.

administración, su nombre era Lorenz Von Stein, quien debe ser considerado el padre de la administración pública germana en el siglo XIX. Como bien lo resaltó el profesor Omar Guerrero en su estudio introductorio al *Tratado de teoría de la administración y del derecho administrativo* de nuestro mencionado autor alemán,

Stein ha identificado con precisión el concepto de Policía como relativo a todas las actividades del estado, pero paradójicamente su idea de administración, es si no idéntica, sí extraordinariamente similar. Como lo hizo anotar Adolfo Posada, “para Stein, en definitiva, todo lo que hace el Estado es administrar [...], llevado Stein del amor a su especialidad, dio a la administración como ciencia tal amplitud, que viene a ser el núcleo central de las ciencias del Estado”. Siguiendo el trazo de su ancestral cultura administrativa basada en reformar, los alemanes no tuvieron que crear una nueva ciencia, sino transformar la que habían establecido más de un siglo antes.²²

A pesar de estas variaciones fundamentales, la policía en Alemania y Austria se negó a dejar de existir, Von Stein

[La] [c]onvirtió en lo que denominó administración interna. Este es uno de los más grandes actos creativos del pensamiento administrativo alemán, cuyo mérito es de Stein, ya que de esa administración desarrollará la teoría del Estado de Bienestar. La idea de administración interna es similar al concepto desarrollado por Charles-Jean Bonnin definido como moral de la administración, y (que) comprendía el conjunto inmenso de funciones antaño a cargo de la policía, con la variación relevante de dotarlas con el sentido moderno de la discrecionalidad.²³

22 Omar Guerrero, “Estudio introductorio”, en Lorenz Von Stein, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, FCE, 2016, p. 87.

23 *Ibid.*, pp. 87-88.

Von Stein fue profesor de estas dos ciencias en la Universidad de Viena, institución a la que accedió por concurso de méritos en 1855 para impartir la cátedra de economía, de la que se retiró cuando se pensionó en 1888^[24].

El surgimiento del derecho administrativo

Iba a ser en este siglo XIX que los germanos conocieran y comenzaran a enseñar el derecho administrativo, aunque de una manera bastante tardía en comparación con otros países, como Francia o Colombia, por ejemplo. En efecto, en esas latitudes como hemos visto era primordial la formación de los funcionarios públicos en ciencias camerales y policiales, pero en el primer tercio del 1800, concretamente en Prusia, fueron mudando la enseñanza de estas ciencias hacia las de interpretación y ejecución de las leyes, que eran identificadas con la función judicial²⁵.

Si un funcionario quería seguir su especialización en la vida administrativa o gubernativa, estudiaba únicamente ciencias camerales, pero si quería optar por la carrera judicial debía estudiar las dos, tanto las camerales como las jurídicas. Con el discurrir del siglo se fue viviendo una juridización de la administración, porque fueron desapareciendo paulatinamente los conocimientos económicos, jurídicos, técnicos y financieros en la educación administrativa. Entonces, los funcionarios administrativos se convirtieron en juristas administrativos, cuyos conocimientos de vez en cuando venían prestados del derecho civil, lo que determinó que con el tiempo no tuviera mucho sentido la diferenciación entre las dos especialidades, la de jurista de la administración y la de jurista de la justicia²⁶.

En los distintos programas de enseñanza de las facultades de derecho comenzó a integrarse el derecho administrativo por medio de

24 *Ibid.*, p. 15.

25 Stolleis, *Histoire Du Droit Public...*, p. 298.

26 *Idem.*

seminarios, que le dieron mucha fuerza entre los estudiantes, lo que ocasionó que se promoviera la apertura de departamentos de derecho público y de derecho administrativo, como los de Königsberg en 1840, Halle en 1853, Greifswald en 1856, Bonn en 1872, Berlín en 1875 y Friburgo y Heidelberg en 1889^[27].

En el caso austriaco la situación fue similar, el derecho administrativo no aparecería sino de forma tangencial, por un decreto de 1855 que ordenaba que en las universidades se enseñara “el conocimiento de las leyes austriacas en materia de administración y de finanzas”²⁸.

Detengámonos ahora en el año de 1848, que será una fecha trascendental para el caso alemán, porque a partir de ella comenzará la pérdida de peso de la enseñanza de la ciencia de la policía, la cual pasará a ser conocida de forma tangencial, llegando a su extinción con posterioridad a 1850, salvo en el caso austriaco, en el que subsistirá bajo la forma de la ciencia de la administración.

El nacimiento oficial del derecho administrativo y de su enseñanza se producirá, por regla general, después de 1850, cuando esta disciplina haya ganado autonomía frente al derecho público, y comenzará a ser impartida como un curso completo e independiente, apareciendo como tal en Baviera, de manera precoz en 1840; en Wurtemberg, también de forma anticipada desde 1844, yendo de la mano de Robert Von Mohl; en Baden desde 1863; en Hesse-Darmstadt, tempranamente desde 1841-1842, y en Gotinga, desde 1881^[29].

Fue a partir de 1848 que los germanos comenzaron a distinguir y a intentar dividir la ciencia de la administración y el derecho administrativo, separación que iba a responder al liberalismo imperante en esas tierras, el cual salió fortalecido después de la famosa revolución de aquella época, que tanto en los principados alemanes como en el imperio austrohúngaro atendió a la protesta de los sectores socialmente más pobres, que pedían más participación política y más medidas sociales.

27 *Ibid.*, p. 299.

28 *Ibid.*, p. 304.

29 *Ibid.*, p. 308.

Entonces, este liberalismo buscó implantar sus doctrinas económicas y en el campo jurídico dio inicio al Estado de derecho. Empezó a comprenderse que la ciencia de la administración representaba la fase práctica y empírica de la administración pública, y ella procuraba alcanzar los propósitos del Estado por medio el trabajo activo, en tanto que el derecho administrativo constituía la dimensión teórica y científica, en la que se hacía necesaria la eliminación de todos los elementos empíricos y políticos³⁰ para depurar adecuadamente la disciplina.

Es pertinente comentar que en 1865 la trascendencia del derecho administrativo todavía no era muy resonante, por lo que Carl Friederich Von Gerber reclamaba enérgicamente la necesaria penetración del derecho público y del derecho administrativo para la ciencia, pero de una forma separada. Este último tenía la necesidad imperante de generarse una teoría y un sistema propio, separado del primero³¹.

Indiscutiblemente, la importancia que adquirió el derecho administrativo alemán se debió a Otto Mayer (1846-1924), jurista al que en 1888, cuando era catedrático de la Universidad de Estrasburgo, se le encomendó la tarea de exponer el derecho administrativo de su país, encargo que cumplió en los años 1895 y 1896, y por ello se le reconoció como “el verdadero creador y el mejor representante clásico del método moderno del Derecho Administrativo Alemán”³².

Mayer definía de una forma bastante teutónica el derecho administrativo, por no decir prusiana, porque este no era otra cosa que un “sistema completo de formas de acción del Estado, en tanto en cuanto, eran actos de Autoridad”³³, concepción muy ligada al orden y a la disciplina, pero que no pensamos que pudiera tener, por ello mismo, una acogida generalizada fuera de Alemania.

Es importante mostrar la concepción de Mayer sobre la ciencia de la policía, la cual ha sido revaluada, pero sigue teniendo un peso demasiado fuerte. En su opinión, en el Estado de policía no existía el

30 *Ibid.*, p. 524.

31 *Ibid.*, p. 526.

32 *Ibid.*, p. 558.

33 *Ibid.*, p. 559.

derecho público, sino única y exclusivamente el derecho civil. Por ello, el Estado tenía una doble personalidad, el fisco para asuntos de derecho privado, patrimoniales, en los que podía ser demandado y actuaba como un particular más, y el Estado “propiamente dicho, la asociación política, la persona jurídica de Derecho Público”, que no podía ser llevada ante los tribunales, y sus actuaciones se manifestaban a través del poder de mando y el uso de la fuerza³⁴.

El origen de este planteamiento radicó en la pérdida de soberanía por parte del príncipe frente a sus súbditos en materia de derechos individuales, por el abuso que había hecho de su posición de privilegio, y la consecuente creación de tribunales independientes del monarca para resolver los litigios de derecho civil y penal.

Así se conformó un ordenamiento especial que siguió siendo creado por el soberano, pero que tenía carácter obligatorio para sus súbditos y para sus funcionarios, pues su violación podía ser alegada por cualquiera ante los jueces. La policía y sus normas también siguieron en cabeza del soberano, pero sus preceptos no eran obligatorios ya que podían ser dejados de lado por sus funcionarios y no podían ser alegados por los particulares ante los tribunales³⁵. Ello llevó a que se creara el concepto de un sujeto especial que detentaba el patrimonio estatal y los derechos económicos, distinto del monarca y de su patrimonio dinástico. Dicho ente recibió el nombre de fisco y sirvió para garantizar los derechos de los particulares que se vieran vulnerados por las actuaciones del Estado como particular, y después, por ampliación del concepto, por las conductas del Estado como poder soberano, “interpretando como de derecho civil las relaciones jurídicas de soberanía que se hallaban siempre en el fondo de las demandas contra el fisco”³⁶.

34 Otto Mayer, *Derecho administrativo alemán. Tomo 1*, Buenos Aires, Depalma, 1949, pp. 61-63.

35 *Ibid.*, pp. 51-56.

36 “Esta interpretación era obvia para el pensamiento de la ilustración, determinado por el derecho natural, para el cual el contrato revestía una significación fundamental. De esta suerte se convirtió la expropiación en una venta forzosa, la relación de los funcionarios con el estado en un contrato de servicios, la requisita de los campos de cultivo para maniobras militares en un contrato de arrendamiento. La consecuencia de

La teoría del fisco no es otra cosa que una ficción de personalidad jurídica para imputar responsabilidades al Estado, y que en palabras de García de Enterría y Fernández, es “una reelaboración de los juristas del absolutismo, antecedente en la explicación del tema de la personalidad jurídica de la Administración”³⁷.

Hoy los estudios en Alemania³⁸ han reformulado esta hipótesis y han demostrado el error en que incurrió Otto Mayer, por extrapolar una situación histórica concreta del siglo XIX alemán al siglo XVIII. Esta nueva visión plantea que el Estado absoluto no diferenció nunca entre derecho civil y derecho público, porque esta distinción no existía en ese momento, simplemente se impugnaban todos los asuntos de derecho que pudieran ser justiciables (*Justizsache*) ante los tribunales o incluso ante las cámaras como órganos de la administración. El *quid* del asunto se hallaba en la categoría de asunto justiciable, que incluía temas que hoy serían de derecho civil y de derecho público, que garantizaba los derechos de los súbditos e incluso llegó hasta la anulación de las decisiones del príncipe; su extensión dependía del momento histórico en el que operó, entendiéndose que en el absolutismo su concepto fue mucho más limitado por el excesivo poder del soberano³⁹.

Para concluir este capítulo, debemos anotar que era de vital importancia para nosotros mostrar cómo empezaron a enseñarse las disciplinas administrativas entre los pueblos de habla alemana, porque fue en estos territorios donde surgieron las ciencias camerales y después la ciencia de la policía, que se constituyeron en las primeras ciencias

ello fue una gran penetración del Derecho Público por elementos civilísticos”. Ernest Forsthoft, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 51-52.

37 Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999, p. 359.

38 Concretamente los de Martín Bullinger, Ruffner y Erichsen que son analizados con detenimiento en la tesis doctoral de Santiago González-Varas Ibáñez, publicada bajo el título de *La jurisdicción contenciosa - administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993.

39 “Si creemos la interpretación histórica tradicional que afirma que durante el absolutismo los Príncipes tomaron tal poder que causaron el efecto de la restricción de los controles sobre sí mismos, la explicación ha de ser igualmente, la de que en ese momento histórico la *Justizsache* sufre una restricción respecto al derecho anterior”. González-Varas Ibáñez, *op. cit.*, pp. 29-37.

sociales en ser instruidas en el mundo occidental. Vimos, entonces, cómo aparecieron tanto las primeras cátedras como las primeras escuelas de estas asignaturas. También fue primordial poder exponer cómo a partir de ellas fueron naciendo, primero la ciencia de la administración y después el derecho administrativo.

Hemos podido observar que entre los alemanes y los austriacos el rompimiento entre Antiguo Régimen, representado por la ciencia de la policía, y el liberalismo, personificado en la ciencia de la administración, se produjo sin mayores alteraciones, ni violencia, sino como parte de un lento proceso evolutivo.

CAPÍTULO 2

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA Y SU ENSEÑANZA DE 1822 A 1830

Introducción

En Colombia se creó primero la cátedra de administración pública, en 1826, y posteriormente la de derecho administrativo, en 1842. Fue Florentino González el padre de ciencia de la administración en Iberoamérica, mientras que Mariano Ospina Rodríguez y Juan de Dios Aranzazu, los creadores del derecho de la administración en nuestro país. En este y en el siguiente capítulo nos vamos a concentrar en el desarrollo de la ciencia administrativa, como la principal disciplina de la administración pública, que se enseñó en la primera mitad del siglo XIX. Como veremos en este apartado, fue de la mano del general Santander que llegó la ciencia administrativa y que se planteó siguiendo la enseñanza de autores franceses como Bonnin y Portiez de L'Oise, quienes han sido ignorados por la dogmática nacional. Además, observaremos la implantación del plan general de estudios santandereano en la Gran Colombia, con la creación de las primeras universidades, y también la organización y los primeros profesores de la ciencia administrativa. Por último, examinaremos algunos otros planes de estudio de América Latina, como los de Brasil, México y Chile, para poder hacer un comparativo con el nuestro y mostrar la superioridad colombiana en materia de las disciplinas de la administración pública.

El plan de estudios de 1826 y su implementación

Bonnin y la administración pública

Bonnin fue conocido en nuestro país en 1822, fecha en que se publicó en la *Gaceta de la Nueva Granada* una nota que mencionaba la

recepción de su obra *Doctrina social o principios universales de las leyes y sus relaciones de pueblo a pueblo, deducidas de los derechos del hombre y de los del género humano*. El autor le envió dos ejemplares al Libertador¹.

Este doctrinante nació en París el 4 de octubre de 1772. Probablemente, el origen del apellido es judío chueta de Mallorca, Islas Baleares, donde era bastante común. Al consultar una real cédula de Carlos III de 1786, se puede leer que

“Por la que se declaran a los individuos vulgarmente llamados de la Calle, de la ciudad de Palma del reino de Mallorca, aptos para el servicio de mar y tierra en el ejército y armada real y para otro cualquier servicio del Estado en la forma que se previene” [...]. Que en doce de Febrero de mil setecientos setenta y tres, ocurrieron á mi real persona, *Juan Bonnin*, Tomás Aguiló, Tomás Cortés, Francisco Forteza, Bernardo Aguiló y Domingo Cortés; diputados de los demás individuos llamados vulgarmente de la Calle, de estirpe hebráica, de la expresada ciudad de Palma, esponiendo la paciencia y tolerancia con que sufrían su exclusión, casi total, de las clases, empleos, honores y comodidades de que debía participar cualquier vasallo natural y de buenas costumbres, en los dos estados eclesiástico y secular, experimentando al mismo tiempo las contribuciones, servicios, establecimientos y demás cargas públicas, y consiguiendo en su recompensa el que el vulgo los distinguiese con el vergonzoso apodo de chuetas, alusivo á su origen [...]. Que acosados de extranjeros rigores habían tomado asilo en Mallorca, y domiciliados en ella, abrazaron la fe católica desde el año de mil cuatrocientos treinta y cinco [...]. Y para acreditar sus honrados procedimientos, y las pruebas que habían dado de su lealtad, obediencia, religión y servicios públicos, acompañaron á esta súplica un testimonio con inserción de varias certificaciones de los curas párrocos, prelados de comunidades religiosas, y otros sujetos, suplicándome en atención, a ello y a otras causas y motivos que manifestaron, me dignase declarar que los expresados *Juan Bonnin* y consortes eran en todo iguales a los demás vasallos honrados; y hombres buenos de estos dominios [...].

1 Julio Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2002, p. 96.

He tenido á bien resolver y mandar, que á los individuos del barrio de la Calle; no sólo no se les impida habitar en cualquiera otro sitio de la ciudad de Palma, ó isla de Mallorca, sino que se les incline, favorezca y conceda toda protección para que así lo ejecuten derribándose cualquier arco, puerta ú otra señal que los haya distinguido de lo restante del pueblo, de modo que no quede vestigio alguno: Que se prohíba insultar y maltratar á dichos individuos, ni llamarlos con voces odiosas y de menosprecio, y mucho menos, judíos o hebreos y chuetas.²

El origen de la expresión chueta es una “derivación de xuetó, palabra que posiblemente viene de juetó, y que significa cristiano mallorquín descendiente de judíos conversos, relapsos y vueltos a convertir al catolicismo”³.

En Mallorca existen quince apellidos que son considerados como chuetas, sin ningún asomo de duda: “Aguiló; Bonnín; Cortés; Forteza; Fuster; Martí; Miró; Piña; Pomar; Segura; Tarongí; Valentí; Valleriola; y Valls”⁴.

Esta real cédula hace referencia a la prohibición de tener algún distintivo, en sus hogares, ya fuera en el arco o en la puerta, o de llevar alguna señal en el cuerpo. Es importante mencionar que estos chuetas mallorquines tenían la obligación de portar en el pecho un círculo rojo y amarillo, y el que no lo llevara, “era rápidamente despojado de su ropa, que se repartía entre el denunciante y su majestad el rey”⁵.

Con esta breve descripción, hay que mencionar que la familia de Bonnín muy seguramente venía de las Islas Baleares, y que huyó a Francia por la xenofobia y la intolerancia que padecía en España.

Bonnín estudió en el Colegio de las Cuatro Naciones. Fue empleado departamental del Sena, se desconoce la fecha y el sitio de su muerte⁶. En 1808, durante el primer imperio napoleónico, escribió

2 Baltasar Porcel, *Los chuetas mallorquines*, Barcelona, Bruguera, 1977, pp. 127-138. Énfasis con cursiva añadido.

3 *Ibid.*, p. 62.

4 *Idem.*

5 *Ibid.*, p. 11.

6 Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Charles-Jean Bonnín, *Principios de administración pública*, p. 23.

su obra fundamental *Los principios de administración pública*. Dicho escrito, que tuvo gran difusión, llegó incluso a Thomas Jefferson en los Estados Unidos de América, a quien el autor escribió:

Los que cultivan los conocimientos humanos todos son ciudadanos; a este título os dirijo, por conducto del ministro de vuestros estados en Francia, mi obra sobre administración. Aunque existe sin duda una gran diferencia entre la administración de vuestras repúblicas y la de Francia, no es menos cierto que hay principios primitivos de doctrina, principios fundamentales y reglas generales y universales que son comunes a la legislación de todos los pueblos, porque son elementos de todas las legislaciones, y los pueblos reflexivos e ilustrados no los pueden ignorar. Son estas reglas y principios la base de mi libro.⁷

Además de este país, el libro de Bonnin tuvo mucho influjo en Alemania, España, Portugal, Italia, Brasil, Colombia y Panamá⁸.

Según el académico francés Guy Thuillier, Charle-Jean Bonnin perteneció a la secta de la masonería y estuvo en prisión durante trece meses, porque en ciertos apartes de su libro *Estudios legislativos* fue muy crítico del catolicismo⁹. Tuvo que pagar también una multa de 3000 francos.

A Bonnin se le debe la creación de la moderna administración pública gala en el siglo XIX, por lo que se le considera el padre de la ciencia administrativa, ya que fue quien abandonó las segmentadas ideas de la ciencia de la policía en Francia. En palabras de Guerrero:

(Allí) la policía no alcanzó el rango de disciplina, sino más bien un desarrollo aplicado en estatutos, reglamentos y consejos para los funcionarios. De aquí que su contenido fue absorbido por la ciencia de la administración pública, cuya conceptualización y desarrollo doctrinario

7 *Ibid.*, p. 24.

8 *Ibid.*, p. 25.

9 Guy Thuillier, "Les principes d'administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812)", en *La Revue Administrative*, Francia, núm. 267, mayo-junio, 1992, p. 206.

emanaron de la revolución francesa. En 1808 Charles-Jean Bonnin funda la primera definición con la voz administración pública. Bonnin funda este campo del saber tal y como lo cultivamos hoy en día.¹⁰

Es Bonnin quien por primera vez, contemporáneamente hablando, entendió que los asuntos públicos son tan complicados que precisan dos direcciones distintas. La primera hace referencia “al conjunto de administraciones especiales que dirigen ramas especializadas, como son los impuestos o los bosques”. El otro tipo, que es el principal, constituye una definición primigenia, tiene un carácter general y propiamente se trata de “la administración pública, es decir, la que tiene la dirección de los asuntos comunes respecto del ciudadano como miembro del Estado”¹¹. Acto seguido, nuestro autor judeofrancés se puso en marcha para crear el objeto de la ciencia de la administración pública. El profesor mexicano Omar Guerrero, autoridad mundial en nuestro doctrinante, al citarlo comenta:

Bonnin, proclama que “ha llegado el momento de crear la ciencia de administración” porque los espíritus están más abiertos a apreciar sus ventajas y beneficios. Por consiguiente, la ciencia de administración aspira a trascender en el tiempo y el espacio, y establecer principios universales, pues los nuevos tiempos tienden a derramarse por toda Europa y América donde la Revolución Francesa tenía adeptos. Ante hechos tan móviles y mutantes, los principios de la administración pública deben ser fijados, estar apoyados en leyes positivas, y ser sumisos a una marcha uniforme e invariable.¹²

Bonnin trató a la administración como una ciencia y afirmó que esta reposaba sobre cuatro principios básicos, que eran:

- La administración nació con la asociación o comunidad.

10 Guerrero Orozco, “Los grandes maestros...”, p. 7.

11 *Ibid.*, p. 15.

12 *Ibid.*, p. 16.

- La conservación de esta es el principio de la administración.
- La administración es el gobierno de la comunidad.
- La acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general¹³.

Estos principios son universales, pues su aplicación es indiferente de cualquier sistema administrativo existente. Siguiendo a Guerrero, encontramos que “Bonnin formuló una profecía que se realizó plenamente: ‘llegará un día en el que se demostrará esta verdad y se disminuirá todo el mérito de mi obra, pero yo habré indicado la senda que otros podrán rectificar y embellecer’”¹⁴.

Veamos ahora la concepción de la moral en la administración de Bonnin. Esta equivale a la administración interna de un Estado, pues un administrador se ocupaba de lo siguiente:

La conservación física de los hombres, como de todo lo que pueda dirigir al gobierno en la distribución de socorros y recompensas, y contribuir a los progresos de la agricultura, industria y comercio, debe además del conocimiento de las leyes, tener algunas nociones de higiene pública; pues de allí deduce la administración los medios preservativos de conservación de los individuos en general, como la higiene doméstica enseña el modo de conservarse un individuo particular.¹⁵

Este doctrinante hizo mucho énfasis en el tópico de la higiene pública:

Así puede hacerse obligatorio para el administrador lo que prescribe la higiene pública sobre las aguas, las estaciones, el régimen, el género de los trabajos y las hábitos; porque cualesquiera que sean las causas

13 *Ibid.*, p. 17.

14 *Ibid.*, p. 18.

15 Charles-Jean Bonnin, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 356.

físicas fuera del alcance del hombre, pueden sin embargo corregirse los vicios hasta cierto punto. Si no pudiera, por ejemplo, conservar la serenidad del aire, en cuyo estado es más saludable, y en que las fuerzas vitales se aumentan, y los vegetales son entonces más sabrosos, podrá al menos corregir el aire viciado que se respira en los lugares de reunión; porque al paso que la respiración es necesaria para los seres animados, es peligrosa cuando por ella se absorben las exhalaciones más o menos dañosas.¹⁶

Bonnin, sin lugar a dudas, era un escritor con mucha visión futurista, pues se anticipó a varias situaciones que hoy son cotidianas dentro de las modernas tareas administrativas, entre ellas el cuidado del aire:

La atmósfera es un receptáculo inmenso de todas las emanaciones, y los meteoros eléctricos causan así las epidemias. Debe pues el administrador tomar medidas sanitarias para que el aire no sea ni demasiado pesado ni demasiado ligero, y particularmente húmedo, que es tan insalubre y nocivo a los animales y vegetales.¹⁷

Nuestro autor planteó insistentemente la necesidad de establecer un código administrativo, situación muy interesante puesto que Francia en esa época padecía una gran dispersión administrativa, producto de la multitud de normativas expedidas desde la Revolución.

El código procuraba entonces enseñarle al ciudadano “sus relaciones con la administración y será la base de la enseñanza de las leyes administrativas en las escuelas de derecho. Será también un instrumento de utilidad para el poder judicial, especialmente con relación a los actos administrativos”¹⁸.

16 *Idem.*

17 *Idem.*

18 Omar Guerrero Orozco, “Charles-Jean Bonnin. Humanista y científico social”, en *Revista del Seminario de Cultura Mexicana*, primera época, año 4, núm. 7, diciembre del 2014, p. 114.

Esta codificación administrativa era un universo plagado de disposiciones referidas a las personas y a las propiedades. Por esto formaban parte de las leyes administrativas “los actos del estado civil como los impuestos, el servicio militar y las obras públicas, así como la agricultura, el comercio y la industria”¹⁹. Bonnin anotaba:

la administración pública no es un poder arbitrario, sino una autoridad legal que junto con la justicia debe velar por los ciudadanos y sus propiedades, porque las leyes administrativas que conservan el orden público son al mismo tiempo la garantía de la probidad y entendimiento del administrador. Por este motivo aconsejó a Napoleón, quien mediante el código civil dio arreglo a los asuntos sociales, que expidiera un código administrativo que diera orden a las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, así como a los recursos interpuestos contra la autoridad.²⁰

Vemos entonces que la ciencia administrativa, a través de su creador, está dotada de un alto contenido jurídico, que se hace manifiesto en las leyes administrativas. Esta temática se convertirá en asignatura o materia para ser enseñada en los programas de derecho de nuestro siglo XIX y marcará el derrotero por seguir, pues en Colombia esta ciencia siempre se ocupó de tópicos jurídicos, como podremos ver en el radicalismo.

En Francia no se acogieron los planteamientos de Bonnin acerca de la necesidad y la importancia de expedir un código administrativo, y fue solo en 1907 cuando por primera vez codificaron la materia administrativa, aunque cabe anotar que esta codificación nació de una iniciativa particular, y no de un proceso legislativo. En efecto, fue la casa editorial Dalloz la que recopiló los textos más importantes de esta disciplina y los puso a disposición de los ciudadanos²¹.

19 *Idem*.

20 *Ibid.*, p. 115.

21 Marie-Hélène Renaut, *Histoire du Droit Administratif*, París, Ellipses, 2007, p. 7.

La reforma educativa santanderista

En 1822 el general Santander inició su proyecto educativo, y con el apoyo del secretario del Interior, José Manuel Restrepo, fundó varios colegios por toda la geografía nacional, en algunos de los cuales se impartiría la carrera de jurisprudencia, como veremos un poco más adelante:

Por decreto de 17 de mayo de 1822 fundó el colegio de Boyacá en Tunja, al mes siguiente la Escuela Náutica de Cartagena. Además, el 9 de octubre de 1822 [...] expidió el decreto por medio del cual se creó en Medellín un Instituto, el Colegio de Antioquia, el cual se transformaría en 1871, en la Universidad de Antioquia. El 21 de diciembre de ese año, en homenaje a Bolívar, fundó el Colegio de San Simón con sede en Ibagué.

[...] El año siguiente, el 29 de enero de 1823, fundó en Cali, el Colegio de Santa Librada, en conmemoración del día en que se lanzó el primer grito de independencia, en la antigua Nueva Granada. El 6 de marzo estableció un Seminario o casa de educación en Pamplona.²²

Posteriormente, Santander continuó con su reforma educativa y en 1826 promulgó un plan de estudios para la Gran Colombia. Este prócer separó los colegios de las universidades, “reservando todos los cursos de derecho, teología y medicina para las universidades. Suprimió las cátedras de asuntos comerciales, agricultura y ciencias naturales y en los centros universitarios las cátedras colegiales de derecho, teología, medicina y ciencias naturales fueron declaradas como parte de las universidades y sus ingresos fueron transferidos a ellas”²³. El plan cubría los actuales países de Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá, y en ellos vamos a ver la impronta de Bonnin.

22 Pilar Moreno de Ángel, *Santander*, Bogotá, Planeta, 1989, p. 322.

23 Young, *op. cit.*, p. 39.

Este decreto determinó que “En las capitales de los departamentos de Cundinamarca, Venezuela y Ecuador se establecerán universidades centrales que abrasen con más extensión la enseñanza de la ciencias y artes”²⁴, las cuales debían impartir la enseñanza de literatura, filosofía, jurisprudencia²⁵ y medicina²⁶.

La primera de estas universidades centrales en establecerse fue la de Bogotá, que se inauguró el 25 de diciembre de 1826. Su primer rector fue Fernando Caicedo y Flórez, quien ya había sido rector del Colegio Mayor del Rosario y más adelante sería arzobispo de Bogotá²⁷.

Santander como buen liberal decidió que esta institución funcionara con la infraestructura del Colegio Mayor de San Bartolomé, que era de los jesuitas, quienes habían sido expulsados por el rey Carlos III, y del Colegio Mayor del Rosario, que no pertenecía a ninguna orden religiosa, sino que era manejado por el clero seglar. Veámoslo:

Se aplicarán para el uso de la universidad los edificios siguientes: 1ero. La iglesia de San Carlos que fue de los ex jesuitas. 2do. El edificio que ha servido para aulas del Colegio de San Bartolomé, denominado de la botica, la que deberá separarse de los demás por dos arcos que comunican con las galerías que están al frente de la calle de la carrera.

Si en dichos edificios no hubiere local bastante para establecer todas las cátedras de la universidad, podrán los catedráticos de medicina dar sus lecciones por ahora en los salones del Colegio Mayor del Rosario que antes servían para aulas y algunos otros en San Bartolomé. El rector de la universidad poniéndose de acuerdo con los rectores de los expresados colegios dispondrá el local en que cada uno de los catedráticos deba dar sus lecciones.

Todas las demás cátedras de los expresados colegios de San Bartolomé y el Rosario, de ciencias naturales, de medicina, de jurisprudencia, y

24 *Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia. Acordados en el año de 1826*, Bogotá, Imprenta de Manuel María Viller-Calderón, p. 12.

25 *Ibid.*, art. 33, p. 9.

26 *Ibid.*, art. 46, p. 12.

27 Moreno de Ángel, *op. cit.*, p. 327.

de teología y las rentas de que gozan los catedráticos que las sirven quedan afectas a la Universidad Central de Bogotá, por la que se proveerán cualesquiera vacantes que haya.²⁸

Tiempo después, el 3 de enero de 1827, se expidió un acto administrativo por el que se dividían las cátedras entre los dos nombrados colegios mayores:

El curso del primer año de filosofía se dictaría en el Colegio Mayor del Rosario, y el segundo año de filosofía se dictaría en el Colegio de San Bartolomé. Los estudios de jurisprudencia se distribuyeron así: la legislación civil y penal, historia e instituciones de derecho civil romano y patrio, y economía política, constitución, ciencia administrativa y derecho internacional o de gentes, en el Colegio Mayor del Rosario; las lecciones de derecho canónico se dictarían por la mañana en el Rosario y por la tarde en San Bartolomé. Las cátedras de teología se dictarían en ambos colegios, una en cada uno.²⁹

La enseñanza de la carrera de jurisprudencia se basaba en las siguientes asignaturas y en los siguientes textos:

- Principios de Legislación Universal y de Legislación Civil y Penal, que tenía como autores a Bentham con sus *Tratados de legislación civil y penal*, y a Rey de Grenoble.
- Derecho Público Político, Constitución y Ciencia Administrativa, que se enseñaba con autores como Benjamín Constant, Montesquieu, Mably, Tracy y Fritot.
- Historia e Instituciones de Derecho Civil Romano y Derecho Patrio, que se amparaba en el *Compendio de antigüedades romanas* de Heinecio, *Instituciones* de Vinio y *Derecho real de España* de Juan Sala.

28 María Clara Guillén de Iriarte, *Los estudiantes del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. 1826-1842*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008, p. 31.

29 *Ibid.*, p. 33.

- Economía Política, que se dictaba con la obra de Juan Bautista Say.
- Derecho Internacional o de Gentes, que se basaba en el libro de Vattel, pero también en *Manual diplomático* de Martens y los textos de Burlamaqui y Azuni.
- Derecho Público Eclesiástico, Instituciones Canónicas y Disciplina e Historia Eclesiástica y Suma de Concilios, con *Prenociones del derecho eclesiástico* de Segismundo Lakis.

Asimismo,

se consultará á Vanespen, Marca, Bosuet y Covarrubias, en sus recursos de fuerza, y las “Instituciones” de Cavalari. La disciplina eclesiástica se estudiará por la obra de Pellizia, ó la de Tomasini. La historia eclesiástica por un resumen de la de Ducreux, Gmeineri, consultando el maestro las obras de Fleuri y de Martenne. La suma de concilios podrá estudiarse por la obra de Larrea, ó la de Carranza.³⁰

David Bushnell, el colombiano más prestigioso de los Estados Unidos, hace un comentario valioso sobre el comienzo de la enseñanza de la asignatura de economía política:

Francisco Soto inició así un nuevo curso de economía política en San Bartolomé, utilizando el texto del economista liberal francés Juan Bautista Say, y esto hizo que la Gaceta Oficial señalara jubilosamente que “desde la conquista hasta nuestros días las palabras economía política, valores capitales productivos e improductivos no habían sido escuchadas siquiera en nuestros colegios”. Por el momento en ninguna otra parte se enseñaba la economía política como una ciencia separada, pero el Gobierno colombiano esperaba poder convertir esta materia en un elemento básico del plan de estudios vigente en el país.³¹

30 *Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia. Acordados en el año de 1826*, p. 73.

31 David Bushnell, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, El Áncora Editores, 1985, pp. 233-234.

El autor más polémico de este plan fue ciertamente Jeremías Bentham, pues este importante filósofo era “un materialista confeso cuyos escritos estaban llenos de afirmaciones contrarias a la ortodoxia de la Iglesia Católica y Romana”³², por lo que fue objeto de boicot de parte de la Iglesia y las mentes más conservadoras.

Antes de la implementación del plan de estudios, el general Santander le pidió a la Dirección de Nacional Estudios que dictaminara si se podía o no enseñar a Bentham. Esta entidad se encontraba integrada por tres miembros, el primero de los cuales, Félix Restrepo, se opuso a tal idea, mientras que los otros dos, Vicente Azuero y Estanislao Vergara, votaron por la permanencia del filósofo, pero siempre y cuando los profesores indicaran a los estudiantes las partes erróneas de Bentham. A la larga esto no consiguió silenciar a los detractores del pensador inglés³³, quienes después lograrían su supresión en la dictadura de Bolívar.

Como bien lo acotó el profesor Bushnell, “de nada serviría suprimir unos pocos pasajes de Bentham cuando su doctrina central del utilitarismo y todo lo que se desprendía de ella se oponía esencialmente a la religión católica y romana”³⁴.

En este mismo sentido, la Iglesia y los partidarios de los planteamientos conservadores vetaron al afamado internacionalista Vattel porque era un pensador de religión protestante³⁵.

Santander, a pesar de esta oposición, en el artículo 229 de su plan determinó: “Los autores designados en este decreto para instrucción pública no deben ser adoptados ciegamente [...]. Si uno u otro mantuvieran doctrinas contrarias a la religión, a la moral o a la tranquilidad pública, o tuvieran errores de cualquier naturaleza, los profesores deben omitir la enseñanza de tales doctrinas, suprimir los capítulos que los contuvieran y señalar los errores del autor”³⁶.

32 *Ibid.*, p. 234.

33 *Ibid.*, p. 235.

34 *Idem.*

35 *Idem.*

36 Young, *op. cit.*, p. 41.

Es decir, que el Hombre de las Leyes³⁷ hizo caso omiso de la oposición católica a su plan de estudios, desechando la colaboración de la Iglesia como medio de control social. Sin embargo, estuvo lejos de apartarse de esta última idea, porque amparado en Bentham la fortaleció.

En efecto, este filósofo inglés además de escribir los textos de la legislación, escribió su texto del *Fragmento sobre el Gobierno*, en el que muestra que no tenía gusto por la democracia. En opinión de Hernando Valencia Villa:

Su pensamiento, directamente entroncado en el positivismo autoritario de Hobbes, ofreció a Santander y sus sucesores una filosofía racionalista y una ética burguesa fundadas ambas en el valor supremo de la seguridad. Estuvo siempre dispuesto a sacrificar la voluntad popular a la utilidad pública pues para él la mayor virtud de un sistema constitucional y legal debía ser la calculabilidad, la previsibilidad, de acuerdo con su aritmética moral. Esta legalidad racional y secular que el filósofo británico proponía [...] como instrumento de modernización y progreso y a la vez como dispositivo contra la igualdad económica y la participación política no era otra cosa que recelo de la democracia, miedo a la democracia.³⁸

Este influjo de Bentham sobre Santander es perfectamente palpable en la siguiente carta que este último dirigió al antioqueño José Manuel Restrepo:

37 “Llamado por Bolívar el Hombre de las leyes y el Organizador de la Victoria, en virtud de su devoción por la legalidad y sus talentos administrativos, Santander ha ocupado un lugar central en la historiografía colombiana como el más autorizado exponente de la voluntad originaria de la nación para gobernarse conforme a derecho. Contra múltiples obstáculos, incluso contra el constitucionalismo carismático y despótico de Bolívar, Santander representa el arquetipo del modelo colombiano de democracia constitucional, el cual, según los historiadores convencionales e ideólogos del Partido Liberal, forma una tradición aparte en América Latina”. Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla*, Bogotá, Editorial Panamericana, 2010, p. 115.

38 *Ibid.*, p. 122.

Me gusta mucho la opinión de Usted de que, si dejamos a los pueblos en absoluta libertad, volveremos a la antigua desastrosa anarquía, y que es preciso hacerlos libres contra su voluntad; tal ha sido el principio que me ha dirigido para refrenar un poco la libertad de los súbditos [...]. He creído y creo siempre que es primero arrojar a los españoles del país de cualquier modo y a costa de medidas irregulares y aun injustas, si no hay otras, y enseñar al pueblo a obedecer ciegamente, y que después es entrar en adoptar todas las instituciones liberales de un pueblo verdaderamente libre.³⁹

Aquí está demostrada no cualquier cosa, sino la ideología del liberalismo autoritario, la cual se basaba en una “sociedad transparente, legible en cada una de sus partes; una ciudadanía disciplinada, atravesada de un extremo a otro por la ubicua mirada del poder o por la sabia vigilancia de la voluntad general”⁴⁰.

La enseñanza de la ciencia administrativa y el curso de legislación administrativa de Portiez de L'Oise

EL INFLUJO DE PORTIEZ

Ya hemos visto que Bonnin llegó a la Gran Colombia en 1822, y en el plan de estudios del general Santander quedó plasmada su recepción, pues se estableció su texto como la principal referencia para enseñar ciencia administrativa, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 169, que prescribía:

En cuanto a la Ciencia Administrativa, dará a conocer las funciones y obligaciones de los jefes de la administración, el catedrático cuidará de hacer conocer las leyes de Colombia, las funciones principales de sus jefes de administración y las diferentes obligaciones que ellas imponen.

39 Roberto Cortázar, *Cartas y mensajes de Santander*. Vol. III, Bogotá, Librería Voluntad, 1956, p. 10. Citado por Valencia Villa, *op. cit.*, p. 123.

40 *Idem*.

Les dará también un conocimiento exacto de los principios generales de esta ciencia en la que se deben estudiar los elementos de comercio, de agricultura, y de industria, la teoría de las rentas e impuestos, la estadística de la República, los presupuestos anuales de gastos, y las discusiones a que haya lugar en el Congreso. Bajo estos principios el catedrático tendrá la obligación de formar sus cursos de lecciones, mientras que haya alguna obra elemental propia para Colombia, pudiendo consultar la obra de Bonin [sic] y la Poiriez [sic] sobre legislación administrativa.⁴¹

Además de Bonnin, se cita a Poiriez y su texto sobre la “legislación administrativa”. Esta mención es un error de transcripción, en realidad se habla de Portiez de L’Oise, tratadista francés de derecho administrativo y de ciencia administrativa⁴², quien fue el director de la Escuela de Derecho de París desde fines de 1803.

Este importantísimo autor nació en 1765, estudió derecho en París, donde se tituló de abogado en los tiempos de la Revolución. Perteneció en esa época a la sociedad de jóvenes llamada Bazoche, con la que hizo proselitismo a favor de la revuelta. Participó en el proceso contra Luis XVI, en el que tuvo una actuación bastante moderada, pues fue partidario de un aplazamiento de la ejecución del monarca y de que el juicio fuera llevado por el Tribunal Criminal de París y no por la Convención Nacional. Esta actitud le granjeó muchos enemigos. Aun así, logró ser diputado en esta asamblea en 1793 por el departamento de L’Oise⁴³.

Este cuerpo lo envió en 1795 a Bélgica con la misión de promover la unión de este país con Francia, tarea en la que fracasó, pero no obstante este impase, propuso la expropiación de los bienes del clero belga, con lo que mostró una clara actitud anticlerical. Posteriormente,

41 *Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia...*, pp. 71-72.

42 Véase de Jean Louis Mestre, *Aux origines de l’enseignement du droit administratif: le “Cours de législation administrative” de Portiez de L’Oise*, RFDA, 1993, pp. 239-246.

43 *Biographie Universelle, Ancienne et Moderne. Tome Trente-Cinquième*, París, Michaud Libraire, 1823, p. 467. Consultado el 19 de octubre del 2018 en <<https://books.google.com.co/books?id=MH9GAQAAMAAJ&pg=PA468&dq=Portiez+de+l%27Oise+droit&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiH2b->>>.

fue nombrado en el Consejo de los Quinientos, cámara baja del poder legislativo en la época del Directorio. Este organismo fue disuelto por Napoleón después del 18 Brumario⁴⁴.

En 1798 fue reelegido por dos años en la Asamblea Nacional, pero esta vez por el departamento del Sena. Más adelante fue escogido como director de las Escuelas de Derecho de París. Murió en esta ciudad el 5 de mayo de 1810⁴⁵.

En dicho centro dictó en 1804 el primer curso de derecho administrativo y escribió el *Curso de legislación administrativa*. Bonnin, refiriéndose a este libro, dijo lo siguiente:

Siguió un método de doctrina en el que incluye al hombre desde su nacimiento hasta su muerte, haciéndolo pasar por todas las relaciones que puede tener con la Administración mientras existe. No considero que semejante método pueda convenir al orden que debe presidir la redacción de un Código. Si le sirvió en la enseñanza de las Leyes administrativas, que se dio durante dos años, y cuya interrupción este año debemos lamentar, no conviene para el lenguaje de las leyes. Además, tiene el inconveniente de dar demasiada importancia a las teorías sistémicas; y, aunque sea muy cierto que el hombre, desde el momento en que nace hasta el momento en que deja de vivir, se encuentra bajo el dominio de la Administración, este método es más seductor y más ingenioso que exacto en legislación: por ello el autor se vio obligado a abordar en él las leyes que no pertenecen al orden administrativo. Tampoco marca la diferencia que existe entre las leyes administrativas y las leyes civiles, a las que podría asimismo ser aplicable desde una infinidad de puntos de vista.⁴⁶

La crítica que hace el padre de la administración pública es bastante consecuente con sus planteamientos de establecer un código único de la materia administrativa, en el que como hemos visto se

44 *Ibid.*, p. 468.

45 *Idem.*

46 Bonnin, *op. cit.*, p. 167.

debían compilar solo las leyes de carácter administrativo. Portiez, entonces, mezcló disposiciones de diversa naturaleza para tratar de explicar las relaciones del ciudadano con la administración pública, postura poco afortunada por su inexactitud.

Portiez fue nombrado en 1805 para enseñar la asignatura de Derecho Civil y sus Relaciones con la Administración Pública, y a partir de esta surgió posteriormente su Curso de Legislación Administrativa en 1808.

Cabe anotar que el propósito de este primer curso dictado por Portiez era llenar las lagunas en la formación de los futuros administradores públicos, que no podían estudiar las leyes administrativas antes de ejercer sus funciones⁴⁷. Luego nuestro autor intentó crear conocimiento a partir de la primigenia normatividad revolucionaria, tarea nada sencilla por la gran proliferación de disposiciones legales.

Pero pasemos a mirar someramente la estructura de su Curso de Legislación Administrativa. Según el historiador del derecho administrativo francés, Jean Louis Mestre, este “curso” se planteó y organizó de forma bastante desequilibrada, porque:

La première partie est consacrée aux “personnes qui administrent”; la seconde, aux “p’ersonnes et aux choses administrées”. Les personnes son en effet, écrit-il, “l’objet principal du droit”, “la législation administrative, comme la législation judiciaire, ayant pour objet les personnes, les choses et les actions” [...]. Mais, la première partie ne comprend que deux livres, et encore le livre I contient – il deux chapitres sur la loi, avant la présentation des autorités administratives. Tandis que la seconde partie renferme quatorze livres, qui se suivent les uns les autres selon une idée très simple. “Nous verrons l’homme passer successivement par les diverses situations où il doit se trouver pendant son existence sociale”. Et d’énumérer “l’enfant, le mineur, l’adoscent, [...] le propriétaire, [...], le contribuable, le créancier de l’Etat”, por finir par “le décédé”.⁴⁸

47 Mestre, *Aux Origines...*, p. 239.

48 *Ibid.*, p. 240.

Así las cosas, es preciso decir que Portiez nunca utilizó la expresión derecho administrativo en el desarrollo de su “curso”. Esta fue empleada por vez primera en 1798 por Thomas Métivier, primer profesor de legislación de la Escuela Central del departamento de Charente⁴⁹.

Como bien lo anotaron los profesores de la Universidad de Florencia, Bernardo Sordi y Luca Mannori, la difusión de este vocablo “derecho administrativo” no fue inmediata, y la primera tentativa de sistematización de la materia se produjo en el periodo napoleónico, e iba de la mano de vocablos como “legislación administrativa”, “código administrativo” y “principios de administración”⁵⁰.

De tal suerte, lo que hoy entendemos como derecho administrativo estaba inmerso dentro de estas locuciones que citamos. Es decir que, si aceptamos como válida esta argumentación de los catedráticos italianos, nuestro ordenamiento administrativo aparece, al igual que la ciencia de la administración, en 1826, pues Portiez, autor que se tomó como referente, enseñaba derecho administrativo, sin importar que lo denominara “Curso de Legislación Administrativa” y que lo hubiera instruido de una manera bastante exegética. Por ello, es indiscutible que se le debe considerar uno de los padres del derecho administrativo francés.

Llama entonces la atención la mirada que se dio en la Gran Colombia a la enseñanza de esta disciplina en Francia, lo que muestra un nivel de actualización bastante bueno por parte del general Santander y sus asesores, quienes aparentemente eran liberales, y por ello no resulta muy comprensible que trajeran al país a Portiez, pues este al igual que Bonnin fue un autor que escribió en el Primer Imperio francés, pero quien en su “curso” mostró unas ideas muy favorables a la dictadura y al centralismo extremo. En primer lugar, Portiez manifestó una repulsa a la división de poderes, aduciendo que esta era extraña al Imperio, donde la soberanía y el poder solo podían recaer

49 *Ibid.*, p. 242.

50 Luca Mannori y Bernardo Sordi, *Storia del Diritto Amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001, p. 277.

en una persona: Napoleón. Esta situación ha sido vista, con bastante justificación, como una dictadura administrativa⁵¹.

En segundo lugar, Portiez defendía la total sumisión y subordinación de los funcionarios administrativos a la voluntad imperial. Este escenario era bastante claro con respecto a los ministros, quienes solamente eran considerados los primeros agentes ejecutivos del emperador⁵², o una mera pluma frente a la mano que la guiaba⁵³, y también con relación a los prefectos, quienes eran los agentes imperiales en los departamentos. Estos delegados venían del Antiguo Régimen, en el que eran conocidos como los intendentes, y actuaban como comisionados reales en las regiones. Estos prefectos eran considerados meros agentes de ejecución y no podían ni ordenar ni defender a los administrados con sus actos; solamente ejecutaban lo ordenado por la ley, que no era nada diferente a la expresión del parecer napoleónico⁵⁴.

Surge la duda de qué se pretendía con la implementación de la enseñanza de Portiez en la Gran Colombia, porque viendo estos planteamientos tan dictatoriales no se comprende que en un régimen liberal se dieran a conocer. A no ser que, como bien lo mostró Laureano Gómez, el general Santander en esa época tuviera ideas monárquicas.

Este político conservador en su libro *El mito de Santander* citó una carta escrita por el Hombre de las Leyes a Lino de Clemente, comandante del Zulia, del año de 1822, en la que se mostraba partidario incondicional de la monarquía. Leamos algunos apartes de ella:

Tú saves [sic] que detesto el antiguo gobierno, pero conozco que este pueblo no está bien ilustrado, ni es capaz esta generación de estarlo bastante para ser gobernado por instituciones liberales; además todos quieren aprovecharse de los únicos recursos del Estado, que son las

51 Simon Gilbert, "Aux origines doctrinales du droit administratif: Portiez de L' Oise (1765-1810)", en *Revue Historique de droit français et étranger*, vol 85, núm. 2, abril-junio del 2007, p. 260.

52 Grégoire Bigot, *L' Administration Française. Tome 1 1789-1870*, París, Lexis Nexis, 2010, p. 150.

53 François Burdeau, *Histoire de L' Administration Française*, París, Montchrestien, 1989, p. 74.

54 *Ibid.*, p. 264.

propiedades de secuestro; no hay con que atender al gasto ordinario y un gobierno popular donde todos mandan y sin recursos está siempre próximo a una anarquía; necesita, pues, la república un gobierno más fuerte y liberal al mismo tiempo, y creo que no sería difícil aceptase con gusto el de una monarquía moderada y constitucional. Sobre todo, cuando por vía de recompensa a sus servicios, el congreso, por aclamación, la ofreciese al Libertador.⁵⁵

Este documento muestra algo poco conocido y son los devaneos monárquicos de Santander, quien se presenta como partidario de implantar una monarquía constitucional en cabeza del Libertador, y renuncia expresamente al liberalismo porque el pueblo grancolombiano no está preparado para este tipo de régimen.

Genera entonces una gran confusión la oposición posterior del prócer colombiano a la dictadura bolivariana y a los proyectos monárquicos del Libertador, máxime cuando el rechazo a estas ideas sirvió de inspiración a los conjurados del año de 1828 que intentaron deponer y asesinar a Bolívar, precisamente bajo la dirección del Hombre de las Leyes.

LA ENSEÑANZA EN CIENCIA ADMINISTRATIVA Y LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE ESTUDIOS DE 1826

El profesor Víctor Uribe Urán asevera que la ciencia administrativa se enseñó por primera vez en el Colegio Mayor del Rosario, en los comienzos de 1830, y duró hasta 1840, y tuvo como profesor a José Duque Gómez, quien terminó encarcelado por su participación en la guerra de los Supremos⁵⁶.

Disentimos de este historiador jurídico, pues encontramos que el origen es anterior y concomitante con el plan de estudios, pues en

55 Laureano Gómez Castro, *El mito de Santander*, Bogotá, Populibro, 1970, p. 77.

56 Víctor Uribe Urán, *Vidas honorables*, Medellín, Universidad Eafit, 2008, pp. 260-261. Véase también a Miguel Malagón Pinzón y Julio Gaitán Bohórquez, "Opinar en tiempos de guerra. El aborto temprano de la libertad de cátedra en la vida republicana colombiana", en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, núm. 1, vol. 10, junio del 2008, pp. 377-400.

la Universidad Central de Bogotá en 1827 ya se enseñaba esta disciplina. Su profesor fue don Miguel Tobar quien impartía la asignatura de Derecho Público Político, Constitución y Ciencia Administrativa⁵⁷. Este mismo catedrático también dictó esta clase en el Colegio del Rosario, en los años de 1827-1828 y 1828-1829^[58].

Es preciso que demos algunos detalles de la biografía de este preceptor, porque es el primero que educó en esta materia en el país. Nació en Tocaima en 1782, se graduó como abogado en 1809, se desempeñó como delegado en el Congreso de Cúcuta en 1821, fue magistrado de la Alta Corte de Justicia de 1821 hasta 1830 y ejerció la cátedra en la carrera de Jurisprudencia durante las décadas de 1820 y 1830 en la ciudad de Bogotá⁵⁹.

El plan de estudios del general Santander dispuso en su artículo 31 que “En la capital de cada departamento de Colombia, ó en la del cantón más proporcionado por su localidad y circunstancias habrá una universidad ó escuela jeneral”⁶⁰.

En ampliación de esta disposición, el 24 de abril 1827 se profirió un decreto que creó la Universidad del Tercer Distrito, “también conocida como Universidad de Popayán y luego como Universidad del Cauca”⁶¹.

En el mismo sentido, en Antioquia se dispuso por parte del Libertador que en el colegio departamental se debía impartir la clase de jurisprudencia, de tal suerte que:

En el primer año el primer catedrático dará por la mañana lecciones de derecho político constitucional i constitución de Colombia, i el segundo catedrático lecciones por la tarde de legislación universal i de legislación civil i penal; en el tercer año el primer catedrático leerá un

57 *Gaceta de Colombia*, núm. 275, domingo 21 de enero de 1827, p. 2.

58 Guillén de Iriarte, *op. cit.*, pp. 144 y 150.

59 Uribe Urán, *Vidas honorables*, p. 385.

60 *Ley y reglamentos...*, p. 8.

61 Santiago Díaz Piedrahita y Luis Guillermo Valencia Santana, *Confidencias de un estadista. Epistolario de Lino de Pombo con su hermano Cenón 1834-1877*, Bucaramanga, UIS, 2010, p. 39.

curso de ciencia administrativa i principios jenerales de estadística, i el segundo continuará el curso de legislación universal, i de legislación civil i penal; en el tercer año el primer catedrático dará un curso de derecho público eclesiástico, i el segundo otro de historia e instituciones de derecho civil romano comparado con el patrio.⁶²

Vemos que se enseñó desde un comienzo nuestra disciplina en esta importante región del país, situación que hará echar raíces a los estudios administrativos en Antioquia, que tendrá un papel primordial en la enseñanza y difusión de la ciencia administrativa y del derecho administrativo en Colombia. De un antioqueño por adopción como lo fue Mariano Ospina Rodríguez, nacerá legalmente el derecho administrativo en 1842, y de otro antioqueño, este si de nacimiento, Juan de Dios Aranzazu verá la luz el primer programa de derecho administrativo del país en 1844.

Prosigamos ahora con la implementación del plan de estudios en el resto de la Gran Colombia. En 1827 comenzaron a funcionar las universidades centrales de Quito y Caracas. Con referencia a la primera, el Libertador presidente dictó un acto administrativo organizando la universidad, en el que estableció las diferentes carreras y sus asignaturas. El primer rector fue el canónigo de Quito don José Manuel Garrión⁶³.

Con respecto a nuestra disciplina jurídica el decreto dispuso lo siguiente:

En la clase de jurisprudencia habrá una catedra de principios de legislación universal, de legislación civil i penal: una de derecho público político, derecho internacional, constitución i ciencia administrativa; otra de historia é instituciones de derecho civil romano i derecho patrio; otra de economía política; otra, en fin, de derecho público eclesiástico é instituciones canónicas, disciplina, historia eclesiástica i

62 *Gaceta de Colombia*, núm. 322, domingo 16 de diciembre de 1827, p. 1.

63 Jorge Cornejo Rosales, *Universidad Central del Ecuador: 1586-1949*, Quito, Imprenta de la Universidad, 1949, p. 16.

suma de concilios. Cada una de estas cátedras tendrá la asignación de 300 pesos anuales.⁶⁴

A los intendentes, primera autoridad en los diferentes departamentos, se les encomendaron las competencias de nombrar interinamente los catedráticos de las diferentes clases de la universidad, “los que rejararán las cátedras por el tiempo que se juzgue necesario”⁶⁵, y la de dictar las providencias que estimaran “convenientes para el completo establecimiento de la Universidad, las que llevará á efecto sin previa consulta del poder ejecutivo, á quien después dará cuenta de las que hubiere dictado”⁶⁶.

Estos intendentes venían de la ciencia de la policía, en la cual eran funcionarios especiales llamados fiduciarios o comisarios. Estos agentes operaban por delegación real, ya fuera en “sustitución o en paralelo a los magistrados tradicionales. [...] (el príncipe) podía actuar a través de los magistrados tradicionales, pero también podía hacerlo por medio de emisarios destinados a actuar en su nombre”⁶⁷.

Tuvieron su origen en los países de tronco germánico, donde fueron conocidos como comisarios y detentaban entre otras la competencia de la educación, pues esta era una de las principales preocupaciones de dicha ciencia. Por ello, refiere Von Justi, el más importante doctrinante de la policía, que

El Gobierno debe procurar que haya en el país, un número de lugares suficientes para instruir la juventud en las ciencias. Como las universidades tienen el primer rango entre estas suertes de establecimientos, merecen también una atención particular. Debe haber una en cada provincia un poco considerable; porque si no la había, a más que esto demostraría un desprecio por las ciencias, esto mismo obligaría a las

64 *Gaceta de Colombia*, núm. 318, domingo 18 de noviembre de 1827, p. 1.

65 *Idem*.

66 *Idem*.

67 Luciano Parejo Alfonso, *Derecho administrativo. Instituciones generales*, Barcelona, Ariel, 2003, p. 13.

naciones a ir a pasar sus estudios en otra parte, lo que haría salir mucho el dinero del reino; yo no creo, sin embargo, que sea lo más conducente impedir a los súbditos ir a estudiar en los países extranjeros.⁶⁸

Von Justi continúa refiriéndose a los mejores sitios para fundar universidades, y también comenta sobre la escogencia de los profesores:

Se debe elegir para establecer una universidad, un sitio agradable, cómodo y sano, en donde los víveres sean abundantes y baratos. Las capitales nada valen para este efecto, porque los víveres son en ellas ordinariamente caros y los estudiantes tienen en ellas demasiadas ocasiones para disiparse. Se debe acomodar las casas para su uso y sobre todo establecer una policía entre ellos.

Se elegirán para profesores los sujetos más sabios y más esclarecidos, sin respeto alguno al favor y la recomendación; en ciencias que deben enseñar y sobre todo exentos de pedantería para que sean agradables a sus discípulos y que las instrucciones que les dan tengan el efecto que se esperan.⁶⁹

No resistimos a comentar la última parte del párrafo anterior, porque resulta paradójico que este famoso profesor y autoridad en la materia criticara la pedantería, cuando él mismo era un gran petulante. Leámoslo: “La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella”⁷⁰.

68 Juan Enrique Von Justi, *Ciencia del Estado*, México, INAP, 1996, p. 119.

69 *Ibid.*, p. 120.

70 *Ibid.*, p. 13. Alejandro Nieto afirma que este párrafo muestra “la característica petulancia profesoral”. Alejandro Nieto García, “Algunas precisiones sobre el concepto de policía”, en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001, p. 346.

No podía obviar el doctrinante más conocido de la policía una disquisición sobre la disciplina en los establecimientos educativos:

El orden es necesario en todas las cosas, pero principalmente en las universidades, porque sucede a menudo que los estudiantes, en lugar de emplear el tiempo en adquirir conocimientos, de los cuales depende toda la felicidad de su vida, se arrojan a toda especie de excesos y libertinajes. La mayor parte de las de Alemania tienen ese defecto, que los estudiantes tienen sobrada libertad. No es lo mismo en las de Inglaterra, Viena y Brunswick. Sin embargo, no deben restringirse de modo que ignoren los usos y costumbres del mundo.⁷¹

Nos encontramos aquí con una situación sugestiva, ya que un funcionario colonial como el intendente, que como veremos en el siguiente capítulo fue copiado de la Real Ordenanza de Intendentes del siglo XVIII de la Nueva España, actual México, debía ocuparse de la educación y tenía que implementar las cátedras de la carrera de derecho, donde ya se ven asignaturas de componente liberal como la ciencia administrativa.

Luego, la competencia del intendente del Sur para implementar la universidad y los catedráticos se encuentra en plena consonancia con lo establecido en el plan educativo del general Santander. Este hecho es muy interesante de anotar porque muestra que en la actual Colombia se empezó rápidamente la enseñanza de la ciencia administrativa, pero igual escenario se presentó en Ecuador donde también fueron pioneros en la educación en esta disciplina administrativa, siguiendo a Florentino González, tal como lo veremos en el siguiente apartado.

En América Latina encontramos algunos casos similares a este del intendente grancolombiano⁷². En Chile también subsistieron instituciones

71 *Ibid.*, p. 120.

72 En nuestro país la institución del intendente solo se pudo implementar en la Constitución de Cúcuta de 1821, pues anteriormente con la Revolución de los Comuneros no fue posible aplicar la reforma intencional borbónica. En palabras de David Bushnell, “las autoridades se preocuparon por no provocar antagonismos innecesarios con la población

regulatorias coloniales en el siglo XIX, tales como las superintendencias, las cuales tuvieron en la primera Constitución, después de la independencia, la de 1818, un importante desarrollo.

En este texto se les refería como las facultades delegadas al director supremo sobre todas las áreas del Estado. Posteriormente, la carta de 1833 dispuso que tenía que ser implantada una superintendencia de educación y que debía crearse otra de carácter judicial. Las funciones de estas eran las de inspeccionar la educación nacional y vigilar y controlar todos los tribunales y jueces de la República⁷³.

La Superintendencia de Educación solo fue establecida con posterioridad a la creación de la Universidad de Chile en 1842, y se le encomendó la difícil tarea de supervisar los estratos inferiores del organigrama educativo. Es de resaltar que el sistema público de educación se propagó velozmente en el país austral durante todo el siglo XIX, lo cual generó un proceso de centralización que ocasionó que en 1899 se creara un ministerio de instrucción y se le quitara esta competencia a la Universidad⁷⁴.

Miremos ahora la Universidad Central de Caracas. Encontramos que allí también comenzó a implementarse la enseñanza del derecho:

Artículo 96. La Facultad de Jurisprudencia se divide para su enseñanza en canónica y civil; pero se estudiarán a un mismo tiempo, de la manera siguiente [...].

nativa. [...], evitaron implantar en el país el sistema de intendentes, diseñado según procedimientos franceses de la época borbónica y establecido hacia el final de la Colonia en otras partes de la América española para mejorar la eficiencia de la administración, especialmente en lo relativo al cobro de impuestos. Cuidadosamente escogidos y bien pagados, los intendentes sustituyeron una amplia variedad de formas gubernamentales de nivel provincial que no estaban reglamentadas y que a menudo se superponían. En la Nueva Granada, que no era prioridad desde el punto de vista español, nada se había hecho, hasta el momento en que se inició la revuelta, para implantar el nuevo sistema. Ahora, por temor a agitar los ánimos de los habitantes, la corona optó simplemente por mantener vigentes los antiguos procedimientos". David Bushnell, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Planeta, 1996, p. 56.

⁷³ Jacint Jordana, *El Estado regulador en Chile*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012, p. 214.

⁷⁴ *Idem*.

Artículo 99. El primer año del primer bienio de jurisprudencia se contraerá a las instituciones de Justiniano y a la historia del derecho civil romano; en el segundo año se estudiará el derecho patrio, que comprende las leyes vigentes de España y las civiles de la República.

Artículo 100. En el primer año del segundo bienio se explicará la constitución de la República y el derecho público político, y ciencia administrativa; en el segundo, el derecho internacional o de gentes. Concluidos estos cursos en jurisprudencia canónica y civil, y comprobados del modo que prescribe este decreto, podrán recibir los estudiantes el grado de bachiller en cualquiera de las dos facultades o en ambas. Continuarán un tercer bienio, y en él se leerá por la mañana en el primer año por un catedrático, principios de legislación universal y de legislación civil y penal, y en el segundo, economía política. En el mismo tiempo se leerá por otro catedrático, por la tarde, la práctica civil y criminal de juicios, en el primer año; y en el segundo ganarán el curso de medicina legal las épocas que deben proporcionarse en la enseñanza de esta cátedra.

Artículo 101. En el tercer bienio, los que aspiren a ser abogados, deberán instruirse en la elocuencia del foro, y concurrir a las clases de idiomas que se hallen establecidas.⁷⁵

El profesor venezolano Rogelio Pérez Perdomo explica estas disposiciones de la siguiente manera:

En Venezuela, en cambio, el plan de estudios grancolombiano de 1826 no fue directamente aplicable. La Universidad Central de Venezuela, con sede en Caracas, obtuvo un estatuto especial en 1827. La enseñanza estaba dividida en 12 cursos anuales, a razón de dos por años. Los cursos relacionados con la religión y los cánones mantuvieron un peso importante: en el primer año, fundamentos y apología de la religión, y las Instituciones de Justiniano; en el segundo, historia eclesiástica y derecho patrio (o legislación española y republicana); en el

⁷⁵ *Codificación Nacional. Tomo III. Años 1827 y 1828*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925, pp. 239-240.

tercero, derecho canónico y Constitución, derecho político y ciencia administrativa; en el cuarto, derecho canónico y derecho internacional; en el quinto, principios de legislación universal y práctica civil y criminal; en el sexto, economía política y medicina legal.⁷⁶

Y concluye con la siguiente crítica: “Era pues un plan de estudios mucho más conservador que el general para la Gran Colombia, con un gran peso de la religión y el derecho canónico. Comenzaba con la educación tradicional y agregaba las nuevas disciplinas [*como la ciencia administrativa*] en los últimos años de la carrera”⁷⁷.

En igual sentido que en Ecuador y Colombia, los venezolanos también son pioneros en la enseñanza y desenvolvimiento de la administración pública en habla española, la cual empezó como vemos en los primeros años de la independencia.

Las reformas bolivarianas al plan de estudios de Santander

El devenir del plan de estudios estuvo lejos de ser continuo. Es importante anotar qué tras los hechos de la conspiración del 25 de septiembre de 1828, el plan fue modificado, ya que en estos sucesos participaron varios alumnos de Jurisprudencia, cosa que se achacó al estudio de los “Principios de Legislación de Bentham”. De acuerdo con la Circular de 20 de octubre de ese año, enviada por José Manuel Restrepo:

S.E., meditando filosóficamente el plan de estudios ha creído hallar el origen del mal en las ciencias políticas que se han enseñado a los estudiantes, al principiar su carrera de facultad mayor, cuando todavía no tienen el juicio bastante para hacer a los principios las modificaciones que exigen las circunstancias peculiares a cada nación. El mal también ha crecido sobremanera por los autores que escogían para el estudio

⁷⁶ Rogelio Pérez Perdomo, *Los abogados en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 131.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 132.

de los principios de legislación, como Bentham y otros, que al lado de máximas luminosas contienen muchas opuestas a la religión, a la moral y a la tranquilidad de los pueblos, de lo que ya hemos recibido primicias dolorosas. Añádase a esto, que cuando incautamente se daba a los jóvenes un tósigo mortal en aquellos autores, el que destruía su religión y su moral, de ningún modo se les enseñaban los verdaderos principios de la una y de la otra, para que pudiesen resistir a los ataques de las máximas impías e irreligiosas que leían a cada paso. Pero todo lo que se ha dicho sobre el acierto de la designación de textos, es nada en vista de lo que se lee en el art. 229 del mismo Plan [...]. Por manera que o los que designaron los libros no los habían leído, o pensaron salvar ante la opinión pública su responsabilidad por recomendar lo que en su conciencia era malo.⁷⁸

Con amparo en estas ideas se prohibieron y reformaron los estudios jurídicos, como se puede ver en la circular redactada por el mismo Restrepo a los gobernadores y que decía:

Que se ponga el mayor cuidado en el estudio y restablecimiento del latín, que es tan necesario para el conocimiento de la religión [...].
2. Que se cuide que los estudiantes de Filosofía llenen la mayor parte del segundo año con el estudio de la moral y derecho natural [...].
3. Que quedan suspensas y sin ejercicio alguno por ahora las cátedras de principios de legislación universal, de derecho político, constitución y ciencias administrativas [...]. 4. Que cuatro años se empleen en el estudio del derecho civil de romanos, del patrio y de la jurisprudencia canónica [...]. 5. Que desde el primer año se obligue a los jóvenes a asistir a una cátedra de fundamentos y apología de la religión católica, de su historia y de la eclesiástica [...]. Por separado propondrá los medios que pudieran emplearse para conservar puras la moral y las costumbres de la juventud y preservarla del veneno mortal de los

78 Ángel Cuervo y Rufino José Cuervo, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 2012, p. 394.

libros impíos, irreligiosos y obscenos, que hacen tantos estragos en su moral y conducta.⁷⁹

Posteriormente, se profirió el decreto de 5 de diciembre de 1829, por parte de Bolívar, en el que se extirpó a Bentham de la enseñanza del derecho y se reformó el plan de estudios. Asimismo, se estipuló qué en las facultades de jurisprudencia, en concordancia con el artículo 63:

Los que aspiren a obtener los grados de licenciado y doctor en ambos derechos, después de recibido el grado de bachiller, deberán asistir dos años a las lecciones que dos ó más catedráticos darán, de principios de derecho internacional, de legislación universal, economía política, ciencia administrativa, literatura y bellas artes.⁸⁰

Es decir que, este postrero acto del Libertador liberalizó un poco su vindicativo decreto postconspiración septembrina, y volvió a darle vida al pensamiento republicano, por ejemplo, con el renacer de nuestra disciplina.

Lo anterior de alguna manera rehabilita a Bolívar y no lo deja como el enterrador de la ciencia administrativa, ni a Santander como su restaurador en la década de 1830, como erróneamente lo han planteado los profesores Baena y Barrera en un reciente trabajo en el que sostienen:

la reforma emprendida por el general Bolívar el 20 de octubre de 1828, como reacción frente a los hechos de la conspiración septembrina, [...] opta porque la Ciencia Administrativa desaparezca de la enseñanza [...]. Respecto a nuestra materia se dispone que quede en suspenso y sin ejercicio alguno [...]. Pero en la reforma de 1830 se vuelve a

79 *Benthamismo y antibenthamismo en Colombia*, Bogotá, Editorial El Buho, 1983, p. 57.

80 *Codificación Nacional. Tomo iv. Años 1829, 1830, 1831 y 1832*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925, p. 113.

la situación anterior y durante el gobierno del general Santander se renueva la expectativa de elaboración y presentación de textos sobre la materia.⁸¹

Concluamos este aparte comentando y discrepando de la historiadora Pilar Moreno de Ángel, pues ella también afirmó que tras el decreto de la dictadura de Bolívar, que hemos mencionado, se suprimió la enseñanza de la ciencia administrativa.

Esta intelectual antioqueña no tuvo en cuenta el postrero acto administrativo del Libertador que acabamos de citar, en el que se volvió a *implementar* la instrucción de la disciplina administrativa. Por ello, sostiene que “en febrero de 1833 se abrieron nuevamente varias cátedras que habían sido canceladas. Así en el Colegio del Rosario se comenzó a dictar nuevamente la clase sobre ciencias administrativas, que era regentada por el rector de dicho colegio, doctor José María del Castillo y Rada”⁸².

Los otros planes de estudios jurídicos hispanoamericanos

De acuerdo con lo visto, la Gran Colombia fue pionera en la reforma educativa, y en concreto en los estudios jurídicos, pues en estas tierras comenzamos primero implementando significativos cambios en la enseñanza de las disciplinas jurídicas, especialmente en las relacionadas con la administración pública, como por ejemplo la ciencia administrativa.

Con posterioridad a nosotros fue Brasil el siguiente país en reformar los estudios jurídicos. Y lo hizo en el año de 1827. Allí el pénsum era el siguiente:

Primer Año: Derecho Natural; Derecho Público; Análisis de la constitución del Imperio; Derecho de Gentes y Diplomacia.

81 Mariano Baena y Efrén Barrera, *Los primeros autores y las primeras obras de Ciencia Administrativa en lengua española e instrucción a los subdelegados de Fomento (1833)*, Madrid, INAP, 2016, p. 42.

82 Moreno de Ángel, *op. cit.*, p. 666.

Segundo Año: La Continuación de las materias del año anterior, más Derecho Público Eclesiástico.

Tercer Año: Derecho Patrio Civil I; Derecho Patrio Criminal y Teoría del Proceso Criminal.

Cuarto Año: Derecho Civil Patrio II, Derecho Mercantil y Marítimo.

Quinto Año: Economía Política; Teoría y Práctica del Proceso adoptado por las leyes de Imperio.⁸³

La creación de las disciplinas jurídicas en Brasil fue de la mano de la independencia de Portugal, que se produjo en 1822. A partir de aquel momento este país se constituyó como un imperio y se dio su primera Constitución en 1824. En palabras del afamado profesor brasileño Aurelio Wander Bastos:

[...] após a Constituição Brasileira de 1824, que se encaminhou (1826) ao Parlamento Imperial a primeira proposta de criação de um Curso de Direito no Brasil. Esta proposta, após período de profundos debates, se tornou vitoriosa a 11 de agosto de 1827, quando se cria no Brasil o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais da academia de São Paulo e o Curso de Ciências Jurídicas e Sociais de Olinda [...]. Estes cursos são os marcos referencias da nossa história.⁸⁴

Es importante mencionar que durante el periodo colonial, los portugueses no crearon universidades en el Brasil, y los acaudalados⁸⁵ que

83 Malu Romancini y Daniele Fernanda Gomes Lopes, *Retrospectiva Histórica do Ensino Jurídico no Brasil*. Consultado el 26 de julio del 2018 en <<http://www.faccrei.edu.br/wp-content/uploads/2016/10/RETROSPECTIVA-HIST%C3%93RICA-DO-ENSINO-JUR%C3%8DDICO-NO-BRASIL.pdf>>.

84 Aurélio Wander Bastos, “O ensino jurídico no Brasil e as suas personalidades históricas - uma recuperação de seu passado para reconhecer seu futuro”. en *Ensino Jurídico OAB: 170 anos de cursos jurídicos no Brasil*, Brasília, OAB, Conselho Federal, p. 36, citado en Romancini y Gomes Lopes, *op. cit.*

85 “Os brasileiros que estudavam na Universidade de Coimbra constituíam a elite intelectual e política da Colônia, e foi a primeira geração de juristas e legisladores brasileiros formados segundo esta ideia geral. Serão também os primeiros professores, ou

querían estudiar debían hacerlo en la metrópoli, la cual tenía en la Universidad de Coimbra⁸⁶ la más antigua y afamada del país.

En palabras de las autoras citadas, Portugal no estuvo interesada en crear universidades en Brasil por el temor de que una sociedad letrada hiciera una revolución:

Agravava ainda a situação o medo que Portugal tinha de criar cursos jurídicos, e causar uma possível conscientização e revolta no povo brasileiro, que assim, possuiria educação e certa cultura. Assim, o “propósito de impedir a criação de cursos superiores no Brasil era uma manifestação consciente da Metrópole, temendo que [...] que agisse a Colônia a um processo mais rápido de emancipação.”⁸⁷

Los brasileños al independizarse siguieron siendo monárquicos, bajo el emperador don Pedro I de Brasil y IV de Portugal, y, como se puede apreciar, ese primer pénsium estaba lejos de tener ideas muy liberales, pues no se estimaban materias tan importantes como la ciencia de la legislación de Bentham o la ciencia administrativa.

Según el profesor Pérez Perdomo:

Llama la atención el enorme peso del derecho público, que se entendía en sentido amplio. En el primer año consistía en los grandes principios de las organizaciones políticas y lo que hoy llamaríamos derecho constitucional comparado. El derecho público patrio era

lentes, dos Cursos de Direito no Brasil [...]. Foi essa pequena elite formada em Coimbra que trouxe para o Brasil os ideais iluministas e liberais que se associaram ao desejo de independência da metrópole”. Flávio Bento y Samyra Haydée dal Farra Napolini Sanches, *A história no Brasil e os avanços da portaria 1886 de 1994*, citado en Romancini y Gomes Lopes, *op. cit.*

86 “Ao contrário da América espanhola, que ao final do período colonial contava com vinte e três universidades, a formação superior dos povos da América portuguesa tinha que se dar na Universidade de Coimbra, uma vez que não existiam na colônia instituições de ensino superior”. Flávio Bento y Samyra Haydée dal Farra Napolini Sanches, *A história no Brasil e os avanços da portaria 1886 de 1994*, citado en Romancini y Gomes Lopes, *op. cit.*

87 *Ibid.*

una historia del derecho público portugués, organización judicial y elementos de derecho tributario. El derecho público se refería a las reglas del gobierno de la Iglesia.⁸⁸

Miremos ahora el caso de México. Allí la enseñanza jurídica no tuvo un rompimiento en los primeros años de la independencia, pues la universidad colonial siguió funcionando sin variaciones en el inicio de la vida republicana.

Este país se independizó de España en 1821, pero los peninsulares tuvieron el control de algunas partes del territorio hasta 1825, año en el que fueron expulsados de la fortaleza de San Juan de Ulúa en Veracruz. En ese interregno México se convirtió en imperio y tuvo como emperador a Agustín Iturbide, quien fue depuesto en marzo de 1823.

Posteriormente, se instauró un supremo poder ejecutivo, en el que estuvieron Guadalupe Victoria, Vicente Guerrero y Nicolás Bravo, quienes convocaron al soberano Congreso Constituyente.

Un decreto del 13 de octubre de 1823, proferido por este soberano Congreso Constituyente, confirió competencias “a todos los colegios de la Nación, que no las tuvieran, para “establecer cátedras de Derecho Natural, Civil y Canónico y de conferir los grados menores”⁸⁹.

Diez años más tarde se produjo la primera reforma liberal. El país comenzó a funcionar como una república democrática, que tuvo como su primer presidente a Antonio López de Santa Anna, y como vicepresidente a Valentín Gómez Farías. El primero se retiró del cargo por enfermedad y dejó en su reemplazo al segundo.

Inmediatamente, el Legislativo habilitó al Ejecutivo “para arreglar la enseñanza pública en todos sus ramos, en el Distrito Federal y Territorios”. Acatando lo dispuesto en este acto administrativo, el vicepresidente de la República ordenó que se suprimiera la “Universidad

88 Pérez Perdomo, *op. cit.*, p. 130.

89 Francisco de Paula Herrasti, “Recuerdos de la Escuela Nacional de Jurisprudencia”, en *Revista de Ciencias Sociales*, tomo II, núm. 1, agosto de 1925, citado en Lucio Mendieta y Núñez, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956, p. 96.

de México y se estableciera una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios Federales. El nombramiento de profesores y la expedición de títulos de grados de doctor, quedó a cargo de la Dirección creada⁹⁰.

Posteriormente, el 23 de octubre de 1833, el vicepresidente amparado en la autorización del Congreso profirió un reglamento por medio del cual determinó que la instrucción pública debía impartirse en seis establecimientos, de la siguiente forma: I. Establecimiento de Estudios Preparatorios; II. Establecimiento de Estudios Ideológicos y Humanidades; III. Establecimiento de Ciencias Físicas y Matemáticas; IV. Establecimientos de Ciencias Médicas; V. Establecimiento de Jurisprudencia; y VI. Establecimiento de Ciencias Eclesiásticas⁹¹.

El Establecimiento de Jurisprudencia instituyó las siguientes asignaturas:

1. Primera y segunda de Latinidad.
2. Una de Ética.
3. Una de Derecho Natural y de Gentes y Marítimo.
4. Una de Derecho Político Constitucional.
5. Una de Derecho Canónico.
6. Una de Derecho Romano.
7. Primera y segunda de Derecho Patrio.
8. Una de Retórica.⁹²

En atención a este acto administrativo, la Escuela de Leyes quedó instaurada en el Colegio de San Ildefonso.

En el resto de los establecimientos “solo se otorgaban grados de doctor, previa comprobación de los estudios correspondientes, examen público “general de toda la facultad” y lectura de disertación escrita por el interesado⁹³.”

90 *Idem.*

91 *Ibid.*, p. 97.

92 *Idem.*

93 *Idem.*

En 1834, el presidente Santa Anna retomó el poder y, a través de un acto administrativo del 31 de julio de aquel año, reestableció la Universidad. Sin lugar a dudas, este mandatario era una persona de principios conservadores. Por ello, en la exposición de motivos del nombrado reglamento dispuso: “La experiencia del tiempo que ha transcurrido, la clase de autores que se han elegido para enseñar algunas facultades, y qué en la misma Europa, donde la civilización es casi general, se habrían visto con escándalo”⁹⁴.

En ese acto administrativo podemos entender que los estudios jurídicos en México en esa época contaban con tres centros educativos. En primer lugar, la reestablecida Universidad, en segundo lugar, el Colegio de San Juan de Letrán y, en tercer lugar, el Colegio de San Gregorio⁹⁵.

Por otro decreto de 12 de noviembre, Santa Anna varió el plan de estudios jurídicos y lo reguló así: “Art. 32. Pertenece a la carrera del foro, lo siguiente: Derecho Natural y de Gentes, Derecho Público y Principios de Legislación, Elementos de Derecho Romano, Derecho Civil y Criminal, Derecho Canónico, Práctica”⁹⁶.

También se estableció que “las academias de humanidades celebraran, cada año, certámenes públicos entre sus concursantes, estableciéndose tres premios en cada una de ellas (San Ildefonso, San Gregorio, San Juan de Letrán)”⁹⁷.

En un proyecto de reglamento de 1835 se encuentran los autores que debían ser estudiados en las diferentes asignaturas:

Para la primera y segunda de fuentes de la disciplina eclesiástica, Berardi sobre cánones; para la aplicación de estos a las iglesias de América, Murillo, ilustrado con los comentarios de los concilios americanos y bulas expedidas para la nación; para el derecho patrio, Juan

94 *Ibid.*, p. 98.

95 *Idem.*

96 *Ibid.*, p. 99.

97 *Idem.*

Sala; para la de derecho público, Domat, ilustrado con las doctrinas sanas de autores modernos.⁹⁸

Este acto administrativo se aprobó por el presidente el día 16 de febrero de 1835,

Con solo la variación de que en la cátedra de Derecho Público se estudie a Wattel en lugar de Domat, cuidando los catedráticos de acomodar aquellas doctrinas a nuestra posición y costumbres, e ilustrando sus máximas con autores clásicos antiguos y modernos; omitiéndose, en consecuencia, aquellos puntos que no están en consonancia con la religión, usos y política de nuestro país.⁹⁹

Esta última cita resulta muy particular, porque Jean Domat, famoso jurista francés, más conocido por sus aportes al derecho privado que al público, fue un autor que en materia de administración pública escribió tomando una postura media entre la ciencia de la policía y el modelo liberal.

Sin embargo, estuvo lejos de haberse apartado de la religión, tal como lo podemos apreciar en este párrafo de su libro de derecho público, donde muestra la ligazón con la policía:

No puede dudarse que la Religión, y la Policía tienen su fundamento común en el orden de Dios; pues un Profeta nos enseña que Dios es nuestro juez, nuestro Legislador, y nuestro Rey, también el que salva á los hombres. Por esto es, quien en el orden espiritual de la religión establece el ministerio de las potestades Eclesiásticas, y quien en el órden temporal de la Policía hace que reynen los Reyes, y dá á los Soberanos todo el poder y autoridad. De donde se sigue, que no teniendo la Religión, y la Policía otro principio común que el orden divino, deben estar de acuerdo, y asimismo sostenerse mutuamente de manera, que los particulares puedan obedecer exacta y fielmente

98 *Idem.*

99 *Idem.*

á una y á otra, y que los que se hallan constituidos en el ministerio de ambas, puedan ejercerlo, según el espíritu, y las reglas que las concilian: porque es constante, que la verdadera religión, y la buena Policía están siempre unidas.¹⁰⁰

Es más, para Domat, la religión y la policía comparten el mismo espíritu:

Sabemos que el espíritu de la religión es conducir a los hombres á Dios por la luz de las verdades, que enseña, y sacarlos de los engaños del amor propio para unirlos en el ejercicio de las dos primeras Leyes, y que por esto lo esencial de la Religión pertenece principalmente á lo interior del espíritu, y del corazón del hombre, cuyas buenas disposiciones deberían ser el principio del orden exterior de la Sociedad. Pero como no todos los hombres tienen este espíritu de la Religión, ántes muchos se dirigen á perturbar este orden exterior: el espíritu de la Policía sirve para mantener la tranquilidad pública entre todos los hombres, y contenerlos en ese orden, independientemente de sus disposiciones interiores, valiéndose para esto de la fuerza, y de las penas, según la necesidad; y para estos dos diferentes usos de la Religión, y de la Policía, ha establecido Dios en una, y otra potestades, cuyo ministerio ha proporcionado tanto a su espíritu como a sus fines.¹⁰¹

Entonces, en México se vetó a Domat por ser contrario a la religión, pero este autor se hallaba lejos de algún planteamiento en ese sentido, y fue sustituido por Vattel, que en la Gran Colombia era criticado por las mentes más conservadoras por ser protestante, circunstancia que parece que en tierras aztecas no importó.

En el caso de Chile, la enseñanza jurídica data de la Colonia con el establecimiento de la Real Universidad de San Felipe, la cual tenía un programa de enseñanza acorde con el de las otras universidades

100 Jean Domat, *Derecho público. Tomo 1*, Madrid, Imprenta de Benito Cano, 1788, pp. 67-68.

101 *Ibid.*, p. 68.

iberoamericanas, que se basaba en la educación en derecho romano y en derecho canónico¹⁰².

Con la llegada de la independencia este centro educativo perdió protagonismo y fue opacado por el recién creado Instituto Nacional, el cual inauguró un programa jurídico en 1819. En este se derogó el derecho romano y se implementó “el derecho natural, de gentes y economía política como primer curso, y un segundo de leyes patrias, derecho canónico y práctica forense”¹⁰³.

Según los estudiosos, el cambio fundamental en la enseñanza jurídica se produjo con la fundación del Liceo de Chile, creado por el intelectual español José Joaquín de Mora, y el Colegio de Santiago, donde Andrés Bello impartía clases. En el primero de estos institutos se enseñó por vez primera el derecho constitucional, y se “restauró el derecho romano y (se) le dio gran importancia al derecho patrio. Bello, por su parte, enseñó legislación universal, donde se estudiaron por primera vez los fundamentos del derecho civil, penal y constitucional, derecho de gentes y derecho romano”¹⁰⁴.

Estos dos colegios desaparecieron cerca de 1830, y quedó en solitario el Instituto Nacional como el único que enseñaba la jurisprudencia. En este centro en 1832 se implementó un nuevo programa de la carrera, el cual determinó como asignaturas obligatorias las siguientes: derecho civil y derecho romano; legislación universal y derecho de gentes; bellas letras o retórica; y derecho canónico¹⁰⁵.

La Universidad de Chile, inaugurada en 1842, en un principio no tenía competencias docentes, pues únicamente desempeñaba un rol de evaluador, porque solo examinaba a las personas que habían estudiado en el Instituto Nacional¹⁰⁶.

En esta institución en 1844 se impuso estrictamente el siguiente plan de estudios, el cual incluía como asignaturas: derecho natural;

102 Sol Serrano, *Universidad y nación*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 2016, p. 185.

103 *Idem*.

104 *Idem*.

105 *Idem*.

106 Pérez Perdomo, *op. cit.*, p. 129.

legislación universal; economía política; derecho internacional; derecho romano; derecho patrio y constitucional; y derecho canónico¹⁰⁷.

Este currículo tuvo muchos contradictores, pero también muy distinguidos protectores, entre los cuales vale la pena destacar en primer lugar a Andrés Bello, quien fue el primer rector de este centro de estudios¹⁰⁸, y quien defendió¹⁰⁹ “la importancia del derecho romano porque formaba el raciocinio del jurisconsulto científico, lo defendió por su utilidad práctica en países cuya legislación era heredera de la

107 *Idem*.

108 Bello le asignaba un papel protagónico a la Universidad, pues le atribuía competencias como las de una superintendencia, y por eso decía que ella “inspecciona la enseñanza en todos sus ramos, discute los reglamentos, promueve, examina y califica los textos, representa a la autoridad las necesidades, sugiere reformas y adelantamientos”. Andrés Bello, *Obras completas*, 1851, vol. XVI, p. 258, citado en Allan R. Brewer-Carias, *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983, p. 54. Como bien lo anota el profesor Brewer-Carias, “Bello atribuía a las Universidades el papel de entes rectores de los distintos ramos de la educación y de propagador de todos los conocimientos”. *Idem*.

109 En su discurso inaugural Bello expresó: “A la facultad de leyes y ciencias políticas se abre un campo el más vasto, el más susceptible de aplicaciones útiles. Lo habéis oído: la utilidad práctica, los resultados positivos, las mejoras sociales, es lo que principalmente debe recomendar sus trabajos a la patria. Herederos de la legislación del pueblo rey, tenemos que purgarla de las manchas que contrajo bajo el influjo maléfico del despotismo; tenemos que despejar las incoherencias que deslustran una obra a que han contribuido tantos siglos, tantas inspiraciones contradictorias. Tenemos que acomodarla, que restituirla a las instituciones republicanas. ¿Y qué objeto más importante o más grandioso, que la formación, el perfeccionamiento de nuestras leyes orgánicas, la recta y pronta administración de justicia, la seguridad de nuestros derechos, la fe de las transacciones comerciales, la paz del hogar doméstico? La Universidad, me atrevo a decirlo, no acogerá la preocupación que condena como inútil o pernicioso el estudio de las leyes romanas, creo, por el contrario, que le dará un nuevo estímulo y lo asentará sobre bases más amplias. La Universidad verá probablemente en ese estudio el mejor aprendizaje de la lógica jurídica y forense”. Martín Alonso Pinzón Ramos, *Andrés Bello, jurisconsulto*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1983, p. 143. Según este autorizado biógrafo de Bello, en este discurso “planteaba Bello la necesidad de purgar la vieja legislación española, y hacerla coherente con las instituciones republicanas; esbozaba el proyecto de ordenar y codificar las leyes perfeccionándolas; abogaba por una judicatura eficaz y recta; y postulaba la seguridad jurídica como regla de oro, la fe de las transacciones comerciales y la paz doméstica. Recomienda el estudio de las leyes romanas, tema sobre el cual insistirá en diversas oportunidades y por diferentes motivos”. *Ibid.*, p. 144.

latina. Defendió el estudio del derecho público no solo en su rama constitucional, sino también administrativa”¹¹⁰.

La cita de Andrés Bello es muy pertinente porque este ilustre pensador hispanoamericano, que no era abogado, muestra el primer intento de realizar la enseñanza de las disciplinas administrativas, en este caso del derecho administrativo, que por lo que se conoce no llegó a implementarse sino mucho tiempo después, en la década de 1950.

En efecto, Bello no estudió derecho de manera formal, sino como autodidacta. Su formación fue en artes: “En 1800, a los 19 años de edad, el joven bello recibe el grado menor de Bachiller en artes, que le confiere la Universidad de Caracas”¹¹¹.

Sus estudios jurídicos como autodidacta los hizo en Londres. En palabras de su biógrafo Martín Alonso Pinzón:

La vida de Bello en Londres fue la típica existencia del varón con radical vocación humanística. Vivió consagrado a la lectura, a sus clásicos griegos y romanos, perfeccionó su conocimiento sobre literatura inglesa, investigó viejas crónicas medioevales, tradujo y comentó obras, fue corrector de una edición de la Biblia, ordenó manuscritos de Bentham, editó revistas, escribió opúsculos, completó su formación filosófica y jurídica.¹¹²

Otro de los protectores del currículo fue José Victorino Lastarria, quien desde 1839 había sido profesor de derecho de gentes y legislación universal, y que en sus “Recuerdos” argüía:

Creíamos que la enseñanza política era la base de la regeneración, porque sin ella ni era posible conocer y amar los derechos individuales y sociales que constituyen la libertad, ni mucho menos era dable tener

110 *Memoria del rector de la Universidad de Chile don Andrés Bello*, 1848, citada en Serrano, *op. cit.*, p. 187.

111 Pinzón Ramos, *op. cit.*, p. 35.

112 *Ibid.*, p. 57.

ideas precisas sobre la organización política, sobre sus formas y sus prácticas, para poder distinguir las que son contrarias de las que son favorables a la república democrática.¹¹³

Lastarria fue el gran promotor “de los estudios de filosofía e historia del derecho, así como del derecho constitucional. Esa fue su más importante bandera para la regeneración política y su primera tribuna para la difusión del pensamiento liberal”¹¹⁴.

En estos primeros planes de estudios jurídicos se observan algunas coincidencias con la Gran Colombia. En primer lugar, en México y en Chile estos nacen del pensamiento liberal republicano, no así en Brasil, que pasó de ser una monarquía a un imperio, y donde este pensamiento no floreció, sino más bien el de tendencia conservadora.

Llama la atención que seamos los pioneros en la enseñanza de la administración pública, pues en los tres países que hemos estudiado esta disciplina no aparece. Aunque podríamos darle el beneficio de la duda al caso chileno, donde de la mano del gran pensador Andrés Bello hubo algún intento de implementarla.

Esta situación nos lleva a plantear la hipótesis de que nuestro primer plan de estudios jurídicos quiso desarrollar un verdadero Estado de derecho, pues había la preocupación de mostrar el control sobre el poder a través del estudio de la ciencia administrativa.

Esto obviamente nos convierte en el país de Hispanoamérica con la enseñanza más vieja en las disciplinas administrativas, circunstancia que se debe resaltar porque nos llama a ser un referente de esta.

113 José Victorino Lastarria, *Recuerdos*, citado en Serrano, *op. cit.*

114 Serrano, *op. cit.*

CAPÍTULO 3

LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA DE 1830 A 1840

Introducción

En este capítulo vamos a mirar con cierto detenimiento la década de 1830 en Colombia. En dicho periodo llegó a la presidencia por segunda vez el general Santander y posteriormente el liberal moderado José Ignacio de Márquez.

Ambos prosiguieron con una visión liberal de la instrucción pública, en la que desempeñaba un papel destacado el derecho público, en sus vertientes de derecho constitucional y ciencia administrativa.

Aparecerán las primeras obras nacionales de derecho constitucional, a cargo de Cerbeleón Pinzón y Antonio del Real, textos que llegaron a tener una difusión muy amplia a lo largo de todo el siglo. En el mismo sentido, en 1840 Florentino González publicó la obra *Elementos de ciencia administrativa* que se constituirá en el referente de esta disciplina tanto en Colombia como en Iberoamérica.

También seguiremos estudiando los diversos programas de ciencia administrativa, tanto en el centro del país como en algunas regiones. Destacaremos el papel que como catedráticos de estas asignaturas cumplieron el liberal santanderista Vicente Azuero Plata y el liberal moderado José María del Castillo y Rada.

Los cambios legislativos en materia de educación jurídica

Iniciamos este capítulo mirando el desenvolvimiento de la enseñanza de la ciencia administrativa. La Convención Constituyente que se convocó en 1832 reformó nuevamente la enseñanza de la carrera

de jurisprudencia, y se admitió “que en todos los colegios y casas públicas de educación de la república pudiesen ganarse cursos de jurisprudencia, medicina y teología que servirían para obtener grados en las universidades”¹.

Esta enmienda dará pie, como veremos, a que en los colegios provinciales se estudie la jurisprudencia, y por supuesto dentro de ella la ciencia administrativa, es decir, para que se descentralice su enseñanza.

Más adelante, el Consejo de Estado presentó en 1834, en concordancia con el gobierno, un proyecto de Código de Instrucción Pública al Congreso. En esta tentativa se retomaron los escritos de Bentham, y se prosiguió con la enseñanza de la Ciencia Administrativa. El Código disponía que la enseñanza de la jurisprudencia tuviera que hacerse en seis años. Durante los tres iniciales, los profesores debían impartir derecho civil, romano y patrio y derecho eclesiástico. Durante los tres años restantes era obligatorio ilustrar, por otros dos catedráticos, en las temáticas de derecho internacional y constitucional y en principios de legislación universal, de ciencia administrativa y de economía política².

El devenir de este proyecto no fue nada favorable en el Congreso, porque se criticó que en él “los rectores de las universidades serían escogidos por sus respectivas facultades sin el veto presidencial y todos los profesores empleados en el momento en la ley entrara en vigencia continuarían en sus cátedras”³.

Posteriormente, en 1835 el Congreso aprobó una enmienda educativa del general Santander por la que se reformó el plan general de enseñanza pública, el cual aparentemente no sufrió variaciones trascendentales. Pero nada más lejano de la realidad, pues esta reforma

Redujo los programas de obtención de títulos profesionales de seis a cinco años: tres para el bachillerato y dos más para el doctorado. Permitió que cualquier colegio que tuviera fondos ofreciera

1 Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, p. 47.

2 *Proyecto de Código de Instrucción Pública para el Estado de la Nueva Granada acordado por el Consejo de Estado*, Bogotá, Imprenta de José Ayarza, 1834, pp. 53-54.

3 Young, *op. cit.*, p. 47.

derecho, medicina y teología para obtener reconocimiento académico. También permitía que los estudiantes tomaran tantos cursos como quisieran.⁴

El Congreso también decidió permitir que pequeños colegios pudieran ofrecer disciplinas universitarias. Entonces, las instituciones de Cali, Chiquinquirá, Socorro y Antioquia crearon asignaturas de jurisprudencia⁵. Esta situación era comprensible porque la enseñanza superior en Colombia no podía quedar supeditada a las tres universidades de Bogotá, Cartagena y Popayán, y debía descentralizarse. Por ello:

Las capitales de provincia estaban deseosas de hacer algunos arreglos para tener educación superior y así no verse obligadas a enviar a sus hijos en viajes peligrosos con la perspectiva de una ausencia prolongada de la casa. Los graduados de los colegios de Antioquia, uno de los territorios más populosos, se habían visto obligados a hacer viajes de 560 kilómetros a pie o en mula por malos caminos para poder asistir a la universidad más cercana. Tales jornadas significaban que una familia de provincia no podía ver a su hijo durante seis años.⁶

También se dispuso en esta enmienda que los estudios jurídicos, como debían cursarse en cinco años, se organizaran de la siguiente manera: “1er. Año: principios de legislación universal, 2do. año: derecho constitucional i ciencia administrativa, 3er.año: derecho internacional i economía política, 4to. año: derecho civil patrio y 5to. año: derecho eclesiástico”⁷.

Es el periodo en mención se crearon los primeros libros de texto de derecho constitucional para “formar a los futuros abogados en los

4 *Ibid.*, p. 48.

5 *Idem.*

6 *Ibid.*, p. 49.

7 *Colección de las leyes i decretos expedidos por el congreso de la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta José Antonio Cualla, 1835, p. 67.

valores y en el modelo político acogido por las cartas constitucionales”. Así, apareció Cerbeleón Pinzón con su *Tratado de ciencia constitucional* y Antonio del Real con *Elementos de derecho constitucional*.

Los certámenes públicos y la enseñanza de la ciencia administrativa

Pasemos ahora a mirar en concreto la instrucción de la ciencia administrativa en los distintos establecimientos educativos del país. El eje de este abordaje se basaba en los certámenes públicos a los que se tenían que someter los estudiantes que optaran por el título, de acuerdo con el plan de estudios de 1826. Este instituía en su artículo 99 que

En cada una de las universidades de Colombia habrá anualmente por el mes de octubre certámenes públicos: cada catedrático sostendrá en ellos todas las materias que haya enseñado en el año; señalando para sostenerlos [sic] con acuerdo del rector y vicerrector á los cursantes más aprovechados, ninguno de los cuales se podrá escusar [sic].⁸

De acuerdo con el profesor Julio Gaitán, estos certámenes:

Eran, en principio, un sistema de evaluación de los conocimientos adquiridos durante el tiempo escolar y, en ocasiones, la prueba previa a la obtención de grados académicos. Su carácter público los convertía en elementos de legitimación por medio de los cuales el graduado asumía el lugar apropiado tanto en la jerarquía escolar como en la social ante la presencia de sus compañeros, de los familiares asistentes y de las autoridades civiles y religiosas. En estas ceremonias se conjugaban los aspectos formales contemplados en los planes de estudios y reglamentos para este tipo de actos, con aspectos emocionales de la

⁸ Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia. Acordados en el año de 1826, p. 51.

aprobación social al individuo y a sus capacidades intelectuales con las que afrontaría su futura praxis como graduado.⁹

Estos eventos servían para mostrar la intervención del Estado en la educación como forma de acción civilizatoria:

Nada esplica con más esactitud los progresos que hace un pueblo hacia la civilización a que está llamado, como el cuadro de los programas científicos que la juventud estudiosa ha defendido bajo la sombra de un gobierno filantrópico: ni se puede ofrecer una esperanza más lisonjera a la patria i a las naciones que nos contemplan, como el brillante suceso que la flor de nuestra sociedad ha sabido corresponder a los votos de sus conciudadanos i merecer la protección más ilimitada.¹⁰

Resulta interesante mencionar que estos certámenes estaban dotados de una fuerte simbología, pues se dedicaban a personalidades públicas, ya fuera civiles o eclesiásticas, quienes debían dar un discurso con el cual se iniciaba la ceremonia:

Este acto fue dedicado a S. E. el Presidente de la República, quien en su arenga manifestó en términos satisfactorios el interés que tiene en que Colombia no dé nunca el funesto ejemplo de vulnerar, ni en lo más mínimo, el derecho de las naciones.¹¹

Es preciso mencionar que faltando dos meses para celebrarse el certamen, las materias o las proposiciones debían ser enviadas a la Dirección General para que las aprobara o improbara. Esto último, por atentar contra “las leyes fundamentales y libertades de la República, a

9 Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, p. 155.

10 *Gaceta de Colombia*, núm. 491, Bogotá, domingo 21 de noviembre de 1830.

11 *Gaceta de Colombia*, núm. 493, Bogotá, domingo 5 de diciembre de 1830, citada en Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, p. 156.

las Libertades de la Iglesia colombiana, a la moral y a la decencia pública”¹². En cuanto a los denominados asertos, estos:

Contenían las materias que habrían de defenderse en los actos públicos. Sus contenidos obviamente eran definidos con anterioridad a la realización del acto y conocidos previamente no sólo por los participantes sino también por los asistentes invitados y por las autoridades de vigilancia académica que debían impartir el pase correspondiente. De esta forma la presentación servía para demostrar la capacidad del estudiante y su dominio de la materia a través de la memorización. La exposición y argumentación se llevaba a cabo dentro de un marco de proposiciones previamente aceptadas y el tópico aprendido en clase era presentado a una audiencia que aprobaba o desaprobaba la actuación del estudiante de acuerdo con la conformidad o disconformidad de los asertos y de su presentación con la visión del mundo compartida.¹³

Los certámenes públicos en la capital del país

LOS CERTÁMENES EN EL COLEGIO MAYOR DE SAN BARTOLOMÉ Y EL PAPEL DE VICENTE AZUERO

En nuestras pesquisas hallamos que en este colegio mayor se impartía la asignatura de Ciencia Constitucional y Administrativa. En 1833 esta estuvo a cargo del doctor Vicente Azuero¹⁴, y fueron sus alumnos Bernabé Villafrades, Bernardo Herrera, Hemeterio Arenas, Francisco F. Martínez, Antonio Pérez, Andrés Aguilar, José María Chacón, Pedro Cortez, Raimundo Flórez y Vicente Gómez, quienes “presentaron examen i sostuvieron veinticuatro proposiciones de dicha ciencia”¹⁵.

12 Arts. 102 y 103 del Decreto de 3 de octubre de 1826.

13 Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, p. 158.

14 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 111, Bogotá, domingo 10 de noviembre de 1833, p. 4.

15 *Idem*.

En 1837, en dicho establecimiento en los certámenes de la “clase de derecho constitucional i Ciencia Administrativa (se) explicó la constitución de la República; las proposiciones relativas al mencionado derecho, i de legislación administrativa”¹⁶. Aquí se advierte una clara influencia de Portiez y su “Curso”, porque estos exámenes de ciencia administrativa se dedicaban a comprobar el dominio de la normatividad. Nuestro ya conocido Vicente Azuero continuó como catedrático de ciencia administrativa en este mencionado colegio. De hecho, en 1840 dictó derecho público, cátedra que se componía de ciencia constitucional y administrativa. De esta última se requería a los estudiantes en las siguientes proposiciones:

1ª. El mejor de todos los gobiernos, es el que produce mayor suma de felicidad á los individuos de que se compone una nación.

3ª. Todos los funcionarios públicos, son responsables por el mal desempeño de sus oficios; los subalternos de la administración suprema, no quedan eximidos de responsabilidad cuando ejecutan órdenes ilegales.

5ª. Como la administración suprema ejerce su acción sobre los ciudadanos por medio de agentes, se hace ilusoria la garantía de la separación de los poderes, i se viola la constitución cuando los agentes del poder ejecutivo, con el título de jefes políticos, de alcaldes municipales i parroquiales, ó cualquiera otro, son miembros de los cuerpos deliberantes, ó ejercen funciones judiciales.

7ª. (Otra garantía) es así mismo la publicidad de los actos administrativos de las diferentes autoridades, i de todas las cuentas de los caudales públicos, con la sola excepción de aquellos casos en que el mejor servicio público exija una reserva temporal limitada al tiempo indispensablemente necesario. El secreto es el que principalmente favorece los abusos de toda especie.

16 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 326, Bogotá, domingo 10 de diciembre de 1837, p. 3.

14ª. Es conveniente que la constitución no permita la reelección inmediata del presidente del Estado para la misma plaza, concluido el período de su administración.

15ª. El poder ejecutivo debe tener la facultad de remover libremente á sus agentes, con previo dictamen de su consejo de secretarios, cuando halle que no tienen la aptitud bastante para desempeñar sus destinos, ó tenga fundadas sospechas de su mal manejo.

16ª. Cuando las causas por que un empleado sea removido de sus destinos, dén además motivo para un procedimiento judicial, y para un castigo con arreglo á las leyes; el ejecutivo debe además poner los hechos en conocimiento de los respectivos tribunales i fiscales para su juzgamiento i castigo.

17ª. En una forma de gobierno como el de la Nueva Granada, es útilísimo un consejo de Estado, compuesto de ciudadanos que no sean nombrados, ni amovibles por el poder ejecutivo; el cual consulte á este en los negocios graves de la administración, prepare los proyectos de leyes, i ejerza otras funciones importantes.

18ª. Es muy conveniente que los consejeros de Estado i los secretarios del despacho asistan á las cámaras del cuerpo legislativo, á informar y tomar parte en las discusiones, pero sin derecho a votar.

21ª. Todas las controversias que se susciten entra la administración pública i los ciudadanos en defensa de sus derechos políticos deben decidirse por el poder judicial.

22ª. En cada división territorial debe haber una administración especial, por cuyo medio la administración nacional ejerza su acción sobre todas las partes del territorio, i que además administre aquellos intereses especiales i exclusivos de la misma administración territorial.

23ª. Esta administración especial deber ser análoga a la nacional, i en ella deben ejercerse con separación los poderes legislativo, ejecutivo i judicial.

24ª. Por tanto, en un gobierno como en el de la Nueva Granada, es útil i necesario el establecimiento de las cámaras en las provincias, de

consejos municipales en los cantones, i de consejos comunales en las ciudades, villas i parroquias.

25^a. Es más perfecto y más cómodo el sistema de gobierno unitario, modificado por un buen régimen municipal en las divisiones territoriales, que el sistema de gobierno federativo.¹⁷

En este programa el profesor Azuero expresa una férrea disconformidad con los planteamientos de la ciencia de la policía, en lo referente a la acumulación de competencias judiciales en el Ejecutivo, como que es papable en las proposiciones quinta y vigesimotercera. Azuero ya había formulado una crítica exactamente igual durante la vigencia de la Constitución de Cúcuta, texto que copió la normativa del México colonial sobre intendencias y que aplicamos en la Gran Colombia en los comienzos de la independencia y del pensamiento liberal.

En el artículo 151 de la Carta de 1821 se estableció: “El mando político de cada Departamento residirá en un Magistrado con la denominación de *Intendente*, sujeto al Presidente de la República, de quien será el Agente natural e inmediato. La ley determinará sus facultades”¹⁸.

Este artículo fue desarrollado por la Ley del 8 de Octubre de 1821, la cual en su artículo 2.º dispuso: “[El Intendente] en calidad de jefe del departamento tendrá en todo él las mismas facultades que se declaran a los intendentes de Méjico en las cuatro causas de justicia, policía, hacienda y económica de guerra, por la ordenanza¹⁹ e instrucción dada en Madrid a 4 de Diciembre de 1786”²⁰.

17 Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, f. 394 r.

18 Énfasis con cursiva añadido. Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003. p. 111.

19 La Ordenanza de Intendentes constituye un grueso documento de derecho administrativo y a la vez un manual del trabajo del gobierno intencional. El documento fue refrendado por el secretario de Indias, el célebre José de Gálvez, principal autor y actor del proyecto de Intendencias en las Indias, en especial en la Nueva España. Omar Guerrero Orozco, “Los forjadores mexicanos de la ciencia de la policía”, en *Revista de Administración y Política*, México, cuarta época, núm. 4, 1985, p. 32.

20 *Codificación Nacional, tomo 1, años 1821, 22, 23 y 24*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1924, p. 99.

De igual manera, en el artículo 9.º se reguló que “los recursos que se interpusieren de sus determinaciones en los negocios contenciosos de su atribución, los otorgará para la Corte Superior del Distrito Judicial en que esté comprendido su departamento”²¹. La norma en mención también estableció que en cada departamento debía haber un teniente asesor letrado “con el mismo objeto, jurisdicción y atribuciones que designa la citada ordenanza del año de 1786”, y que en las situaciones en que hubiera desavenencias entre los dos, el intendente tenía que consultar con la Corte Superior de Justicia en una de sus salas²². Fue contra esta realidad que se pronunció Azuero, proponiendo que una de las reformas necesarias sería la de

Suprimir los tenientes asesores y establecer en su lugar jueces de letras, que conociesen en primera instancia de todos los negocios contenciosos, de hacienda y justicia, de que conocen hoy los gobernadores e intendentes. Es una monstruosidad que estos magistrados tengan semejante conocimiento contra lo dispuesto en el artículo 4to. De la ley fundamental (división del poder) y el 1ero. de la Constitución (La Nación colombiana es libre e independiente de la Monarquía Española). ¿Qué utilidad saca la República de esta notoria infracción? Ninguna. Confundir y embrollar las atribuciones de los magistrados; quitar el tiempo a los intendentes y gobernadores para que no puedan atender a lo que rigurosamente es de su cargo; darles jurisdicción nugatoria, porque los que en realidad conocen y sentencian son los asesores; y complicar y alargar de esta manera la administración de justicia.²³

Es preciso esbozar unos pequeños datos biográficos de este encumbrado político y profesor de nuestra asignatura. Azuero era santandereano, nacido en Oiba el 21 de abril de 1787. Estudió derecho en el

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*, p. 99.

23 Vicente Azuero, *Antología política*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p. 204.

Colegio de San Bartolomé y murió en La Mesa, Cundinamarca, el 28 de septiembre de 1844. Según Fabio Lozano y Lozano:

Estudió filosofía con Crisanto Valenzuela; Teología con Francisco Margallo; Moral con Luis Eduardo Azuola; Sagradas Escrituras con Manuel Andrade; Derecho Civil con Ignacio Vargas; Derecho Canónico con Frutos Joaquín Gutiérrez y Derecho Público con Nicanor Rodríguez. Llenadas ampliamente todas las condiciones, coronó su educación académica en 1809, con los grados de bachiller, Licenciado y Doctor en Filosofía, Teología y ambos derechos. La Real Audiencia lo admitió en 1817, en el vagar de dos prisiones, al ejercicio de la profesión de abogado, mediante la comprobación de haber realizado la práctica reglamentaria de afamados juristas de la época.²⁴

Azuero tuvo una actuación destacada en la revolución de independencia, donde fue oficial del batallón de guardias nacionales. En la Primera República (1811-1816) fue vicepresidente del cantón de San Gil y constituyente por la provincia del Socorro. Con la reconquista fue hecho prisionero, pero escapó luego de la batalla de Boyacá. Fue constituyente en Villa del Rosario, posteriormente fue fiscal y presidente de la Alta Corte de Justicia, diputado en la Convención de Ocaña, presidente del Consejo de Estado, ministro del Interior en 1830, y candidato presidencial en 1837²⁵.

LOS CERTÁMENES EN EL COLEGIO MAYOR DEL ROSARIO Y EL PAPEL DE JOSÉ MARÍA DEL CASTILLO Y RADA

Miremos ahora el Colegio del Rosario. Allí en 1833 el abogado cartagenero José María del Castillo y Rada también dictó ciencia administrativa. Según pudimos encontrar en la *Gaceta*: “En el Colejio del

24 Citado en Jaime Duarte French, *Florentino González. Razón y sin razón de una lucha política*, Bogotá, Banco de la República, 1971, p. 107.

25 Véase <<http://www.mcnbiografias.com/app-bio/do/show?key=azuero-plata-vicente>>. Consultada el 7 de septiembre del 2018.

Rosario, se han abierto las clases de Ciencia Administrativa, cuyas lecciones da el rector de dicho colegio, dr. José María del Castillo y Rada”²⁶.

Castillo y Rada tuvo como alumnos a Luis José Otero, José María Saéñz Montoya, Laureano García Montoya, Cayetano Concha, Alfonso Acevedo y Manuel Tiberio Gómez, quienes “sostuvieron veintidós proposiciones de dicha ciencia”²⁷. Esta disciplina también fue enseñada en este establecimiento por el doctor Manuel Cañerete Gutiérrez, en los cursos de 1837 a 1840. En este último año los estudiantes presentaron examen sobre “la constitución de la Nueva Granada. El tratado de ciencia constitucional por Cerbeleón Pinzón. La táctica de las asambleas legislativas por Jeremías Bentham. Los elementos de ciencia administrativa por Florentino González”²⁸.

Este profesor Cañerete nació en Mompo en 1801 y se tituló como abogado en 1827. Ejerció como congresista en las décadas de 1820 y 1830, fue juez interno del Tribunal de Apelaciones de Cundinamarca, rector del Colegio Mayor del Rosario de 1838 a 1840 y gobernador de Santa Marta de 1852 hasta su muerte, acaecida en la ciudad de ese nombre en 1853²⁹. Con razón, el antioqueño José Manuel Restrepo, cronológicamente el primer historiador nacional, escribió en su diario el siguiente comentario:

Los certámenes puestos por los estudiantes de los colegios de la capital han estado bastante buenos. Por ellos se conocen los progresos de los jóvenes: la casa particular de Triana ha tenido certámenes 8 días, los que han estado bien lúcidos. Dos ciencias se han comenzado a enseñar y se han puesto certámenes de ellas; la primera es la química, por el señor Joaquín Acosta, y la segunda la Ciencia Administrativa, por el señor José María [sic] Castillo, ambas deben ser muy útiles.³⁰

26 *Gaceta de La Nueva Granada*, núm. 71, domingo 3 de febrero de 1833, p. 4.

27 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 111, p. 5.

28 Guillén de Iriarte, *op. cit.*, p. 194.

29 Uribe Urán, *Vidas honorables*, p. 390.

30 Moreno de Ángel, *op. cit.*, p. 667.

Hagamos una síntesis biográfica de la ilustre figura caribeña de José María del Castillo y Rada, desgraciadamente poco conocida. Como hemos observado, fue uno de nuestros primeros maestros de ciencia administrativa. Mencionábamos atrás que este jurisconsulto nació en Cartagena de Indias, el 20 de noviembre de 1776, hijo del militar español Nicolás del Castillo y Hoyos y de la criolla Manuela de la Rada, emparentada con los condes de Santa Cruz de la Torre y con los marqueses de Bajamar³¹.

Castillo y Rada quedó huérfano de padre y madre a los once años y pasó a la tutela de su pariente Antonio de Narváez y la Torre, quien lo internó en el colegio de San Carlos Borromeo de su ciudad natal. Posteriormente, fue trasladado a Santa Fe, donde ingresó al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, establecimiento en el que estudió su bachillerato y la carrera de derecho. Según su biógrafo, en esa época:

Se hacía un tránsito entre la peripatética y la filosofía moderna. Estrenaba rectoría don Cristóbal de Mosquera y Polo, payanés experto en derecho canónico, y no la acepta, por lo que el doctor Agustín Manuel de Alarcón y Castro debe continuar al frente del claustro, para ser reemplazado por el cura de la catedral, don Santiago Gregorio de Burgos, quien llevaba a la cátedra de filosofía al celeberrimo Manuel Santiago Valecilla y Cayzedo, cuyas ideas y cuyas metodologías habrían de producir una verdadera revolución dentro de los muros del Colegio. Se trataba, nada menos, que de reemplazar el Plan de Estudios del fiscal Moreno y Escandón, por la cátedra magistral que en Popayán implantase don José Félix de Restrepo, la misma en que se forjaron las inteligencias de Caldas, de Zea, de Ulloa, de Arboleda y de Torres.³²

31 Véase <<https://historia-biografia.com/jose-maria-del-castillo-y-rada/>>. Consultado el 7 de septiembre del 2018.

32 Álvaro Lecompte Luna, *Castillo y Rada El gran colombiano*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977, p. 25.

Se recibió como doctor en leyes en la Universidad Santo Tomás, porque había regresado por problemas familiares a Cartagena, pero allí el colegio de San Carlos no contaba con la licencia para expedir dicho título, por lo que Castillo y Rada acudió a la institución de los dominicos. Por ello se dice que estudió en tres universidades diferentes³³.

En su ciudad natal ganó las oposiciones para la cátedra de filosofía en el Colegio de San Carlos, y más tarde regresó a Santa Fe para contraer matrimonio con Teresa de Rivas y Arce. En dicha ciudad fue nombrado alcalde comisario del barrio de Las Nieves en 1804, al tiempo que inició su carrera como catedrático en el Colegio Mayor del Rosario, donde impartió lecciones de filosofía y de derecho civil³⁴.

En 1808 fue elegido síndico procurador del Ayuntamiento de Santa Fe, cargo desde el que quiso adelantar los acontecimientos que se producirían el 20 de julio de 1810. En sus propias palabras:

Tal era mi situación el año de 1808, cuando se recibieron las primeras noticias de haber invadido a España el Emperador de los franceses, y de los demás sucesos que ocurrieron en aquel tiempo. Desde el momento fui uno de los que vieron llegado el día de separar estos países de la Corona de Castilla, para hacerlos marchar independientes por el camino de la libertad hacia la altura de la prosperidad y la grandeza; y el 11 de septiembre de aquel año (1808) se había establecido con mi cooperación la primera Junta Suprema del Reino, como se hizo dos años después, si un incidente casual no hubiese alarmado al Virrey, quien tomó precauciones de naturaleza tal que frustraron el plan que se había trazado. El proyecto no se había generalizado bastante, y se trató, de fomentarlo. Mientras esto sucedía, ocurrió el suceso de Quito, en agosto de 1809, el cual alarmó más al Virrey y a las autoridades, que tenían recelos desde septiembre del año anterior.³⁵

33 *Ibid.*, p. 29.

34 *Ibid.*, p. 33.

35 José María del Castillo y Rada, "Memorias de Castillo y Rada", en *Boletín Historial de la Academia de Historia de Cartagena*, vol. 38, núm. 117, enero-febrero de 1953, p. 12.

Como consecuencia de estos sucesos se trasladó a Cartagena, donde tuvo parte muy activa en la renuncia del gobernador Montes a su cargo y la elección del primer triunvirato criollo para el gobierno de la ciudad³⁶.

Nuevamente retornó a Santa Fe, ciudad en la cual se habían producido los hechos del 20 de Julio, y estaba como presidente de la Junta Suprema José Miguel Pey, quien lo nombró juez del recién creado Tribunal de Apelaciones³⁷, ente que reemplazó al máximo tribunal colonial, la famosa Real Audiencia.

En ese cargo redactó el proyecto de la que sería la Constitución de Cundinamarca de 1811, primera carta en lengua castellana. Castillo y Rada presentó al Colegio Soberano y Constituyente su texto, el cual en palabras de Lecompte Luna se basaba en el profundo conocimiento de la historia constitucional inglesa y del pensamiento constitucional angloamericano³⁸.

Luego regresó a su ciudad natal y se constituyó en una de las partes fundamentales de la redacción de la Constitución de Cartagena de 1812. Además, asesoró a Juan del Corral en la implementación de la primera carta antioqueña, y también a las provincias de Pamplona, Tunja y Mariquita³⁹.

En 1814 fue uno de los miembros del triunvirato que gobernó las Provincias Unidas de la Nueva Granada, el cual estuvo integrado además de Castillo y Rada, por José Fernández Madrid y Joaquín Camacho⁴⁰.

En 1821 se desempeñó como constituyente en Villa del Rosario y fue vicepresidente de la Gran Colombia entre el 6 de junio y el 3 de octubre de aquel año, cargo en el que le tocó reemplazar al Libertador y actuar como presidente en funciones, pues Bolívar estaba guerreando para acabar de libertar a los países andinos⁴¹.

36 Lecompte Luna, *op. cit.*, pp. 37-40.

37 *Ibid.*, p. 41.

38 *Ibid.*, p. 43.

39 *Ibid.*, p. 48.

40 Véase <<https://historia-biografia.com/jose-maria-del-castillo-y-rada/>>. Consultado el 7 de septiembre del 2018.

41 Lecompte Luna, *op. cit.*, pp. 79-82.

Bajo la vicepresidencia del general Santander ejerció como ministro de Hacienda. Allí, su principal preocupación además de la concerniente a las rentas fue la de la educación, y en concreto la de las universidades públicas, pues “auspició la creación de cinco y fue designado como protector de ellas: la del Magdalena e Istmo, con sede en Cartagena; la del Cauca, con sede en Popayán; la central, ubicada en Bogotá; la de Guayaquil, y la de Maracaibo”⁴².

En 1827 actuó como presidente de la Convención de Ocaña, encargada de la enmienda del texto de Cúcuta, y al año siguiente formó parte del Consejo de Estado. Además, fue presidente del Consejo de Ministros⁴³.

Durante 1829 ejerció la presidencia de la República grancolombiana bajo la dictadura del Libertador, ante el desplazamiento de Bolívar al sur del país. En el discurrir de esa tarea, Castillo y Rada se dedicó en cuerpo y alma a la redacción de la Constitución monárquica que debía salvar a la Gran Colombia, idea que no fructificó por el cambio de parecer del Libertador, pero que fue más que un pensamiento lo prueban algunos de los apartes de la siguiente carta del ministro grancolombiano en Londres, José Fernández Madrid, dirigida al ministro de Relaciones Exteriores colombiano, don Estanislao Vergara:

En ella le manifesté (al representante inglés) que acababa de recibir instrucciones con respecto al proyecto de establecer y asegurar para lo sucesivo el orden y la felicidad de Colombia, mudando la forma de su gobierno. Le informé que el mío, después de una larga y seria meditación, se había convencido de que las instituciones monárquicas eran las más conformes al presente estado moral y físico del país y las que más garantías prometen a éste de paz interior y exterior, tranquilidad y estabilidad; que la mayoría de los Diputados para el próximo Congreso Constituyente, que eran sujetos respetables y de influjo, opinaban de este modo y que por tanto mi Gobierno contaba con encontrar

42 *Ibid.*, p. 89.

43 *Ibid.*, pp. 95-101.

en ellos toda la cooperación necesaria para realizar el proyecto, siempre que los principales Gabinetes de Europa y particularmente el de Su Majestad Británica accediesen a él.⁴⁴

El miembro del gobierno de Su Majestad británica en un comienzo no entendió la propuesta, y después la limitó, expresando que en ninguna circunstancia podía elegirse como monarca para la Gran Colombia a un príncipe francés:

Aquí me interrumpió el Lord Aberdeen, insinuándome que no me comprendía bien que era lo que se solicitaba del Gobierno inglés. Contesté que el de Colombia no ignoraba que la Nación tenía el derecho de cambiar sus instituciones políticas cuando lo creyese conveniente, sin necesidad de obtener para ello el beneplácito de los Gobiernos extranjeros; pero que con respecto al de su Majestad Británica, nunca el de Colombia olvidaba la deuda de su gratitud, y deseaba, al adoptar una medida de tanta entidad, saber que ella no contrariaba en manera alguna los intereses y designios del Gobierno Británico, cuyos consejos y amistosos oficios se prometía el mío en tan grave negocio. Me contestó que, como me lo había expresado anteriormente, el Gobierno de Su Majestad Británica, lejos de oponerse a que se estableciese en Colombia, un orden político semejante al de este país, celebraría que se verificase esta reforma, por cuanto estaba convencido de que ella contribuiría al orden y por consiguiente a la prosperidad de aquella parte de la América; pero que, me repetía, el Gobierno inglés no permitirá que un príncipe de la familia de Francia cruce el Atlántico para coronarse en el Nuevo Mundo.⁴⁵

Castillo y Rada presidió el Congreso Admirable de 1830, el cual tenía la función de devolver el país a la normalidad constitucional y cambiar o ratificar la forma de gobierno que tenía la república. En este

44 Carraciolo Parra Pérez, *La monarquía en la Gran Colombia*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1957, p. 645.

45 *Ibid.*, p. 646.

foro en un principio se mostró partidario de la monarquía y después del civilismo, en clara oposición a que la sucesión del Libertador se diera a un militar, como por ejemplo el mariscal Sucre, para lo cual hizo aprobar una disposición que establecía que la edad mínima para ejercer la presidencia era la de cuarenta años, con lo que dejó por fuera al héroe de Ayacucho, quien por ese entonces tenía treinta y cinco años⁴⁶.

Posteriormente, en 1831, el general Domingo Caicedo lo llamó para que formara parte de la Convención Granadina y se desempeñara como su ministro del Interior. En la Convención propuso el último intento de que la Gran Colombia no se desintegrara, con la constitución de una federación entre los tres estados que se estaban escindiendo. Pero esta idea fue derrotada por el santanderismo del general Obando⁴⁷.

En los últimos años de su vida, de 1832 a 1835, nuestro catedrático ejerció la rectoría de su *alma mater*, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario⁴⁸, donde como hemos visto también impartió la asignatura de ciencia administrativa. Falleció a la edad de 58 años, y sin ningún patrimonio importante, por lo que su entierro tuvo que ser costado por sus alumnos rosaristas⁴⁹.

Los certámenes públicos en el resto del país

La Gaceta de la Nueva Granada de 1833 dice que en el país había cuatro universidades: la de Cundinamarca, la de Boyacá, la del Cauca y la del Magdalena: “En todas las provincias hai un colegio, ó casa de educación á excepción de las de Casanare, Chocó, Buenaventura i Riohacha. En algunas universidades i colegios se enseña [...] derecho

46 Lecompte Luna, *op. cit.*, p. 116.

47 *Ibid.*, p. 131.

48 *Ibid.*, pp. 134-139.

49 *Ibid.*, p. 138.

constitucional, derecho de jentes, ciencia administrativa, derecho patrio”⁵⁰.

Tal como sucedió en 1835 con el Colegio de San José de Guanentá, situado en la provincia del mismo nombre en el actual departamento de Santander, donde hemos encontrado que se celebró un certamen que tuvo “Dos cursantes de la clase de derecho público i Ciencia Administrativa sostuvieron veinticinco proposiciones de esas materias”⁵¹. Igual situación se presentó en el Colegio del Socorro en 1836, donde se crearon en la clase de jurisprudencia cuatro nuevas asignaturas, que eran las de legislación universal, la cual tenía anejas las de derecho constitucional y ciencia administrativa; la de derecho civil patrio, la de derecho eclesiástico, y por último la de derecho internacional y economía política⁵². Como catedrático de la materia de legislación y sus anexas se nombró al doctor Luis José Otero⁵³.

Ese mismo año, en el Colegio Académico de Medellín se impartía la clase de derecho constitucional y ciencia administrativa. Su profesor era José María Vélez Mateus. Hallamos los asertos de ese año y en ellos debemos resaltar algunas de las proposiciones de nuestra asignatura:

- 23. Se esplicará la diferencia que hai entre el gobierno i la administración.
- 24. Sin administración pública no puede ecsistir ninguna sociedad.
- 25. El encargado del poder ejecutivo es el jefe de la administración [...].
- 29. Así mismo, el jefe de la administración deberá estar cerca de los empleados que le sirvan de órganos para comunicar sus órdenes i resoluciones.

50 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 74, Bogotá, domingo 24 de febrero de 1833, p. 2.

51 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 221, Bogotá, domingo 20 de diciembre de 1835, p. 2

52 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 265, Bogotá, domingo 23 de octubre de 1836, p. 1.

53 *Idem*.

30. Estos órganos que son los secretarios de estado tendrán la facultad de negar su firma á los actos ilegales [...].

34. El sistema de la administración debe guardar consonancia con el sistema de gobierno, para que sus resultados sean favorables á la felicidad pública [...].

36. Con el fin de dar firmeza á la administración debe establecerse un sistema de justicia administrativa.

37. Una de las funciones de la administración es la de supervigilar sobre todos los establecimientos públicos [...].

39. Se explicará el modo i término en que está establecida la administración de la Nueva Granada, sus diversos agentes, sus atribuciones, como también de las cámaras de provincia, consejos municipales i comunales.⁵⁴

De estos asertos subrayamos la preocupación por diferenciar entre gobierno y administración pública, la competencia administrativa de controlar los establecimientos públicos y, finalmente, la necesidad de establecer un sistema de justicia administrativa para dar firmeza a la actuación administrativa, pues se estaba en vigencia de la Carta de 1832, que implantaba el control sobre la administración, en cabeza del Congreso de la República.

En ese mismo periodo, en el Colegio San José de Pamplona en los certámenes públicos se presentaron dos alumnos que contestaron trece proposiciones sobre ciencia administrativa, y en el Colegio de Vélez cinco cursantes “expusieron los fundamentos” de dicha ciencia. También en el Colegio de Chiquinquirá trece estudiantes expusieron dieciocho proposiciones de la nombrada asignatura⁵⁵.

54 *Colección de programas para los certámenes públicos que los alumnos del Colegio Académico de Medellín presentan en el año 1836*, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda Digital, 887, p. 273.

55 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 329, Bogotá, domingo 31 de diciembre de 1837, p. 3

En lo que nos concierne de administración pública, las proposiciones del Colegio Académico de Boyacá en 1837 prescribían:

7. El ejercicio del poder ejecutivo debe confiarse a una sola persona electa popularmente, la cual estará encargada de la conservación del orden, seguridad y tranquilidad nacional.
9. Todos los funcionarios públicos deben ser responsables por el mal desempeño de las funciones que les están encargadas.
14. Se aplicará a la constitución de la república las razones en que se funda y se explicará la ley de 18 de mayo de 1834, orgánica del régimen político de las provincias con su adicional. El día ____ de julio por la ____.⁵⁶

Por su parte, en el programa de 1838 del Colegio Académico de la Provincia de Antioquia, la ciencia administrativa tenía como catedrático a Joaquín Emilio Gómez, quien planteó las proposiciones respectivas, de las cuales resaltamos las siguientes:

2. Hai en administración un principio fundamental que nace de la sociabilidad humana, y del cual dependen otros principios que se llaman secundarios.
3. El interés individual es el que aproxima y reúne los individuos para formar un todo. La administración nace pues de la necesidad que tienen los hombres de permanecer reunidos para conservarse.
4. La naturaleza y necesidades de la comunidad exigen que esta se divida en diversas porciones para su mejor administración. La acción del gobierno está circunscrita á reunir en un centro estas pequeñas comunidades sujetándolas a su dirección y vigilancia.
7. El régimen municipal ó civil no tiene por objeto como el político dirigir toda la asociación, sino una parte de ella.

⁵⁶ Isabel Goyes Moreno, *La enseñanza del derecho en Colombia 1886-1930*, Pasto, Universidad de Nariño, 2010, p. 263.

8. La división política del territorio es una medida constitucional, y mui necesaria para hacer conocer la voluntad jeneral en todas partes á un mismo tiempo, para que pueda vigilarse de manera uniforme en la ejecución de las leyes, para el ejercicio de los derechos políticos, y para hacer más fácil y efectiva la acción de la administración y de la justicia.

10. La organización administrativa consiste en el conjunto de principios que establecen la manera de obrar de aquel poder, pero de sucederle que su intervención en las acciones de los individuos, se concilie con la conservación de las garantías sociales de estos.

13. Los consejos administrativos tienen por objeto, impedir los abusos que podría haber de parte de los funcionarios y magistrados en la ejecución de las leyes.

14. Estos consejos deben estar formados por individuos que se alternen en sus funciones, y deben ser consultados por los funcionarios públicos respectivos.

15. Los magistrados y funcionarios públicos deben tener ciertas cualidades para que llenen perfectamente el objeto de la institución.

16. Las dependencias administrativas se dividen en civiles y públicas.

40. Se explicará la lei granadina que organiza el régimen de las provincias, cantones y distritos parroquiales, espedita en 19 de mayo de 1834 y la adicional de 16 de mayo de 1836.⁵⁷

Llama la atención el punto 4.º de estos asertos, porque fundamenta el centralismo, pero paradójicamente esta forma de organizar el territorio se cimienta desde las provincias, tal como se enseñaba en Antioquia.

El Cauca tampoco fue ajeno a la enseñanza de la ciencia administrativa, ya que en 1839 el catedrático Manuel de Jesús Quijano enseñaba la materia. Y en ella se requería sobre:

⁵⁷ *Índice de las materias sobre que versan los certámenes públicos que los alumnos del Colejio Académico de la Provincia de Antioquia presentan en octubre de 1838*, Medellín, Imprenta de Manuel Antonio Balcázar, 1838, pp. 368-370.

92. Diferencia entre el gobierno y la administración. El gobierno dirige y manda por medio de reglamentos y decretos. La administración es la práctica de las órdenes del gobierno, ejecutadas directamente por todos los agentes de aquel en todos los puntos del Estado. El primero es el primero que dirige la nave política: estos son los que reman en toda la república.

93. El jefe del Estado, como jefe del gobierno y de la administración debe nombrar todos sus agentes, y removerlos cuando desmerezcan su confianza. Todo empleado de la administración debe considerarse como en comisión.

95. El cuidado del jefe de la administración no consiste solamente en ordenar, sino en vigilar constantemente la conducta de sus agentes, exigiéndoles la más responsabilidad de cualquiera omisión o exceso.

98. Los intereses puramente locales estarán mejor atendidos encargándolos al cuidado de individuos ó corporaciones compuestas de vecinos del lugar que tengan un conocimiento más exacto de las necesidades y circunstancias locales: esta autoridad se ha denominado poder municipal: sus actos ó deliberaciones no deben tener más restricción que cuando toquen con los intereses generales, ó como los de otro distrito; pero en todo caso debe darse cuenta al jefe del gobierno.⁵⁸

De este programa destacamos la definición de gobierno, que responde a su primigenia concepción griega, *kubernao*, que significa ‘timón’. Por ello, el verbo gobernar presenta como uno de sus significados el de la “capacidad de controlar y maniobrar una maquinaria o un medio de locomoción”⁵⁹. En el mismo sentido, de 1839 traemos un acto público literario en el Colegio San Juan Nepomuceno de Santa Marta, en el que un estudiante de segundo año de jurisprudencia tenía que demostrar sus conocimientos en ciencia administrativa frente a los siguientes tópicos:

58 *Colección de programas para los certámenes públicos de la Universidad del Cauca presentados en el mes de julio de 1839*, Popayán, Imprenta de la Universidad, s. f.

59 Paolo Colombo, *Gobierno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, p. 15.

3. La administración pública aun cuando emana del gobierno no debe confundirse con él.
4. Se espresarán i probarán los principios generales establecidos para examinar su naturaleza, objeto y carácter.
5. La administración no puede ser una misma en todos los gobiernos por ser ella una consecuencia inmediata del sistema que haya adoptado.
6. El principio fundamental de la administración es la conservación del orden social.
7. Los funcionarios en el orden público administrativo deben ser nombrados por el jefe de la administración.
8. Para mejor administración conviene que los empleados en este orden asciendan por escala i que se les asignen sueldos tales que no sólo compensen su trabajo, sino que los preserven de la corrupción.
9. Se enumerarán i clasificarán las dependencias que constituyen la vida administrativa.
10. Que se entienda por moral de la administración.
11. La instrucción como primera necesidad del hombre debe ser también uno de los primeros establecimientos de una sabia administración.
12. La administración debe remover los obstáculos que se opongan a los progresos de la agricultura, industria i comercio como resortes que son tan favorables a la nación.
13. La sociedad debe ausiliar a aquellos de sus miembros a quienes su posición obliga a recurrir a la conmiseración e indigencia.
14. Es un deber de la administración vigilar las prisiones i casa de detención.
15. Una arreglada administración debe conceder prerrogativas que sirven de estímulos i recompensas a los autores de descubrimientos e invenciones en las ciencias i artes, i demás que multipliquen los medios de aumentar la riqueza nacional.
16. Qué es policía, división de ella i cuál su objeto.⁶⁰

60 Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, pp. 267-268.

De este curso de ciencia de la administración debemos resaltar la preocupación por la moral en la administración pública, tema de vital importancia para la doctrina administrativa del 1800, como vimos en Bonnin. Estos programas de ciencia administrativa nos revelan la preponderancia de los estudios administrativos en Colombia. También nos descubren su antigüedad y los influjos que tuvieron, de los cuales el más claro fue el francés, a través de Bonnin y su preocupación por la moral administrativa, por ejemplo, y en cuanto al régimen centralista, el cual se enseñaba con la legislación administrativa de Portiez, quien como sabemos escribió durante el Primer Imperio con su régimen absolutamente centralizado en una cabeza, la de Napoleón⁶¹.

Florentino González, profesor y tratadista de ciencia administrativa

BREVE BIOGRAFÍA DE GONZÁLEZ

Nació en Cincelada, Santander, en 1805. Siendo muy menor se trasladó a Bogotá con su familia e inició sus estudios en el Colegio Mayor de San Bartolomé, de donde se graduó en 1825 con los títulos de bachiller, licenciado y doctor en jurisprudencia⁶². Entró a formar parte de los allegados y fieles seguidores del general Santander, y en 1827 comenzó sus aportes periodísticos en el periódico *El Conductor*, dirigido por el también santanderista Vicente Azuero⁶³.

En 1828 participó de manera activa en la conspiración septembrina para, en principio, deponer al Libertador, y después para atentar contra su vida. Por estos hechos fue condenado a muerte, pero se le conmutó la pena por la de diez años de prisión en Bocachica. González, debido a la muerte de Bolívar en 1830, cumplió solamente reclusión por dieciocho meses, al final de los cuales se fue primero a Jamaica y luego a Venezuela, donde permaneció hasta 1831^[64].

61 Simon Gilbert, *op. cit.*, p. 264.

62 Véase <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Florentino_Gonz%C3%A1lez>. Consultado el 13 de septiembre de 2018.

63 *Idem.*

64 *Idem.*

Vale la pena que nos detengamos un poco en este escabroso asunto del intento de asesinato de Bolívar. Como hemos mencionado, nuestro autor tuvo una participación primordial en la conjura septembrina. La cabeza de esta fue el general Francisco de Paula Santander. En sus memorias González relató que el general Santander le había dicho para salvar su reputación lo siguiente:

Reconozco, me dijo, que ha llegado el caso en que una insurrección es tanto, o más justa, que en 1810. Entonces nos insurreccionamos, contra un gobierno establecido por siglos en el país, y reconocido por la aquiescencia de nuestros padres. Nos insurreccionamos porque ese gobierno ejercía actos escandalosos de opresión sobre el pueblo, y porque faltaban entre nosotros agentes que pudieran considerarse como legítimos representantes de él. El resultado favorable de una lucha sangrienta nos puso en posesión de nuestra soberanía, y usamos de ella para establecer un gobierno constitucional republicano. Por la astucia y la violencia se ha destruido ese gobierno, y de hecho se ha establecido uno despótico, por el mismo hombre a quien la Nación había encargado de afianzar ese gobierno constitucional y cooperar a que se perfeccionase. No es posible sancionar con nuestra aquiescencia los atentados que acaban de consumarse, y yo no podré desaprobado nunca los esfuerzos que se hagan por restablecer el gobierno que el pueblo de Colombia se dio y que el general Bolívar ha destruido. Sólo tengo que hacer a usted una objeción relativa a mi persona. Si una revolución tiene lugar hallándome yo en el país, y en la ciudad misma en que ella estalle, va a decirse que yo he propiciado esta revolución, y que la he promovido por ambición personal, no por el noble deseo de restituir la libertad a mi patria. Yo ni quiero, Florentino, que nunca pueda sospecharse ni decirse semejante cosa de mí. Déjenme ustedes alejarme del país y dispongan de su suerte sin mi intervención, para que no haya pretexto para contrariar esfuerzos.⁶⁵

González, ni corto ni perezoso, contestó al Hombre de las Leyes:

65 Florentino González, *Memorias*, pp. 135-136.

Manifesté al general Santander la imposibilidad en que nos pondría de restablecer el régimen constitucional, desde el momento en que él, que era el representante legal de ese régimen, se alejase del país. Permaneciendo él en Colombia, el gobierno constitucional aparecía en su persona en el momento en que fuese destruido el gobierno dictatorio. Alejándose, era necesario crear un gobierno provisorio, de hecho, que oponer al gobierno dictatorio, entretanto que el pueblo lo legalizaba, por medio de sus representantes. La guerra civil sería la consecuencia, y el resultado de las luchas tal vez sería adverso a la causa de la libertad. Tomando las riendas del gobierno, el vicepresidente constitucional de Colombia, que no había dado ninguna muestra de aquiescencia a la usurpación, ni manchado su conducta con ningún acto de infidelidad a la Constitución que había jurado, el oponerse a sus órdenes y desobedecerlas era un acto de rebelión. El derecho del pueblo luchaba entonces contra el hecho del usurpador, y la fuerza de este no podría prevalecer contra la fuerza moral de aquel.

Yo hice al general Santander estas reflexiones y nada me contestó a ellas, seguramente porque no era posible contestarlas. No me dio ninguna respuesta decisiva acerca de su aquiescencia a tomar el mando; más yo vi en el silencio la convicción íntima de que no podía dejar de hacerlo así; y mis compañeros pensaron lo mismo que yo, luego que les referí mi conversación con el general Santander.

Bien persuadidos de que el vicepresidente no dejaría de tomar el mando si conseguíamos destruir el gobierno dictatorio, en la siguiente reunión de la Junta Directiva resolvimos poner en acción los medios de que podíamos disponer para lograr aquel resultado.⁶⁶

Estas citas nos dejan percibir que el general Santander no quería verse comprometido públicamente, quizá para no dañar su imagen, pero nos muestran más que al Hombre de las Leyes, a un gazmoño consumado, el cual quiere la realización del premeditado plan, pero que este no le genere responsabilidades. También es interesante mirar

66 *Ibid.*, pp. 136-137.

la postura frontal de Florentino González, quien sale mejor parado que el vicepresidente del país, pues le exige a este que no se aleje del territorio nacional, porque si no la solución buscada sería peor que la misma enfermedad que se quería combatir.

En 1831 González fue escogido como secretario de la Convención Granadina, conciliábulo que tenía la misión de reformar la Constitución de 1830⁶⁷. En 1833 fue elegido representante al Congreso de la República por la provincia del Socorro. Desde esa misma fecha ejerció la cátedra en la Universidad Central de Bogotá y en el Colegio Mayor de San Bartolomé hasta 1839, instituciones en las que impartió las asignaturas de derecho constitucional y de ciencia administrativa⁶⁸. Al año siguiente desempeñó diversos cargos en la segunda administración de Santander, quien lo nombró interinamente secretario del Interior, de Hacienda y de Relaciones Exteriores⁶⁹.

En 1839 fue elegido rector de la Universidad Central de Bogotá, pero el presidente José Ignacio de Márquez se opuso a esa designación argumentando que tal nombramiento era ilegal porque había recaído en un congresista, razón por la cual lo declaró nulo, y en su reemplazo designó a José Duque Gómez. Esta situación llevó a González a renunciar a la enseñanza en dicha institución⁷⁰. En 1840 solamente impartió clases de derecho constitucional y ciencia administrativa en su *alma mater*, el Colegio Mayor de San Bartolomé⁷¹. De esta enseñanza nació la publicación de su fundamental obra *Elementos de ciencia administrativa*.

De 1841 a 1845, debido a la guerra de los Supremos, se exilió en Europa. Vivió en Francia y en Inglaterra, donde estudió economía y derecho público. Como resultado de tal estancia quedaron sus *Memorias*, texto que abarcó desde su infancia hasta el fin de la

67 Vicente Pérez Silva, "Biografía de Florentino González", en *Memorias de Florentino González*, Medellín, Bedout, 1971, p. 7.

68 *Idem*.

69 *Idem*.

70 Young, *op. cit.*, p. 51.

71 De acuerdo con el programa de 1840 que se puede encontrar en el siguiente aparte de este libro.

Gran Colombia en 1831. A su regreso al país, en 1846 fue nombrado por el presidente Tomás Cipriano de Mosquera como secretario de Hacienda⁷². González se hizo tristemente célebre en este cargo por haber sido el promotor del libre cambio, el cual trajo consecuencias funestas para la economía nacional. Miremos su argumentación al respecto en el Congreso:

En un país rico en minas y productos agrícolas que puede alimentar un comercio de exportación considerable y provechoso, no deben las leyes propender a fomentar industrias que distraigan a los habitantes de las ocupaciones de la agricultura y la minería, de que pueden sacar más ventajas. Los granadinos no pueden sostener en las manufacturas la concurrencia de los europeos y de los americanos del Norte y las disposiciones que puedan inducirlos a dedicarse a la industria fabril, despreciando los recursos que las producciones agrícolas pueden proporcionarles, no están fundadas en los principios que debe consultar un gobierno que desea hacer el bien de la Nación, que le ha encargado el manejo de sus negocios. La Europa con una población inteligente, poseedora del vapor y de sus aplicaciones, educada en las manufacturas, llena su misión en el mundo industrial dando diversas formas a las materias primeras. Nosotros debemos también llenar la nuestra; y no podemos dudar cuál es, al ver la profusión con que la Providencia ha dotado esta tierra de ricos productos naturales. Debemos ofrecer a la Europa las primeras materias, y abrir la puerta a sus manufacturas para facilitar los cambios y el lucro que traen consigo, y para proporcionar al consumidor, a precio cómodo, los productos de la industria fabril.⁷³

La política económica del país hasta ese momento se había fundamentado en el proteccionismo de las incipientes industrias, pero con la llegada del librecambio, se quebraron nuestras empresas, tal como aconteció con: “las fábricas de tejidos de Bogotá, Tunja y El Socorro

72 Véase <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Florentino_Gonz%C3%Allez>. Consultado el 13 de septiembre del 2018.

73 Indalecio Liévano Aguirre, *Rafael Núñez*, Bogotá, Grijalbo, 2011, p. 67.

que ya habían alcanzado una gran importancia y abastecían gran parte del mercado nacional; con la importante fábrica de papel que existía en Bogotá y que ya lo producía de calidad superior; y con las industrias de sombreros de Santander y Nariño que no solo atendían al mercado interior sino que comenzaban a exportar ya sus productos a Venezuela y a Ecuador”⁷⁴.

En 1847 el presidente creó un ente denominado Instituto Caldas que procuraba “preservar la moral, fomentar la industria, la educación, la inmigración de extranjeros, la estadística y las vías de comunicación”. A González le correspondió integrar la parte de caminos, inmigración y estadística⁷⁵. En 1849 fue designado como encargado de negocios ante los gobiernos de Francia e Inglaterra, cargo que fue suprimido al año siguiente. Más tarde, en 1853, fue elegido senador, actividad en la que fue un férreo defensor del federalismo⁷⁶.

González fue el primer procurador general de la Nación elegido democráticamente, en 1854, con los votos de los conservadores, y ejerció el cargo hasta 1858^[77]. En ese año presentó un proyecto de reforma constitucional y planteó la anexión a los Estados Unidos de América⁷⁸. En 1859 fue nombrado ministro plenipotenciario ante

74 *Ibid.*, pp. 67-68.

75 Pérez Silva, *op. cit.*, p. 8

76 “El 1.º de febrero de 1853 se instaló el Congreso y en él Florentino González ocupa una curul de senador. [...] En los meses de marzo, abril y mayo se discute la reforma constitucional en segunda vuelta, tras haber sido aprobada en primera, en las sesiones de 1851. La nueva Carta, que establece un régimen federal moderado, es sancionada con relucencia, por Obando, el 21 de mayo”. Oscar Delgado Sánchez, “Biografía de Florentino González”, en Florentino González, *Escritos políticos, jurídicos y económicos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p. 748.

77 Duarte French, *op. cit.*, pp. 618-619.

78 El primer biógrafo de González, José María Torres Caicedo, fue muy duro con el proyecto de anexión que presentó el señor González como procurador general en 1858, “el proyecto sería bueno si solo se tratara del progreso material de la tierra, del impulso que se diera a la explotación de sus riquezas, sin tener en cuenta esas grandes ideas que son la gloria y el patrimonio de todo pueblo: la existencia de la raza, la conservación de la soberanía absoluta, de las tradiciones, la aspiración hacia un porvenir mejor bajo el espíritu de la propia nacionalidad y de las antiguas costumbres”. José María Torres Caicedo, *Ensayos biográficos y de crítica literaria*, segunda serie, Librería Europea, 1868, pp. 379-380.

los gobiernos de Perú y Chile. En este último país se estableció en 1861, se dedicó al periodismo y a la docencia y llegó a ser “redactor, entre otros periódicos, del Tiempo y el Mercurio de Valparaíso. Con apoyo del gobierno [chileno] publicó un Proyecto de Código de Enjuiciamiento, y un poco más tarde, el Diccionario de Derecho Civil Chileno”⁷⁹. Finalmente se trasladó a Buenos Aires, ciudad en la que falleció el 2 de enero de 1874. En Argentina fue el primer profesor de derecho constitucional y de derecho administrativo. Y allí publicó sus *Lecciones de derecho constitucional*, texto sobre el que nuestro autor anotó en la advertencia de la segunda edición:

La primera edición de este libro se hizo sobre un manuscrito redactado á luz en el espacio de cuatro meses, para satisfacer la necesidad de un texto en la Universidad de Buenos Aires para la enseñanza de los principios del derecho constitucional. Fue un trabajo festinado y por consiguiente poco ordenado y metódico, al mismo tiempo que defectivo en algunos puntos. Pero habiendo merecido, á pesar de esto, buena acogida en los Estados hispanoamericanos, por ser la primera obra escrita en español en que se desenvuelve la teoría del gobierno republicano, tal como se ha reducido á la práctica en los Estados Unidos con buen éxito, y estando casi agotada la primera edición, doy á luz, esta segunda, mejor ordenada, reformada en gran parte, llenados los vacíos de que adolecía la primera, y enriquecida con las doctrinas de publicistas americanos modernos sobre las cuestiones constitucionales más importantes. Espero que, en la forma que ahora ofrezco al público hispano-americano este trabajo, satisfará mejor la necesidad de un libro que ponga al alcance de todos la teoría del gobierno republicano, y contribuirá así a facilitar el planteamiento de las instituciones libres en los Estados formados de las antiguas colonias españolas.⁸⁰

79 Pérez Silva, *op. cit.*, p. 9.

80 Florentino González, “Lecciones de derecho constitucional”, en *Derecho constitucional colombiano siglo XIX, tomo II*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, advertencia, s. p.

Nuestro dogmático en este párrafo nos da cuenta del éxito editorial que produjo su obra de derecho constitucional, precisamente porque en su opinión era la primera de la materia que se hacía en Hispanoamérica. Su primera edición fue en 1869 y la segunda en 1871. Cabe mencionar que, entre una y otra, don Justo Arosemena publicó sus *Estudios constitucionales de los gobiernos de América Latina*, trabajo que sin lugar a dudas es mucho más completo que el de González.

EL TRATADISTA Y EL CATEDRÁTICO DE CIENCIA ADMINISTRATIVA

Florentino González es el padre de la ciencia administrativa en lengua castellana y el primer americano en desarrollar esta disciplina. En su primordial obra *Elementos de ciencia administrativa* desarrolló y planteó primigeniamente los lineamientos de nuestra disciplina. A este libro, publicado 1840, le siguieron en lengua castellana Javier de Burgos con sus *Ideas de administración* en 1842, Alejandro Oliván con *De la administración pública con relación a España* y José Posada Herrera con sus *Lecciones de administración* en 1844. Por su parte, en lengua inglesa, los norteamericanos tuvieron a Woodrow Wilson y a Frank Goodnow, quienes publicaron, respectivamente, *Estudio de administración* en 1887 y *Política y administración* en 1900^[81].

Como se mencionó, González fue profesor de ciencia administrativa en la Universidad Central de Bogotá y en la Facultad de Jurisprudencia de su *alma mater*, donde dijo que “había estudiado bajo el sistema de enseñanza español, que se conservó después de establecida la República: entonces no se enseñaba aquella ciencia y mis maestros por consiguiente tampoco la sabían”⁸². Es de anotar que, obviamente, bajo los parámetros coloniales y de comienzos del siglo XIX no se hablara de ciencia administrativa, porque esta iba a ser inventada en Francia por Bonnin en los inicios del 1800, como hemos visto, sino que se discutiera de ciencia de la policía, disciplina en la que

81 Mariano Baena del Alcázar y Efrén Ossa Restrepo, *Los primeros autores y las primeras obras de ciencia administrativa en lengua española e instrucción de los subdelegados de Fomento*, Madrid, INAP, 2016, pp. 15-67. Véase también Albert Hyde y Jay Shafritz, *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1999, pp. 73-102.

82 Gaitán Bohórquez, *Huestes de Estado*, p. 97.

González conoció a Jerónimo Castillo de Bobadilla y su *Política para corregidores*, obra publicada en 1597.

González rechazó la formación española de la ciencia policial. Veámoslo: “Me tocó, pues, iniciarme en las ciencias políticas bajo mejores auspicios, y marchar en mi carrera con la civilización moderna, dejando a un lado los abogados rancios que no conocían más política que la de Bobadilla”⁸³.

Hay una repulsa clarísima hacia Castillo de Bobadilla y una confesión de autoformación en literatura más de punta, que fue la que lo llevó a trabajar en sus *Elementos de ciencia administrativa*, pero no hay que olvidar que se trata de un autor muy importante en nuestra disciplina, pues asimiló policía al vocablo griego *politeia* y señaló que esta significaba “buena gobernación de ciudad que abraza todos los buenos gobiernos, que trata y ordena las cosas corporales que tocan a la Policía, conservación y buen encaminamiento de los hombres”⁸⁴. Por eso se le puede considerar el primer doctrinante de esta ciencia en España y quien publicó antes que la mayoría de los tratadistas de policía del resto de Europa, como bien lo anota Alejandro Nieto: “es muy significativo que la obra de Castillo de Bobadilla, inequívoco tratado de Ciencia de la Policía, se publique en una época mucho más temprana que la de sus correlativos europeos. Lo que sucede es que aquí no encuentra continuadores ni gobernantes que reflexionen sobre su significado”⁸⁵.

Los comentarios de González muestran una situación diferente de la que se presentó en Alemania y en Austria, tal como expusimos en el primer capítulo de este escrito. En nuestro país con la independencia se produjo un rompimiento abrupto en materia de educación legal y en concreto en lo referente a la administración pública, pues se pasó de estudiar ciencia de policía, a través de Castillo de Bobadilla, a

83 *Ibid.*, p. 86.

84 Alfredo Gallego Anabitarte, *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000)*. *Un ensayo crítico*, Madrid, Marcial Pons, 2002, p. 67.

85 Alejandro Nieto García, “Los estudios sobre la administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada”, en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, INAP, 2001, p. 62.

instruirse en ciencia administrativa con Bonnín, es decir, que prácticamente y de un momento a otro evolucionamos del Estado absoluto al liberal.

González también pudo conocer la obra de otro de los famosos autores de lengua alemana sobre ciencia de la policía, Jacobo Von Bielfeld, quien aparentemente fue introducido en el país a través del fiscal Moreno y Escandón en 1770 y su plan de estudios⁸⁶. En dicho plan, que presuntamente incorporó a este doctrinante, la descripción del pènsum de la carrera de Jurisprudencia no nos permite ubicar al autor germano:

Primero y Segundo años: Después de instruir el catedrático a sus discípulos de los principios más esenciales de la historia relativa al derecho de los romanos, explicará la Instituta de Justiniano; expondrá las leyes reales concordantes, valiéndose de los comentarios de Arnolfo Vinio y notas de Heinesio e Instituta de Torres; las leyes de Indias que alteren o varíen lo establecido en el derecho romano y Leyes de Castilla, de Partida y otras anteriores.

Tercer año: Se dará principio al estudio del derecho canónico valiéndose de Antonio Agustín, de las prenociones canónicas de Douviat y del Tratado histórico canónico de Vanesteu. Se dará a los discípulos alguna idea, aunque suscita de los concilios, su autoridad, legales requisitos y disposiciones relativas a la disciplina, la parte que han tenido los príncipes y monarcas en su convocación y celebración, particularmente en España, y el tomo regio de Carlos III para los concilios provinciales de América.

Cuarto y Quinto años: Se consumirán en estudiar el derecho o instituciones canónicas, guardando el método que S. M. dispuso para la Universidad de Alcalá. Se valdrá el catedrático del curso canónico de Engel y de la obra de Vanesteu. Cuidará de instruir a sus discípulos de aquellos que más se necesita y contribuye para el uso de los juicios

86 Víctor Manuel Uribe Urán, "Preparando mandarines. Apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850", en *Revista Innovar*, núm. 7, 1996, p. 88.

de tribunales eclesiásticos, para lo cual se aprovechará de la importante, piadosa y sólida doctrina que contiene las Instrucciones del Abad Fleury, con algunas reservas.

El curso de jurisprudencia se conformaba a la Real Cédula fecha en San Ildefonso el 22 de julio de 1771, dada a consecuencia de la facilidad con que antes de ella se obtenían los grados.⁸⁷

Bielfeld publicó sus *Instituciones políticas* en 1760, originalmente en francés, pero la obra fue traducida al castellano en Madrid en 1768. El texto consta de dos volúmenes y su temática principal es la policía. Esta se dividía en tres clases: seguridad, abastos y limpieza.

Nuestro autor germano comentó que los estudiosos fragmentaron la policía en *agoranomía*, que es la intendencia de mercados y *atrynomía*, que se ocupa del cuidado de los edificios y de la pequeña policía. En sus palabras, esta distinción es errada “porque es confundir los ramos del gobierno y extender los oficios de los magistrados de policía, en materias ajenas a la naturaleza de sus cargos”⁸⁸.

Es preciso agregar que según la estudiosa colombiana Mónica Fortich Navarro, esa “obra [la de Bielefeld] no debió ser conocida en esa época y en proceso de revisión del corpus material y de circulación la misma, apunta a que, por lo menos, en el XVIII brilla por su ausencia en las bibliotecas privadas”⁸⁹, razón que se ve reforzada por el hecho de que este autor tampoco estuviera en el pénsum de Moreno y Escandón. El propio González en sus *Memorias* nos da unas luces sobre su formación en el Colegio Mayor de San Bartolomé. Dice que los cursos de derecho eran de tres clases:

87 Diego Mendoza Pérez, *Evolución de la sociedad colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994, pp. 332-333.

88 Omar Guerrero Orozco, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Editorial Fontamara, 1996, p. 196.

89 Mónica Fortich Navarro, *Togados y letrados*, Bogotá, Universidad Libre, 2011, p. 203.

El doctor José Ignacio de Márquez presidía una de ellas, en que daba lecciones de derecho constitucional, derecho de gentes, principios de legislación civil y penal, y derecho patrio. Los autores que le sirvieron de texto al principio fueron: El Contrato Social, de Rousseau, El Espíritu de las Leyes, de Montesquieu, El Derecho Natural de Gentes, de Heinecio, y Las Instituciones de Asso y de Manuel. Por esto puede comprenderse que el catedrático no conocía nada mejor entonces. Después, ya estudiamos maestros y discípulos, juntamente., La ciencia de la legislación, del napolitano Filangieri, el Tratado de legislación de Bentham, el derecho de gentes, de Vattel, la Ciencia del Derecho, de Lepage, la Política Constitucional, de Benjamín Constant, y el Tratado de los delitos y penas, de Beccaria.⁹⁰

Entonces, la enseñanza en la que se educó González se basaba mayoritariamente en los clásicos e iluministas europeos. Es notorio que se leían y estudiaban pocos anglosajones, pues solo se encuentra a Jeremías Bentham.

Hemos hallado dos de los programas de ciencia administrativa que impartió González en el Colegio Mayor de San Bartolomé, documentos de un valor histórico muy grande porque ninguno de sus biógrafos o estudiosos los había encontrado. El 1.º de julio de 1837, la asignatura que nuestro autor impartía era derecho constitucional y ciencia administrativa. Con referencia a nuestra temática señalaba:

28. La administración pública es la acción inmediata de las autoridades sobre los intereses sociales. La de los intereses jenerales está encargada al que ejerce la autoridad ejecutiva por medio de sus agentes; la especial de las localidades debe estar encargada á funcionarios elejidos por los habitantes de estas mismas localidades, ó nombrados por alguna autoridad permanente de entre cierto número de elejidos. Esto debe hacerse respecto de aquellos funcionarios que además de ser lo especial de la localidad para sus negocios administrativos, son también agentes de la administración general.

90 *Ibid.*, pp. 85-86.

29. Para que los intereses sociales sean bien administrados es necesaria una división del territorio proporcionada, para que las autoridades que presiden en las diferentes secciones puedan ejercer su acción con prontitud i eficacia.

30. El grado de competencia de las autoridades administrativas se mide por la extensión que pueden tener las disposiciones que ellas dicten. Así es que si se trata de un negocio que pueda arreglarse en toda la nación ó en la mayor parte de ella por una disposición general, será de la competencia de la autoridad nacional; si de uno que se refiera á una localidad solamente, será de la competencia de la autoridad local, etc.

Se examinará la constitución de la República i las leyes orgánicas del régimen provincial.⁹¹

En 1840 la materia se denominaba de la misma forma, y en ese curso González fue profesor de personas tan importantes como José Eusebio Caro, fundador del Partido Conservador, y Manuel María Madiedo, distinguido constitucionalista. La parte de la asignatura correspondiente a ciencia administrativa era más extendida. Veámosla:

1. Administrar es hacer que las leyes tengan su efecto sobre los objetos á que se dirijen, í la legislación administrativa es la que determina los medios que deben adoptarse para que las leyes tengan aquel efecto.
2. Aunque el poder ejecutivo por si no pone las leyes en acción, es el jefe de la administración pública, porque dá la dirección i las reglas para la ejecución de las leyes.
3. Para que una nación pueda ser bien administrada, es indispensable una división del territorio proporcionada de manera, que

91 *Colección de asertos en que se hallan redactadas las proposiciones que deben sostener en certamen público los cursantes del Colejio Nacional i Seminario de San Bartolomé en el mes de julio de 1837, en la capilla de nuestra Sra. De los Dolores, Bogotá, Imprenta de Nicomedes Lora, pp. 1-2.*

la porción de la autoridad establecida en ella para administrarla puede ejercerse con prontitud i eficacia.

4. Cómo mientras más cercanos están a la autoridad las personas que dependen de ella, más continuamente deben experimentar su acción, nada debe ver el legislador con tanto esmero i cuidado como la administración local.
5. En vano se darán buenas leyes, si al mismo tiempo no se adoptan los medios de que los encargados de ponerlas en acción en las localidades se consagren precisamente a este objeto.
6. En cada una de las divisiones del territorio, además de las autoridades que ejercen una acción permanente sobre ellas nombradas por el poder ejecutivo ó sus agentes, es conveniente que haya corporaciones ó consejos elejidos por el pueblo para auxiliar la administración.
7. Estas corporaciones ó consejos tienen la facultad de dar reglamentos acerca de los objetos que se refieran peculiarmente a la división del territorio en que se hallen establecidas; pero estos reglamentos no pueden contrariar las disposiciones legales sino que, por el contrario, deben dirigirse á facilitar su ejecución; es decir, que estas corporaciones facilitan el modo de que una disposición legal se ejecute de la manera más conveniente á las distintas partes del territorio.

Además, se explicará la lei orgánica del régimen provincial i se aplicarán, á sus disposiciones, en lo que fuere posible, los precedentes.⁹²

Como se puede apreciar, ambos programas expresan la preocupación de González por el tema de la descentralización, que en esa época recaía sobre las provincias y sus órganos de representación que eran las cámaras de provincia, las cuales expedían actos administrativos generales denominados ordenanzas. González fue muy crítico

⁹² *Los cursantes de derecho constitucional y ciencia administrativa del Colegio Mayor de San Bartolomé*, Bogotá, s. e., 1840, p. 101.

del modelo centralista francés que habíamos adoptado, tal como lo expresó en sus *Elementos de ciencia administrativa*:

Pero sin ir tan lejos, ¿no tenemos acá en la América meridional ejemplos de lo que puede producir el régimen y administración municipal? Las ciudades y las villas que tenían sus cabildos y sus funcionarios propios, con facultades para ver por los intereses locales, son las que nos presentan algunos ejemplos de la(s) influencia(s) benéfica(s) de la administración pública [...]. Ellas están en oposición con las que se difundieron en Francia en tiempo del imperio napoleónico, y que por desgracia han cundido en América con los libros franceses.⁹³

Hay una fuerte semejanza entre este planteamiento crítico sobre el modelo territorial francés y el comentario de Baltazar Gracián, autor del Siglo de Oro español, lo que probablemente nos lleva a una posible influencia:

Hay también grandes distancias de fundar un reino especial y homogéneo dentro de una provincia al componer un imperio universal de diversas provincias y naciones. Allí, la uniformidad de leyes, semejanza de costumbres, una lengua y un clima, al paso que lo unen en sí, lo separan de los extraños. Los mismos mares, los montes y los ríos le son a Francia término connatural y muralla para su conservación. Pero en la monarquía de España, donde las provincias son muchas, las naciones diferentes, las lenguas varias, las inclinaciones opuestas, los climas encontrados, así como es menester gran capacidad para conservar, así mucha para unir.⁹⁴

González en su cátedra se basó en la autonomía provincial para enseñar ciencia administrativa, contrariamente al influjo francés centralista

93 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, ESAP, 1994, p. 81.

94 Baltasar Gracián, *Obras completas*, Madrid, Aguilar, 1960, p. 39.

revolucionario. Esta preocupación se traducirá en sus propuestas federales, pero con un gobierno central con competencias claras.

Como hemos visto, González estudió en el Colegio Mayor de San Bartolomé, donde se formó en el pensamiento escolástico⁹⁵ y en derecho canónico, como puede verse en el plan citado, en las ideas de la ciencia de la policía y en el pensamiento iluminista francés e inglés. Esta formación le sirvió para conocer otras lenguas, como el latín, y de ahí pasar al francés.

El inglés lo aprendió en la prisión de Bocachica, donde estuvo preso por su participación en la Conspiración Septembrina. Como lo relata en sus *Memorias*: “Podía ver la luz del sol por una pequeñísima ventanilla, y podía neutralizar el fastidio abrumador de la soledad con el estudio de la lengua inglesa y de la historia de Inglaterra, que yo presumía que debían serme de grande utilidad algún día, para tener los medios de entrar en comunicación con los individuos de aquel gran pueblo, firme apoyo de la libertad, y de aprender sus admirables instituciones políticas”⁹⁶.

González escribió sus *Elementos* basándose en autores de la tradición francesa como Carlos Juan Bonnin, padre de la administración pública occidental; Alexis de Tocqueville, quien con su obra *La democracia en América* divulgó el funcionamiento constitucional y administrativo de los Estados Unidos; y Chevalier, autor de las *Letres sur L’Amérique du Nord*. También tuvo influjo anglosajón directo a través del *Digesto de administración pública* de Gordon y una *Noticia del sistema administrativo que se sigue en el Imperio británico*. Es decir, que las fuentes de los *Elementos de ciencia administrativa* son mayoritariamente angloamericanas. Como el propio autor lo reconoce en el prólogo de su texto:

Quando dejé de hojear a Bonnin, de querer a todo trance formarme buena idea de nuestras leyes, y me puse a pensar sobre lo que se hacía

95 Martín Alonso Pinzón Ramos, *Florentino González. Jurisconsulto y hacendista*, Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009, p. 17.

96 Florentino González, *Memorias*, Medellín, Editorial Bedout, 1971, p. 163.

en la Gran Bretaña y los Estados Unidos para manejar los intereses y negocios sociales, conocí que el mal estaba en el espíritu de centralización que existe en nuestras leyes. Vi que en los países que más han progresado, el gobierno nacional no interviene sino en los grandes negocios, que, afectando igualmente a todos los puntos del territorio, a todos los habitantes, pueden ser manejados por disposiciones generales.⁹⁷

Puede ser interesante examinar someramente el funcionamiento político-administrativo del Imperio británico para identificar posibles influencias en nuestro tratadista. González escribe en la época que Manuel García-Pelayo denomina la del Segundo Imperio británico, que sitúa entre el último tercio del siglo XVIII y el fin de la Primera Guerra Mundial. Es el periodo de consolidación propiamente dicha del funcionamiento de la Gran Bretaña como un verdadero imperio. Los británicos amparándose en su poderío marítimo llegan desde la India hasta Sudán. Sus colonias adquieren gran autonomía y llegan a ser llamadas dominios. A estos se les confieren competencias para crear gobiernos autónomos con gabinetes responsables ante los poderes legislativos coloniales, a través de los que abandonan el proteccionismo y acogen la libertad económica⁹⁸.

Probablemente, el rasgo más llamativo del andamiaje administrativo imperial era el de la descentralización, ya que las instituciones coloniales tenían gran discrecionalidad en la toma de las decisiones y los organismos metropolitanos intervenían poco o casi nada en la gestación y aplicación de las medidas que se tomaban en la periferia⁹⁹. Expresión de este principio era el autogobierno de los distintos territorios, pues los ingleses consideraban que las organizaciones aborígenes eran más apropiadas para los pueblos autóctonos que las formas de dominación europea. En palabras de García Pelayo, “no procede su

97 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa, op. cit.*, p. 68.

98 Manuel García Pelayo, *El Imperio británico*, Madrid, Revista de Occidente, 1945, p. 57.

99 *Ibid.*, p. 236.

abolición sino más bien el impulso hacia su crecimiento orgánico y el hacerlas adecuadas para la solución de los problemas que plantea la vida moderna. El sistema se expresa en la cooperación entre los funcionarios británicos y las autoridades indígenas¹⁰⁰.

A esta descentralización británica en las colonias debe sumarse la trazada por Tocqueville sobre la metrópoli insular, lugar que visitó en 1833, antes que a los Estados Unidos, y que le llevó a plantear en una desconocida conversación con un ciudadano inglés que

Inglaterra es el país de la descentralización. Tenemos un gobierno central, pero no tenemos administración central. Cada condado, cada ciudad, cada municipio, cuida de sus propios intereses. La industria está entregada a sí misma. Así no ve usted en Inglaterra ningún monumento sin terminar, porque todos se hacen por un fin que responde a un interés particular; porque no se emprenden más que con los capitales necesarios y porque mientras no estén terminados el capital está muerto. No corresponde a la naturaleza de las cosas el que un gobierno central pueda velar sobre todas las necesidades de una gran nación. En la descentralización está la gran causa de los progresos materiales de Inglaterra [...].

De este modo un gobierno descentralizado viene a ser una escuela de libertad.

Tocqueville comentó que la mayor parte de los que en Francia hablan contra la descentralización no quieren en el fondo, destruirla; unos porque detentan el poder, y los demás, porque esperan obtenerlo. Les ocurre lo que, a los pretorianos, que sufrían de buen grado la tiranía del emperador porque cada uno de ellos podía llegar, algún día al Imperio [...] La descentralización al igual que la libertad es algo que los jefes del pueblo prometen, pero nunca conceden. Para obtenerla y conservarla el pueblo no debe contar más que con su propio esfuerzo; y si él mismo no tiene la voluntad de tal cosa, el mal carece de remedio.¹⁰¹

100 *Ibid.*, p. 237.

101 Jacob-Peter Meyer, *Tocqueville*, Madrid, Editorial Tecnos, 1965, pp. 36-37.

La segunda idea de Tocqueville que es necesario agregar sobre la autonomía deriva de *La democracia en América*¹⁰² y el papel fundamental del autogobierno en el derecho local. Como se expresa en el texto citado, dicho autogobierno tiene un antecedente en Inglaterra.

Con estas imágenes se entiende la fascinación de González por los angloamericanos, que le hizo abandonar su postura centralizadora de juventud, la cual había visto como la única posible para nuestro país, de acuerdo con lo que planteó en el periódico *El Conductor* en 1827:

Si en el día apenas hallamos a quien encomendar el mando, y con dificultad alcanzamos a subvenir los gastos de nuestra administración, ¿en dónde hallaremos personas bastante hábiles para colocar en la presidencia de cada Estado, en sus legislaturas particulares y en todos los empleos de orden superior? ¿de dónde sacaríamos rentas para mantenerlos? ¿Y de qué parte, además saldrán los gastos comunes de la federación?

[...] La forma central que ahora tenemos con algunas pequeñas modificaciones que vayan preparándonos para la federación algún día, y que hagan al gobierno de Colombia como un medio entre los dos sistemas, es en nuestro humilde concepto la que al presente puede hacernos seguir en el camino de la prosperidad, por el cual caminaba nuestra patria con gigantescos pasos antes del infausto año olvidado. Un poder ejecutivo con más atribuciones, si se quiere pero nunca con facultades extraordinarias, una mejor división del territorio, el establecimiento de consejos provinciales, con facultades para dar algunas disposiciones acerca de lo que más particularmente pueda tener relación con el territorio que los constituya, la institución de tribunales de apelación y de prefectos con más autoridad en ciertas materias que las que ahora gozan los intendentes, he aquí a lo que están reducidas nuestras reformas.¹⁰³

102 Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 1973, pp. 97-105.

103 Editoriales números 76 y 77 de *El Conductor*, Bogotá, 24 y 27 de octubre de 1827, en Florentino González, *Escritos políticos, jurídicos y económicos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p. 14.

Para concluir este aparte, hemos encontrado en unos debates del Congreso de la República de 1840, una intervención de González que es a la vez política y académica, en la que se ampara en Bonnin y en la cual también es palpable su gusto exacerbado por los angloamericanos. González, elegido en aquella época representante a la Cámara, en la discusión que se estaba dando en ese recinto sobre el proyecto de una guardia nacional expresó:

[...] era preciso entender bien lo que es administración, i lo que es gobierno, i no creer que las cámaras provinciales no pueden gobernar, pues ellas, como el congreso, pueden i deben gobernar cuando disponen u ordenan lo que ha de hacerse, encargando el cumplimiento á otras autoridades. Que le era forzoso hacer algunas observaciones sobre uno de los discursos anteriores: 1. Que en el país donde uno nace, ni el gobierno que en él rija, deciden las ideas que uno tenga; sino los libros i preceptores que hayan labrado la educación: así por ejemplo los que se aficionasen en un aula á las doctrinas de Bonnin difícilmente dejarán de tener apego á doctrinas monárquicas: 2. Que cuando se trata de seguir las huellas de otras naciones en materia de gobierno debemos seguir las de aquellas que, como los Estados Unidos, han desenvuelto completamente esa libertad que tanto ha contribuido á la dicha nacional, evitando el ejemplo de países como la Francia en donde ha habido hasta ahora un gobierno liberal bastante democrático, cual el que nosotros hemos querido establecer en nuestra patria.¹⁰⁴

A este planteamiento de González contestó el representante por Bogotá Rafael Álvarez, en los siguientes términos: “[...] que, expresando brevemente sus ideas, i absteniéndose de entrar en la cuestión de si es ó no buen testo de ciencia administrativa la obra de Bonnin”¹⁰⁵.

104 Diario de las Sesiones de la Cámara de Representantes, sesión del día 3 de marzo de 1840, núm. 2, p. 8. Consultado el 20 de septiembre del 2008 en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>.

105 *Idem*.

Tal respuesta deja ver ya en esa época que el Congreso de la República se caracterizaba por tener miembros sin mucho nivel cultural, porque que un integrante del poder legislativo no fuera capaz de emitir una opinión razonada sobre el libro de Carlos Juan Bonnin, deja mucho que desear, pues este fue el autor sobre el que se amparó el primigenio sistema de enseñanza de 1826 y los hombres públicos debían conocerlo.

LA IMPRONTA DE GONZÁLEZ EN HISPANOAMÉRICA

El legado de González fue tan importante que tuvo influjo en dos países suramericanos. Nos llevamos una sorpresa mayúscula cuando encontramos algo no muy conocido por la doctrina latinoamericana de administración pública¹⁰⁶, y fue que el texto de enseñanza de la ciencia administrativa en el Ecuador en la mitad del siglo XIX era el de *Elementos de ciencia administrativa* de Florentino González, pues en este país hubo una reimpresión de nuestro ilustre pensador. Esta se hizo en dos tomos, los cuales corrieron a cargo de la Imprenta de la Enseñanza en el año de 1847^[107]. Los editores de la obra manifestaron en el prólogo que

Convencidos de la escases de la obra de “Ciencia Administrativa de Florentino González” y de la necesidad que los estudiantes de derecho público tienen de ella, por habérseles dado por texto para el examen de esta ciencia, hemos creído que reimprimiéndola haríamos un obsequio á la juventud ecuatoriana: por lo que arriesgamos la empreza [sic], á pesar de ser sus gastos superiores á lo que podía proporcionarnos nuestra escasa fortuna; pero el deceo [sic] de ser útiles, de

106 La única referencia, bastante escueta por cierto, es del profesor mexicano Omar Guerrero Orozco, quien en el estudio introductorio al libro *Elementos de ciencia administrativa de Florentino González*, mencionó: “Los Elementos fueron concluidos, posiblemente, en octubre de 1839, pues el secretario de la Gobernación de la Provincia de Bogotá, José María Ortega, otorgó el derecho de exclusividad de la obra a don Florentino, el 7 de noviembre de 1839. La segunda edición se realizó en Quito, Ecuador, por la imprenta de la Enseñanza”. Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en González, *Elementos de ciencia administrativa*, p. 23.

107 Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa. Tomo 1 y II*, Quito, Imprenta de la Enseñanza, 1847. Consultado el 29 de enero de 2018 en <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7587#.Wm9fyaiWbIU>>.

alguna manera, á nuestros compatriotas nos ha hecho vencer todos los obstáculos hasta darla al público concluída.¹⁰⁸

Esta publicación no fue aséptica, por llamarla de alguna manera, sino adaptada al conservadurismo ecuatoriano, pues para los editores resultaba muy preocupante el liberalismo del político colombiano. Veámoslo:

Nos ha parecido sumamente necesario añadir al artículo en que el autor habla de religión, las notas que dio á sus discípulos el ilustre catedrático de jurisprudencia pública en esta Universidad, y de canónica en el Seminario conciliar, Sr. Dr. Agustín Salazar, quien ha correjido en ellas los desvíos en que el autor incurrió, excluyendo la religión de la intervención del gobierno.¹⁰⁹

En Argentina, como se mencionó, fue González el primer profesor de la cátedra de derecho constitucional y administrativo, al inaugurar su enseñanza en el año de 1868. Y fue este colombiano quien al aprobarse en 1875 el nuevo plan de estudios en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, el que dictara ambas materias, “en dos cursos distintos, aunque bajo la dirección del mismo profesor titular: derecho constitucional en el cuarto año y derecho administrativo en el quinto”. Por eso puede afirmarse que la autonomía pedagógica de la materia se remonta al año de 1875 de acuerdo con las circunstancias señaladas, porque si bien compartía la titularidad con otra materia, su aprobación era independiente de esta¹¹⁰. En palabras de un autor argentino,

González era un admirador del sistema anglosajón, tradujo obras de Stuart Mill, Francisco Lieber y Ciencia y Derecho Constitucional

108 *Ibid.*, prólogo de los editores sin paginación.

109 *Idem.*

110 José María Díaz Consuelo, “Panorama histórico del derecho administrativo argentino 8 1866-1950”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, Argentina, núm. 25, 1979, p. 172.

de Federico Grimke. En sus lecciones apeló a la doctrina norteamericana y en esta orientación publicó sus Lecciones de Derecho Constitucional, obra que no pretendía ser original y sólo tenía por finalidad “satisfacer la necesidad de un texto” [...]. No hay aportes personales, no se mencionan los antecedentes históricos nacionales ni la opinión de los tribunales locales. Algunas observaciones periodísticas advirtieron que su curso carecía de contenidos históricos. Pero el profesor colombiano insistió en sus clases y en otros trabajos en elogiar las propuestas anglosajonas y en la validez del trasplante institucional, y así lo dejaba trascender en artículos [...]. Para González, existían dos grandes sistemas políticos: el europeo y el americano, que también llamaba monárquico y constitucional, o el republicano, democrático y representativo. Sólo el segundo debía interesar a los argentinos, y para ello, nada mejor que trasplantar las instituciones norteamericanas.¹¹¹

Este comentario en gran medida corrobora nuestros planteamientos anteriores sobre González. Este si bien se formó con Bonnin, es realmente gracias a los franceses que trataron temas angloamericanos como Tocqueville o pensadores e instituciones inglesas o norteamericanas que se formó, y esto no solo lo llevó a la administración pública sino también al derecho constitucional, como critican los profesores rioplatenses.

La reforma de la educación de 1840, los certámenes públicos en Panamá y el papel de Justo Arosemena, los certámenes de 1842

En 1840 el Congreso expidió la Ley de 16 de Mayo, reformatoria de la enseñanza pública. Con referencia a la carrera de derecho, su artículo 6.º establecía:

111 Héctor José Tanzi, “La enseñanza del derecho constitucional en la Facultad de Derecho de Buenos Aires”, en *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, año 9, núm. 17, 2011, pp. 88-89.

La enseñanza de la jurisprudencia se hará en seis cursos, distribuidos de la manera siguiente: 1. De principios generales de derecho constitucional y ciencia administrativa; 2. De derecho civil patrio, incluso el enjuiciamiento civil; 3. De derecho penal patrio, incluso el enjuiciamiento criminal; 4. de Derecho eclesiástico; 5. de Principios generales de legislación universal y de legislación civil y penal; 6. De derecho internacional y economía política [...].

Parágrafo. El catedrático de principios generales de derecho constitucional y ciencia administrativa enseñará la Constitución de la República y leyes sobre régimen político y organización de los tribunales; i el derecho internacional i economía política, las leyes sobre hacienda i comercio.¹¹²

Con respecto a este parágrafo, el entonces representante a la Cámara Ezequiel Rojas aseveró:

Este artículo tiene el inconveniente de no poderse reducir á la práctica, pues al exigir la enseñanza de tantas materias que no se alcanzan a estudiar, es preciso considerar lo corto del año escolar i las vacantes que hai, de modo que de cada ramo no se pueden dar ni nociones regulares. Cuando se quiera que profundicen los estudiantes una materia, no se alcanzará a leer ni un catecismo no que un curso completo; i exigiéndose un curso en cada año no hai que estrañar que la juventud no aprenda, pues la culpa es de la legislación que la sujeta a tanto, sin dar el tiempo necesario para ello.¹¹³

Este comentario, bastante pertinente no fue tenido en cuenta y se aprobó el antipedagógico parágrafo, pues si se hubiera respaldado a Rojas, por lo menos esta materia hubiera sido dividida en dos. En

112 *Codificación Nacional. Tomo VIII. Años 1838, 1839 y 1840*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1926, p. 567.

113 Cámara de Representantes, Sesión del día 23 de abril de 1840, núm. 204, p. 2. Consultado el 20 de septiembre del 2018 en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>.

desenvolvimiento de esta enmienda, en nuestras pesquisas encontramos que en la Universidad de Panamá en 1841 se impartía la asignatura de derecho constitucional y legislación administrativa.

En los actos públicos de diciembre de ese año se dijo que los alumnos: “Contestarán á las cuestiones que les fueren propuestas sobre los principios teóricos de dichas materias, sobre la constitución del Estado, i sobre las leyes orgánicas del poder judicial i de las secciones políticas”¹¹⁴.

El catedrático de esta materia no era otro que el famoso Justo Arosemena¹¹⁵, quien estudió derecho en el Colegio Mayor de San Bartolomé, es decir, que se formó con profesores liberales como Florentino González y Ezequiel Rojas, y tuvo como condiscípulos, entre otros, a Cerbeleón Pinzón y Francisco Javier Zaldúa¹¹⁶.

Resaltamos la atención que le prestaron los panameños, en ese entonces neogranadinos, a las materias administrativas. En 1838 en esa provincia, otro catedrático de la Universidad de Panamá, el profesor Esteban Febres Cordero¹¹⁷, hizo una traducción del libro de Carlos Juan Bonnín, tomado de la tercera edición francesa de 1812^[118]. Y esta fue fundamental porque representó un gran cambio respecto a las ediciones de 1808 y 1809, ya que Bonnín se impuso el reto de demostrar que la administración pública es una ciencia social y tiene en su motor al gobierno¹¹⁹.

114 *Colección de asertos de las materias que se defenderán en Certámenes Públicos por los alumnos de la Universidad de Panamá*, Panamá, Jayme Bousquet, 1841, p. 6.

115 *Idem*.

116 En la colección de asertos de los certámenes públicos de 1835, de esta institución, Justo Arosemena figura como alumno y participa en dos certámenes, uno de derecho canónico y otro de derecho civil. *Colección de asertos de las materias que se defenderán en certámenes públicos en el Colejio de San Bartolomé en el mes de julio del presente año de 1835*, Bogotá, Imprenta de la Universidad, s. f., pp. 16 y 48.

117 En efecto, en esos mismos certámenes panameños que acabamos de citar, se menciona que este catedrático impartía las clases de derecho penal y de derecho canónico. *Colección de asertos de las materias que se defenderán en certámenes públicos por los alumnos de la Universidad de Panamá*, pp. 2-3.

118 Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Bonnín, *Principios de administración pública*, p. 33.

119 *Ibid.*, p. 30.

El profesor Arosemena publicó a fines de la década de 1840 sus *Principios de moral política redactados en un catecismo*¹²⁰. Estos puedan dar luces sobre algunos de los contenidos de su curso de derecho constitucional y legislación administrativa, porque expresan las preocupaciones de este distinguido catedrático. En la advertencia preliminar, Arosemena mencionaba:

El origen de las revoluciones no está hoy ya precisamente en la forma de gobierno, aunque si debió de contribuir mucho a ellas el haber pasado tan repentinamente del régimen colonial al sistema democrático. Pero ya no tiene remedio, y es imposible volver atrás. Hemos avanzado lo bastante para que una retrogradación se haga impracticable; mientras que por otro lado, tampoco marchamos derechamente. De todos modos, lo que hoy nos despedaza, lo que cancera el seno de la sociedad, es la falta de moral pública.

[...]. Se nos ha elevado al rango de hombres libres, de ciudadanos, sin saber cuáles son nuestros derechos y obligaciones; pero ya que no se pudo o no se pensó en darnos la competente preparación antes de lanzarnos en la nueva carrera, es forzoso imbuir estas ideas lo más pronto posible en el ánimo de las masas, para que todo no sea perdido.

[...]. Considero como uno de los primeros deberes de los gobiernos de América, establecer de preferencia la enseñanza de la moral política en los institutos donde se forma la juventud, para que un día pueda llegar al seno de la patria, en su calidad de funcionarios o ciudadanos particulares, impregnada de las verdades de aquella ciencia, tan necesaria para la ventura social.¹²¹

Vemos que Arosemena pretendía que la moral política se convirtiera en una materia obligatoria que debía impartirse en las diversas instituciones nacionales, y que era clave para la formación tanto de los servidores públicos como de los ciudadanos del común. El texto de

120 Justo Arosemena, *Principios de moral política redactados en un catecismo i varios artículos sueltos*, Bogotá, Imprenta de Cualla, 1849.

121 *Ibid.*, pp. III-IV.

los *Principios* está escrito en forma de catecismo, el cual sigue el método mayéutico de pregunta y respuesta. Resaltaremos algunas de ellas. En el capítulo III se pregunta:

¿Cuántas clases hay de empleados públicos?

R= Hay muchas, y aún no están bien determinadas, pero nosotros estableceremos cuatro: empleados legislativos, ejecutivos, judiciales y electorales. Todos ellos son superiores y subalternos.¹²²

En el capítulo IV se desenvuelve la temática de los empleados ejecutivos, que eran los que integraban la rama ejecutiva y constituían la principal preocupación de la administración pública. Allí se interrogaba:

¿Cuáles son los empleados ejecutivos?

R= Los que pertenecen a la administración del Estado, y son generales o especiales, según que entienden en todos o en un solo de sus ramos.

Designad los primeros.

Son empleados ejecutivos generales el Jefe de la Administración, los Consejeros de Estado, el Secretario o Ministro del Despacho, cuando es uno solo y los agentes políticos del primero, colocados a la cabeza de las secciones del territorio.¹²³

Después explicaba quién era el jefe de la administración y que deberes tenía:

Hablad del Jefe de la Administración.

Este es el que, con el nombre de Monarca, Presidente, etc. Cuida de la observancia de las leyes, y de dirigir la marcha de la sociedad de acuerdo con ellas.

122 *Ibid.*, p. 4.

123 *Ibid.*, p. 8.

Decid sus principales deberes morales.

Puesto que la moral política tiende a ayudar a la legislación para hacerla más eficaz, es excusado repetir que el Jefe de la Administración tiene por principal deber, aún según la moral, observar estrictamente la constitución y las leyes.¹²⁴

Luego se refería a las competencias de los consejeros de Estado:

Decid los deberes de los Consejeros de Estado.

Siendo el objeto de su institución ilustrar al gobernante y evitar que se extravíe, deben meditar profundamente las materias antes de dar su dictamen, y una vez formado, emitirlo con franqueza, independencia y energía.

¿Son muy culpables los Consejeros que dictaminan siniestramente?

R= Lo son tanto más, cuanto que casi nunca deja de hacer algún efecto su consejo, y aún es muy común que el gobernante se entregue a ellos ciegamente.¹²⁵

Posteriormente, exponía la temática de los secretarios o ministros:

Decid algo del Secretario o Ministro general del Despacho.

Siendo sus funciones las mismas que las de todos los Secretarios juntos, en donde se han separado los diversos ramos de la administración, me reservo tratar los deberes anexos a este empleo al hablar de los empleados especiales.¹²⁶

Más adelante presentaba a los agentes políticos:

124 *Idem.*

125 *Ibid.*, p. 10.

126 *Idem.*

Expresad los deberes de los agentes políticos situados en las secciones del territorio.

Consisten en cumplir religiosamente las órdenes superiores, y obrar en su sección como el Jefe del Estado en todo él, pero siempre bajo su dependencia.¹²⁷

A continuación, trataba el tópico de los empleados ejecutivos especiales:

Hablad ya de los empleados ejecutivos especiales.

Pondré en primer lugar los Secretarios o Ministros del Despacho, que en donde hay un gobierno regularizado son tantos, cuantos los grandes ramos en que se divide la administración.

¿Cuáles son sus deberes puramente morales?

Facilitar la marcha de la administración autorizando y comunicando sin demora a los inferiores las providencias que emanan del Poder Ejecutivo; cuidar que ellas sean cumplidas exigiendo frecuentes informes, y denunciar al Jefe de la Administración aquellas faltas que merezcan una resolución de su parte.¹²⁸

Arosemena continuó describiendo a los otros empleados ejecutivos especiales:

¿Cuáles son los demás empleados ejecutivos especiales?

R= Los agentes y subalternos en los ramos diplomático, militar, de hacienda, policía, etc.¹²⁹

127 *Idem.*

128 *Ibid.*, p. 11.

129 *Idem.*

Nos parece interesante detenernos a mirar un poco a los empleados de hacienda y sus deberes:

Mencionad los deberes de los empleados de hacienda.

R= El principal consiste en recaudar, administrar e invertir los fondos públicos de un modo legal y puro sin permitirse para sí ni para otros el menor aprovechamiento de ellos.

¿Por qué son raros los empleados de hacienda puros?

1º. Porque se ha generalizado la falsa idea de que no se daña a nadie robando al erario; y 2º. Porque desconocen el mérito de haber resistido siempre a una tentación a que tantos han cedido.

¿Por qué decís que es falsa aquella idea?

R= El tesoro público se forma de las contribuciones de todos los asociados, y por consiguiente, robar al tesoro público es robar a todos los individuos que componen la Nación.¹³⁰

Llama la atención el reproche ético que formula Arosemena a la infracción de los deberes por parte de estos empleados:

Más es muy pequeña la parte que toca a cada uno...

R= Una vez excusada esta especie de robo, ya no tendría límites, y pudiera llegar a ser considerable la porción perdida por cada miembro de la sociedad; pero este no es el peor aspecto de semejante delito.

¿Cuál es?

R= Distraídos los fondos públicos de su verdadero e importante objeto, este objeto queda desatendido en todo o en parte, y la Nación, o sea sus miembros, sufren las funestas consecuencias que de aquí han de provenir.

[...]. ¿Proviene otros males del peculado?

R= Sí, más solo indicaré uno muy grave. La disminución de los fondos públicos haría necesario echar sobre el pueblo nuevas contribuciones, y la economía política demuestra que esta operación es en extremo funesta a la industria y riqueza nacionales.¹³¹

De estas preguntas y respuestas se puede apreciar que el libro de Arosemena desarrollaba lo que hoy pudiéramos agrupar en derecho de la función pública y ética pública, pues se explican los distintos empleados que componen la rama ejecutiva y se muestran los deberes de cada uno de ellos.

Existe una influencia clara en esta moral política del profesor panameño de la virtud aristotélica, pues para el griego hay una identidad, diríamos, de virtudes que rigen al hombre privado y al hombre público¹³². Y, como pudimos apreciar, la moral política, según Arosemena, debe servir y regir tanto al ciudadano del común como al empleado del Estado. El Estagirita en el capítulo XII de la *Política* planteó la equivalencia entre las dos virtudes mencionadas:

En el Gobierno perfecto la virtud privada era idéntica a la virtud política; siendo no menos evidente que con los mismos medios y las mismas virtudes que constituyen al hombre de bien se puede constituir igualmente un Estado, aristocrático o monárquico; de donde se sigue que la educación y las costumbres que forman al hombre son sobre poco más o menos las mismas que forman al ciudadano de una república o al jefe de un reinado.¹³³

En igual sentido, es palpable el ascendente de Montesquieu sobre Arosemena, pues el pensador francés en su obra *El espíritu de las leyes* argumentó que la virtud política no es la misma virtud cristiana y que se explica más bien como “el sometimiento igual de todos a las leyes

131 *Ibid.*, p. 14.

132 Luz Margarita Cardona Zuleta, “La noción republicana de virtud: de la virtud moral a la virtud cívica”, en *Revista Forum*, vol. 1, núm. 2, 2011, pp. 111-116.

133 Aristóteles, *La Política*, citado en Cardona Zuleta, *op. cit.*, p. 116.

de la república y en la devoción a hacer el bien público”¹³⁴. Sin lugar a duda, estas reflexiones de Arosemena que hemos mostrado, van en consonancia con el Código de Buen Gobierno Iberoamericano, firmado en el 2006, tal como lo muestra el punto 17 de este instrumento internacional de ética pública:

17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, intereses compartidos con terceras personas.¹³⁵

En 1842, y poco antes de las reformas conservadoras en materia educativa que se mencionan en el próximo capítulo, en la Universidad del Magdalena se seguía impartiendo, dentro del programa de jurisprudencia, la temática de la ciencia administrativa, en concordancia con el desarrollo de los siguientes certámenes públicos:

Los cursantes de 1er. Año Joaquín Araújo, Miguel Araújo, Gabriel A. Oliver, Tomás de Andrés Torres i Antonio Fortich,

PRESIDIDOS POR SU CATEDRÁTICO

DR. MANUEL DEL RIO,

Presentarán un certamen público el día 2 de Noviembre sobre las materias siguientes.

La Constitución de la República.

Los principios de la ciencia constitucional.

Los de la ciencia administrativa.

134 Citado en Cardona Zuleta, *op. cit.*, p. 124.

135 *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Consultado el 25 de julio del 2018 en <<http://siare.clad.org/codigoiber.pdf>>.

Las leyes sobre la organización política de la Nueva Granada.

Las que organizan el poder judicial de la misma.¹³⁶

También, y en segunda medida, hallamos los asertos del Colegio Provincial de Antioquia de ese año, en los que el catedrático Estanislao Gómez evaluaba en derecho constitucional y ciencia administrativa a los siguientes alumnos: “Francisco Jaramillo, Juan Francisco Obeso, Lucrecio Gómez y José María Gómez”¹³⁷.

Es de subrayar, como se intenta comprobar en este capítulo, el rol descollante de la ciencia administrativa en los estudios jurídicos o legales en todo el país. El que hubiéramos tenido profesores de la talla de Azuero, del Castillo, González y Arosemena marca una pauta que nos diferencia del resto del continente y que, sin lugar a dudas, logró crear una base sólida del conocimiento de la administración pública. Esto llevó a la publicación de la trascendental obra *Elementos de ciencia administrativa*, texto que como hemos insistido, es el más importante del siglo XIX latinoamericano. Esta visión liberal de la educación jurídica y de la administración pública llegó hasta comienzos de la década siguiente, la de los cuarenta, y fue reemplazada por la conservadora, que dio origen al derecho administrativo.

136 *Colección de programas para los certámenes literarios presentados al público por las diversas clases de enseñanza de la Universidad del Magdalena e Istmo en los meses de octubre i noviembre de 1842*, Cartagena, Imprenta de los herederos de Juan A. Calvo, 1842, p. 15.

137 Robledo, *op. cit.*, p. 86.

CAPÍTULO 4

LA CIENCIA ADMINISTRATIVA Y EL SURGIMIENTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 1842-1850

Introducción

En este capítulo se aborda la reforma educativa conservadora, la cual dio origen al derecho administrativo. En el gobierno de Pedro Alcántara Herrán, y a través de su secretario del Interior Mariano Ospina Rodríguez, se creó legalmente esta asignatura en 1842. Este último funcionario ordenó la creación del programa nacional de la materia en 1844, el cual fue elaborado por el estudioso Juan de Dios Aranzazu.

Aranzazu, destacado pensador antioqueño, estableció en dicho programa una forma de encausamiento administrativo a cargo del poder legislativo, es decir, en cabeza del Congreso de la República, ente que anulaba los actos administrativos de las cámaras provinciales.

La ciencia administrativa, a pesar de ser una disciplina liberal, logró subsistir en este periodo, lo que permitió la aparición de la segunda obra nacional e hispanoamericana sobre la materia, *Principios de administración pública*, del eminente jurisconsulto Cerbeleón Pinzón.

La reforma educativa conservadora y el nacimiento del derecho administrativo. El programa de Aranzazu

En 1842 llegó al poder el general Pedro Alcántara Herrán, bogotano nacido en el año de 1800, quien estudió en el Colegio Mayor de San Bartolomé y desempeñó diversos cargos públicos, entre ellos los de ministro del Interior y de Relaciones Exteriores, presidente de la República y embajador en Washington, el Salvador, Perú y Guatemala.

Murió en la capital del país en 1872^[1]. En su administración se volvió a proscribir la enseñanza de Bentham y de la ideología liberal.

Esta situación ya venía desde 1840, cuando el Congreso había recibido una petición firmada por el arzobispo Joaquín Mosquera y otros conservadores, en la que solicitaban la supresión de los textos de Bentham y Destutt de Tracy, porque “estaban en conflicto con la religión católica, que enseñan el ateísmo, el materialismo y que colocan al hombre en contra de Dios y del país”².

Ante esto, el Congreso no determinó la prohibición de estos autores, sino que estableció que “el profesor escogiera el texto que quisiera utilizar o que escribiera el suyo propio”³, decisión en concordancia con lo que podemos leer del propio Diario de la Cámara de Representantes: “Se derogan las disposiciones del decreto del P.E. de 3 de octubre de 1826 sobre el plan jeneral de enseñanza pública en cuanto á la designación de libros que en ellas se hace, para las lecciones que deben dar los catedráticos en las universidades, colejos i casas de educación”⁴. Conozcamos la importante opinión sobre este punto de Florentino González, quien entonces era representante a la Cámara:

(Y) dijo que estaba de acuerdo con las ideas espresadas en el artículo, porque si en un tiempo fueron buenas las obras designadas por el plan de estudios para la enseñanza, acaso ya no lo eran por haberse publicado otras mejores, i que sobre esta materia le parecía mui conveniente dejar á los catedráticos en libertad de dar sus lecciones tomando por testos las obras que a su juicio fuesen más adecuadas.⁵

1 Doris Wise de Gouzy, *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez*, Bogotá. Banco de la República, tomo II, 1990, p. 269.

2 Young, *op. cit.*, p. 106.

3 *Ibid.*, p. 107.

4 Diario de las Sesiones de la Cámara de Representantes, Sesión del 14 de abril de 1840, p. 1. Consultado el 21 de septiembre del 2018 en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>

5 *Ibid.*, p. 2.

Acto seguido, González explica que precisamente por esa situación había decidido escribir su obra *Elementos de ciencia administrativa*:

Manifestó que aunque ha escrito un curso de ciencia administrativa para la enseñanza, no por esto tenía interés personal en el negocio en cuestión, ya porque no habiendo en el país otra obra adecuada sobre esta materia, siempre continuaría enseñándose por la suya, como porque siendo catedrático de este ramo en San Bartolomé, el plan de estudios lo facultaba, así como a los otros preceptores, para dictar sus propias lecciones escritas, de manera que en todo caso continuaría sin obstáculo la venta de su obra ya mencionada.⁶

La satanización de Bentham y sus obras llegó a tal grado que, según el profesor Safford, se le inculcó por el agiotismo que se produjo en el país como consecuencia de la guerra de los Supremos:

Durante la guerra hubo una especulación desenfrenada en el país. Cuando se declaró repentinamente en diciembre de 1841, muchas familias de los alrededores de Bogotá, sufrieron grandes pérdidas. José María Plata, un especulador a quien se le habían intentado seguir procesos, huyó a Venezuela y no regresó sino hasta 1847. La opinión popular, que podría haberse formado más adecuadamente en las doctrinas de Adam Smith, culpaba, por el contrario, al “utilitarismo materialista” de Bentham por el decaimiento moral que había motivado una apresurada y voraz especulación.⁷

El secretario del Interior y de Relaciones Exteriores de Herrán, don Mariano Ospina, elaboró la reforma educativa que exigían los estamentos más tradicionales. Por esta razón, en su nuevo plan extirpó la materia de Principios de Legislación de la formación jurídica y la cambió por una asignatura de derecho romano, y le pidió al archienemigo

6 *Ibid.*, p. 3.

7 Frank Safford, “Commerce and Enterprise in Central Colombia, 1821-1870”, citado en Young, *op. cit.*, p. 107.

del general Santander, el expresidente José Ignacio de Márquez, que la dictara.

Ciertamente, fue la derrota en la guerra de los Supremos que sufrió el grupo liberal santanderista, sumada a la muerte del Hombre de las Leyes en 1840, lo que facilitó el camino para la supresión del curso. Por ello, jóvenes librepensadores como Ezequiel Rojas y Francisco Javier Zaldúa coincidieron en la eliminación de la materia, pues entendían “que las facultades de derecho habían adquirido una reputación de irreligiosidad que podría corregirse con el retiro de la asignatura”⁸. Sin embargo, esta decisión gubernamental no tuvo el efecto deseado porque los estudiantes sentían adoración por Bentham y sus escritos, y por eso leían los ocho volúmenes de este autor en edición de bolsillo⁹. Muchos de ellos, si no la gran mayoría, adhirieron al Partido Liberal, al que consideraban el bastión de la libertad y el progreso. Por ello, cuando los liberales volvieron al poder en la década de 1850, impusieron de nuevo la enseñanza de Bentham, pero mantuvieron también la del derecho romano¹⁰.

Como veremos, con la llegada de la Regeneración Jeremías Bentham volvió a ser prohibido, por las mismas razones que hemos anotado. Lo que constituye una prueba fehaciente de que la historia es cíclica y no lineal, como han pretendido mostrarla. A mediados del 1800, la ciencia administrativa y la ciencia constitucional, en un principio, también fueron anuladas, pues se consideraron perniciosas, lo que generó el mismo efecto que con las doctrinas de Bentham, pues se avivó

el estudio del derecho constitucional y administrativo y de toda la legislación, el espíritu investigador de los alumnos de Jurisprudencia, y no habiendo en la Universidad enseñanza alguna de la filosofía del derecho, todos nos aplicamos como pudimos á estudiar por fuera y como de contrabando estas materias, y cada cual se formó las ideas

8 *Idem.*

9 *Ibid.*, p. 108.

10 *Idem.*

que pudo, sin método ni dirección, resultando de aquí la anarquía y la exageración [...]. No se cierran impunemente y en absoluto las puertas á la curiosidad humana, sobre todo á la juvenil, porque ella se abre camino, y, sin dirección ni método por descubrir, fácilmente se precipita en los más gracers errores.¹¹

Observaremos entonces que la ciencia administrativa le cederá el paso al derecho administrativo, el cual, como pasaremos a estudiar, nacerá por creación normativa y sin una jurisdicción especial que controle a la administración pública.

De la mano de Mariano Ospina Rodríguez, se expidieron la Ley 21 y los decretos del 20 de junio y del 1.º de diciembre, que buscaron la implementación de los siguientes lineamientos: “respeto a las tradiciones religiosas; fomento de las ciencias útiles y modernas; y compatibilidad entre intervención del estado y libertad de enseñanza”¹².

El mencionado acto administrativo del 1.º de diciembre dividió el territorio nacional en tres distritos universitarios. Del primero hacían parte las provincias de Antioquia, Bogotá, Casanare, Mariquita, Neiva, Pamplona, Socorro, Tunja y Vélez. Su capital era Bogotá. Del segundo, las de Cartagena, Mompo, Panamá, Riohacha, Santa Marta y Veraguas. Su capital era Cartagena. Y del tercero, las de Buenaventura, Cauca, Chocó, Pasto y Popayán. Su capital era Popayán¹³.

En cada distrito se estipuló que habría una universidad, la cual estaba integrada por las facultades de Literatura y Filosofía, Ciencias Físicas y Matemáticas, Medicina, Ciencias Eclesiásticas y Jurisprudencia¹⁴.

El estudio de esta última debía abarcar las materias de derecho constitucional, derecho administrativo, estadística, derecho civil patrio, derecho penal, derecho internacional, derecho comercial, derecho

11 José María Samper, *Historia de un alma*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009, pp. 167-168.

12 Goyes Moreno, *op. cit.*, p. 66.

13 *Codificación Nacional. Tomo IX. 1841 y 1842*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1927, p. 594.

14 *Ibid.*, pp. 594-595.

marítimo, procedimiento civil y criminal, teorías de las pruebas, práctica forense, derecho público y eclesiástico e instituciones canónicas, elementos e historia del derecho romano y economía política. Estas asignaturas tenían que cursarse en cuatro años¹⁵.

Este acto definía lo que se entendía por un curso, el cual era comprendido como el conjunto de “lecciones que en una materia determinada debe dar el catedrático durante un año escolar”¹⁶. La enseñanza de la jurisprudencia, en concordancia con la anterior precisión, se desarrollaba en ocho cursos: (1) Elementos de Historia del Derecho Romano; (2) Derecho Civil Patrio; (3) Derecho Constitucional y Derecho Administrativo; (4) Derecho penal, procedimientos y teoría de las pruebas; (5) Derechos internacional, comercial y marítimo; (6) Economía Política; (7) Derecho público, eclesiástico e instituciones comunes y (8) Práctica y Derecho Civil¹⁷.

La asignatura de derecho administrativo abarcaba la legislación administrativa vigente en el país “en los ramos político, de policía, municipal, de hacienda, de estadística y los especiales, como colonización, manumisión y demás. Al hacer el estudio de la legislación administrativa, se explicarán por el catedrático los principios y reglas que sirven de base a estas leyes”¹⁸, mientras que la de derecho constitucional se basaba en el texto de la Constitución de la República, y no podían establecerse principios ni enseñarse doctrinas que le fuesen contrarias. Frente a esta última prohibición, el caudillo conservador Julio Arboleda esgrimió en su contra:

Estableciendo una prohibición tan deshonrosa para nuestro gobierno, alarma a los buenos compatriotas siempre celosos de sus fueros y libertades, y es propia más bien de aquellos tiempos tenebrosos en que la ciencia de gobierno era un misterio impenetrable a los ojos del pueblo, de aquellos tiempos en que se hacía consistir la buena política en la ignorancia y el engaño, que del siglo XIX en que todo ha de

15 *Ibid.*, p. 615.

16 *Ibid.*, p. 618.

17 *Ibid.*, p. 620.

18 *Ibid.*, p. 616.

hacerse de buena fe y a la faz del mundo entero. Confesémoslo, en esta materia no hay otro recurso que, o quitar de una vez los estudios políticos de los establecimientos de instrucción pública, (como creemos que debiera ser), o dejar libre su enseñanza.¹⁹

El párrafo citado es muy interesante porque permite entrever que, aparentemente, este líder esclavista caucano era partidario de la libertad de enseñanza y por ello era contrario a la prohibición de enseñar doctrinas y principios que fueran en contravía de la Constitución, pero nos genera muchas dudas su posición de que lo más lógico para evitar estas contradicciones era la supresión de la enseñanza de los estudios políticos. Tal actitud es completamente absolutista porque los debía considerar de estirpe liberal.

De regreso a la normativa de Ospina, todo estudiante debía presentar dos exámenes concernientes al objeto del curso. El primero de ellos se denominaba el intermedio, que comprendía las asignaturas enseñadas en los cinco primeros meses del año lectivo, mientras que el segundo era el anual y abarcaba todas las materias contenidas en el programa del curso. Se presentaba al final del año²⁰.

Esta reforma conservó la figura de los certámenes públicos y estableció que “cada escuela de una universidad presentará al fin del año escolar un certamen público, inmediatamente después de los exámenes”²¹. La dirección de instrucción pública, o en su defecto la subdirección en los distritos diferentes al central, debía nombrar con diez días de antelación los examinadores de estas oposiciones: “Estos examinadores serán elegidos entre las personas de más ilustración y respetabilidad que hay en el lugar y cuando la necesidad lo exija podrán ser elegidos los mismos catedráticos”²².

19 Julio Arboleda Pombo, “Ciencia constitucional”, en *El Payanés*, Popayán, núm. 11, jueves 11 de mayo de 1843. Reproducido en *Prosa de Julio Arboleda*, Bogotá, Banco de la República, 1984, p. 127.

20 *Codificación Nacional. Tomo IX. 1841 y 1842, op. cit.*, p. 627.

21 *Ibid.*, p. 635.

22 *Idem.*

Se debían seleccionar uno o dos capítulos de los distintos programas de las facultades para que el examen se basará en ellos, y era necesario avisar a los examinadores cuál había sido el capítulo escogido²³. Cuando comenzaba el acto, había que sacar a la suerte a un estudiante de las clases sobre las que versaba la oposición. El examen duraba de veinte a cuarenta minutos, y una vez finalizado, el estudiante ocuparía su lugar inicial y debía salir otro de los sorteados²⁴. A estos certámenes asistían además de los funcionarios de la dirección general de instrucción pública, y de la subdirección respectiva, personajes notables y

Todos los catedráticos de las escuelas, tanto generales como especiales, de las diferentes facultades que haya en la ciudad y todos los cursantes de la misma facultad, sentándose con orden y separación, y en la primera línea se colocarán los de la escuela que sostiene el examen. Los reprobados no se presentarán en el examen.²⁵

Como se puede apreciar, en este tema de los certámenes no hubo ninguna diferencia entre los liberales y los conservadores, pues este evento seguía siendo el que mayor legitimidad y aprobación daba al sistema educativo. En 1844 se produjo el programa tipo para enseñar derecho administrativo en las universidades de la República. Su creador fue Juan de Dios Aranzazu. Este político antioqueño nació en la Ceja el 8 de marzo de 1798, realizó sus estudios primarios en su región y en Bogotá, en el Colegio Mayor de San Bartolomé. Allí fue sorprendido por los hechos del 20 de julio de 1810, que interrumpieron su formación. Por estas circunstancias y por un frustrado viaje a España, este autodidacta no tuvo educación universitaria formal, pero no obstante y por padecer una penosa enfermedad desde la juventud, se formó con mucha disciplina en lecturas sobre “las ciencias económicas y la filosofía, las ciencias administrativas y la historia universal”²⁶.

23 *Ibid.*, p. 636.

24 *Idem.*

25 *Idem.*

26 Gabriel Henao Mejía, *Juan de Dios Aranzazu*, Bogotá, Editorial ABC, 1953, p. 29.

Este personaje tuvo un destacado papel en el periodismo de la primera mitad del siglo XIX, pues en compañía de su gran amigo Rufino Cuervo fundó el periódico *La Miscelánea*. En el penúltimo número, los redactores expresaron sus ideas de manera clara y contundente: “Luchamos contra el fanatismo religioso, las preocupaciones militares, la infatuación masónica, la arbitrariedad en el mando, los defectos de las leyes, las faltas en su aplicación, los conatos de transgredirlas y las rapiñas contra el tesoro nacional”²⁷.

Aranzazu fue gobernador de Antioquia entre 1832 y 1836 y tuvo como su secretario a Mariano Ospina Rodríguez. De su gestión administrativa vale destacar su preocupación por la educación y por el tema minero. Para ayudar a este último tópico, en el Colegio Provincial se crearon las cátedras de mecánica, mineralogía y química. Adicionalmente, en ese claustro Aránzazu se preocupó por implementar un nuevo pénsum para la carrera de Jurisprudencia²⁸.

Posteriormente, fue secretario de Hacienda en el gobierno de José Ignacio de Márquez, entre 1837 y 1840. De esta labor se ha destacado que puso los “fundamentos del crédito interior, que dejó restablecido; dio cumplida ejecución a los actos legislativos sobre la materia; deslindó los intereses fiscales que ligaban a la Nueva Granada con los Estados (Gran) Colombianos, y dejó las semillas del establecimiento de un banco con la emisión de billetes de tesorería”²⁹.

Durante la presidencia de Pedro Alcántara Herrán, fue presidente del Consejo de Estado, cargo que le permitió actuar como presidente de la República, en encargo, en los meses de junio y octubre de 1841, a causa de la enfermedad del vicepresidente Domingo Caicedo y la ausencia de Herrán, por estar luchando en la guerra de los Supremos³⁰.

De sus labores como presidente del Consejo de Estado en el año de 1842, hay que remarcar la de elaborar el proyecto de reforma a la Constitución de 1832, que fue presentado al Congreso de la República.

27 *Ibid.*, pp. 53-54.

28 *Ibid.*, p. 238.

29 *Ibid.*, p. 288.

30 *Ibid.*, p. 329.

El pensador antioqueño mostró su parecer sobre la forma de hacer esta enmienda y sobre las ideas imperantes en el ambiente político del momento, en una carta a un amigo, el coronel Gómez, en la cual le mencionaba:

Se ha convocado extraordinariamente al Congreso con el objeto de que se ocupe del proyecto de reforma de la Constitución, aprobado ya en la Cámara de Representantes. El presidente y nuestro amigo Ospina se inclinan a una convención que constituya el país. Yo soy de distinto sentir, porque atento al carácter de nuestras gentes, no gusto de autoridades omnipotentes, y porque, aunque en la tal convención tendríamos mayoría, la oposición, para no quedar tan enteramente deslucida, proclamaría un principio —el de la federación—, y he aquí dos partidos que mantendrían ya en lucha legal dividido este pobre país. La federación que lisonjea tantas aspiraciones locales, y que puede contar en sus filas tantas ambiciosas medianías, que incapaces de figurar en teatro extenso buscan Estados de miniatura, me parece el peor gobierno posible para la Nueva Granada. Prefiero el despotismo, porque de él puede pasarse a la libertad. Pero de la anarquía legalizada, ¿a dónde iremos? A la anarquía desenfrenada.³¹

Aranzazu fue reelegido presidente del Consejo de Estado en 1843, pero debe resaltarse que no era partidario de esta institución. Opinaba que “era peligroso e inútil” y que por ello había que suprimirlo³². Finalmente, como lo mencionamos, un año más tarde fue encargado de hacer los currículos de derecho constitucional y de derecho administrativo para la enseñanza en las universidades de la República³³. Del análisis del programa de formación de esta última encontramos que en los puntos 71 y 72 se preguntaba lo siguiente:

31 *Ibid.*, p. 355.

32 *Ibid.*, pp. 352 y 359.

33 *Programa para la enseñanza del Derecho Administrativo en las Universidades de la República, formado por el señor Juan de Dios Aranzazu i aprobado por la Dirección Jeneral de Instrucción Pública, 1844.*

- ¿Qué actos de las cámaras de provincia pueden ser anulados i por quién?

- ¿Qué actos de las cámaras de provincia pueden ser suspendidos, i por quienes?³⁴

También, al tratar el tópico de los concejos municipales, en los puntos 87 y 88 se cuestionaba sobre:

87. ¿Qué actos de los concejos municipales pueden ser anulados, i por quién?

88. ¿Qué actos de los concejos municipales pueden ser suspendidos i por quiénes?³⁵

El tema de la instrucción pública estaba desarrollado por Aranzazu:

274. ¿Cuántas Universidades hai en la República?, ¿cuántas facultades deben establecerse en ellas, i de qué escuelas debe componerse cada facultad?

282. Exámenes, certámenes i grados.³⁶

Como lo mostramos en uno de nuestros anteriores trabajos³⁷, la así llamada civilización de aborígenes era parte fundamental del derecho administrativo. De esta manera lo plasmó el político antioqueño en su programa: “402. ¿Cómo deben tratarse las tribus errantes de indígenas, con qué debe ausiliarseles para su reducción, i cuáles son las exenciones de que gozan?”³⁸.

34 *Ibid.*, p. 6.

35 *Ibid.*, p. 8.

36 *Programa de Derecho Administrativo*, pp. 23-24.

37 Miguel Malagón Pinzón, *Salvajes, bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

38 *Programa de Derecho Administrativo*, p. 33.

En estrecha relación con esta última materia se encontraba el tema de la inmigración³⁹: “407. De cuántas fanegadas de tierras baldías puede disponer el Poder Ejecutivo en favor de los inmigrantes europeos ó norteamericanos, ¿cuántas puede conceder á cada familia, i cómo se consideran los inmigrantes cuando fijen su residencia en el territorio de la república?”⁴⁰. Ospina Rodríguez, amigo de Aranzazu, como secretario de lo Interior, en una exposición al Congreso de la República se refiere con mucho agradecimiento a los autores de estos programas:

Uno de los medios de regularizar i hacer eficaz la enseñanza en las universidades, es la formación de programas en todas las materias de estudio, para que las lecciones sean completas en cada ramo, los estudiantes tengan una pauta para arreglar su estudio i los examinadores puntos determinados para el examen. La redacción de estos programas era una obra difícil i penosa, que el Secretario de lo Interior como Director de instrucción pública no podía ejecutar, por lo cual fue preciso recurrir al patriotismo de los sujetos ilustrados que podían prestar este servicio; i debo en esta ocasión manifestar mi gratitud a los distinguidos ciudadanos que han propuesto sus ocupaciones para consagrarse á este penoso trabajo, sin otra remuneración que el reconocimiento que les es debido por tan importante cooperación á los progresos de la juventud estudiosa. El estado de nuestras imprentas no ha permitido que hayan circulado sino mui pocos de estos programas, aunque la mayor parte están ya preparados; se circularán tan luego como lo permita la lentitud de la impresión.⁴¹

39 Malagón Pinzón, *op. cit.*

40 *Programa de Derecho Administrativo*, p. 34.

41 *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez. Tomo I*, Bogotá, Banco de la República, 1990, p. 11.

El derecho administrativo colombiano nace sin un Consejo de Estado como juez de la Administración

Vemos en este programa de derecho administrativo que se instituyó la posibilidad de controlar los actos de las cámaras de provincia y de los concejos municipales, esto es, el encausamiento de los actos administrativos de las entidades territoriales, y no recaía, en ninguna circunstancia, en el Consejo de Estado, institución que en nuestro país solo tuvo funciones judiciales desde 1914, sino que esta fiscalización correspondía al poder legislativo, encabezado por el Congreso de la República. El origen de este control se encuentra en la Constitución de 1832, allí se instituyó la posibilidad de controlar los actos administrativos generales u objetivos, conforme lo estipulaba el artículo 162, en los siguientes términos:

El Congreso tiene la facultad de anular todos los actos y resoluciones de las Cámaras de Provincia [...] el poder ejecutivo tiene la de suspenderlas en los casos que sean contrarios a la Constitución o las leyes, o que no estén dentro de sus facultades; pero dará cuenta al próximo Congreso para su resolución definitiva; y el gobernador de la provincia tiene también la misma facultad de suspenderlos, pero dando aviso sin demora al Presidente de la República para ejecutar lo que por este se resuelva.⁴²

En desarrollo de esta disposición constitucional se expidió la Ley de 19 de mayo de 1834, que en su artículo 219 preceptuaba:

El Congreso tiene la facultad de anular todos los actos y resoluciones de las Cámaras de provincia, Concejos Municipales y Comunales; el poder ejecutivo tiene la de suspenderlos en los casos de que sean contrarios a la constitución o a las leyes; o de que no estén dentro de sus facultades; pero dará cuenta al Congreso para su resolución definitiva.⁴³

42 Alberto Montaña Plata, *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 82.

43 *Codificación Nacional. Tomo v. Años de 1833, 1834 y 1835*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925, p. 290.

El siguiente caso, sobre las ordenanzas de las cámaras de provincia, corrobora la existencia del derecho administrativo. En primer lugar, transcribiremos la suspensión por parte del Ejecutivo:

Popayán

En 29 de Octubre último resolvió el Ejecutivo que se suspendiese en todas sus partes el Decreto de la Cámara provincial de Popayán de 27 de Septiembre de 1834, que disponía se aplicase a la construcción de cárceles y otras obras públicas, el trabajo personal de que habla la lei 19 de mayo orgánica de provincias, porque tal decreto es ilegal en virtud de estar exclusivamente destinado al servicio personal como auxilio subsidiario, a la reparación i conservación de las obras públicas necesarias para facilitar las comunicaciones: i no para la construcción de cárceles, escuelas i carnicerías.⁴⁴

El Congreso se pronunció sobre esta suspensión en los siguientes términos:

Decreto

Aprobado algunas partes del Acuerdo de la Cámara de Provincia de Popayán de 27 de Septiembre de 1834, sobre contribuciones para escuelas e improbando otras;

El Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada reunidos en Congreso;

Visto el Acuerdo de la Cámara Provincial de Popayán de 27 de Septiembre de 1834, imponiendo contribuciones para el establecimiento i dotación de las escuelas de primeras letras,

Decretan

Artículo Unico: Se imprueban los párrafos 2do, inciso 3 del artículo 1; la última parte del artículo 2do., que dispone que el impuesto lo cobre el abastecedor de los compradores; el artículo 3 ero.; i finalmente

44 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm.166, domingo 30 de noviembre de 1834.

el parágrafo 4to. De la parte motiva; en cuanto a lo demás se aprueba el espresado Acuerdo de la cámara de Provincia de Popayán de 27 de Septiembre de 1834.

Dado en Bogotá, a 18 de Mayo de 1835.

El presidente del Senado El presidente de la Cámara

Blas Arosemena Ezequiel Rojas ⁴⁵

También pudimos encontrar un intento de control sobre los acuerdos municipales. Este no llegó a emitirse correctamente porque no apareció la suspensión que hizo el ejecutivo de los nombrados actos administrativos, solo figuró la intervención de la Cámara de Representantes, y faltó la del Senado, para configurar adecuadamente el sometimiento de la administración territorial.

El 11 de marzo de 1835 la Cámara de Representantes estudió, sin llegar a pronunciarse, la suspensión que hizo el poder ejecutivo de “los Acuerdos de los Municipios de Honda i La Palma en la provincia de Mariquita; i otro del Concejo Municipal del Cantón de Bogotá”⁴⁶. Debe traerse a colación la crítica y el intento de reforma que planteó en 1840 el importante *iustpublicista* del siglo XIX en Colombia, Vicente Azuero, quien propuso la necesidad de crear una acción para demandar los actos de los entes territoriales y que por ese mismo medio estas últimas pudieran atacar los actos del poder central. Así, se conformaba un muy interesante equilibrio entre centro y periferia:

Que el ejecutivo y los gobernadores cuando se crea que los actos de las cámaras de provincia sean contrarios a la Constitución o las leyes, tengan la facultad de requerir a los que ejerzan el ministerio público cerca de los tribunales superiores, para que promuevan la acción correspondiente a fin de que se declare si tales actos son o no constitucionales o legales; que cuando las cámaras de provincia y concejos municipales y comunales juzguen que alguna orden o decreto del

45 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 191, domingo 24 de mayo de 1835.

46 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 181, domingo 15 de marzo de 1835.

ejecutivo sean atentatorios a sus atribuciones, puedan entablar ante el tribunal que determine la ley la acción correspondiente a fin de que se declare insubsistente la orden o decreto ejecutivo.⁴⁷

Desgraciadamente, esta propuesta no se acogió y el nuevo texto constitucional de 1843 solo consagró el control sobre los actos de las entidades territoriales y dejó incólumes los del centro. Bajo esta carta se siguió con el mismo modelo mixto, manteniendo al poder legislativo como principal organismo encargado de controlar los actos de las entidades territoriales, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 13 de junio de 1844, que en su artículo 23 regulaba:

El Congreso tiene la facultad de anular todos los actos de las cámaras provinciales, de los concejos municipales y de los cabildos parroquiales. El poder ejecutivo tiene la de suspenderlos en los casos que sean contrarios a la Constitución y a las leyes, o que no estén dentro de sus facultades, dando cuenta al próximo congreso; el gobernador de la provincia tiene también la facultad de suspender dichos actos en los mismos casos, pero dando aviso sin demora al Poder ejecutivo para ejecutar lo que por éste se resuelva; los jefes políticos pueden suspender por iguales motivos los actos de los concejos municipales y cabildos respectivos, dando cuenta inmediatamente al gobernador de la provincia, quien resolverá luego de la suspensión, y dará cuenta al Poder Ejecutivo.⁴⁸

Encontramos un caso de control con estos parámetros, y reza así:

47 Vicente Azuero, "Modo de proceder a la reforma de la Constitución", en *Antología política*, p. 370.

48 *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912. Obra publicada bajo la dirección del honorable Consejero de Estado Doctor Ramón Correa. Tomo x, Bogotá, Imprenta Nacional, 1929, p. 651.*

DECRETO

(10 DE MAYO)

Que alza la suspensión impuesta a un artículo de cierta ordenanza de la cámara provincial de Mompox.

El Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada, reunidos en Congreso,

DECRETAN

Artículo único: Alzase la suspensión decretada por la Gobernación de Mompox y aprobada por el Poder Ejecutivo al artículo 15 y sus referentes, de la Ordenanza de aquella Cámara provincial expedida en 5 de Octubre del año pasado, reglamentando la contabilidad del impuesto sobre el tabaco que se consume en dicha provincia.

Dado en Bogotá, a 10 de Mayo de 1848.

Ejecútese y publíquese.

TOMAS CIPRIANO DE MOSQUERA

Hay varios aspectos que vale la pena comentar, teniendo en cuenta estos ejemplos. En primer lugar, que el derecho de la administración pública en Colombia nace por decisión legal, en este caso una reforma educativa de iniciativa conservadora que creó la enseñanza de la materia. En segundo término, que esta asignatura, como se ha podido apreciar en los apartes del programa que hemos citado, desarrollaba diversos tópicos, entre ellos el del control de los actos administrativos de las entidades territoriales, y que este control no recaía sobre un ente judicial sino político, como lo es el Congreso. En tercer lugar, que esta circunstancia no deslegitima nuestro derecho administrativo, pues este, como mostramos aquí, tuvo una existencia plena y totalmente autónoma del Consejo de Estado, y se basaba en unos modelos diversos del juez especial para juzgar a la administración. ¿A cuáles modelos podría responder el derecho administrativo colombiano de 1842? Para responder a ello comenzaremos con la posible huella

de los anglosajones, continuaremos con el aragonés del justicia mayor y culminaremos con el francés de Siéyes.

El modelo inglés

Según Carl Schmitt, es en Inglaterra donde modernamente surge la idea de un guardián de la Constitución y de la ley. En concreto, después de la muerte de Oliver Cromwell ocurrida en 1658, se planteó la idea de una “corporación especial, que, a la manera del eforato espartano viniera a mantener la ordenación existente del *Commonwealth* y a impedir la restauración de la Monarquía”⁴⁹. Por aquella misma época se propuso una institución que cumpliera el papel de defender la libertad. Tal planteamiento fue obra de James Harrington en su famosa obra *Oceana*, publicado en 1656⁵⁰. Posteriormente, John Locke estableció en su *Segundo ensayo sobre el gobierno civil* la figura del poder legislativo como defensor del ordenamiento, asignándole para tal fin competencias judiciales.

Locke argumentó que en un Estado hay tres poderes: el Legislativo, que crea el derecho, el Ejecutivo, que da el respaldo de la fuerza a las decisiones del Legislativo, y por último el Federativo, que se encarga de dirigir las relaciones internacionales⁵¹. Y no hizo ninguna referencia

49 Carl Schmitt, *El defensor de la Constitución*, Madrid, Taurus, 2009, p. 5.

50 *Ibid.*, p. 6.

51 “El poder legislativo no puede nunca ser arbitrario, ya que ni siquiera el pueblo que lo establece tiene tal poder; no puede gobernar mediante decretos impremeditados [sic], ya que los hombres se unen para tener un derecho y unos jueces conocidos; no puede tomar la propiedad de los individuos sin el consentimiento de éstos, cosa que Locke interpreta como equivalente al voto de la mayoría; y no puede delegar su poder legislativo, ya que éste se encuentra de modo inalterable en las manos en que lo ha colocado la comunidad: En general, su poder es fiduciario, ya que el pueblo tiene el supremo poder de modificar el legislativo cuando actúa de modo contrario a la confianza en él depositada. El ejecutivo está limitado además por una dependencia general del legislativo y porque su prerrogativa está restringida al derecho. Para seguridad de la libertad es importante que el poder legislativo y el ejecutivo no se encuentren en las mismas manos”. George Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 394.

al poder judicial, porque para él esta competencia radicaba en el poder legislativo⁵². Como bien lo expone el filósofo italiano Norberto Bobbio,

La función del juez imparcial es desarrollada en la sociedad política eminentemente por aquellos que hacen las leyes, porque un juez imparcial puede existir sólo en la medida en que existan leyes generales establecidas en modo constante y uniforme para todos. Por tanto, el poder judicial no se distingue, no tiene una razón particular para distinguirse, respecto a la función de establecer quien está equivocado y quien tiene razón, del poder legislativo. Legisladores y jueces tienen la misma función: establecer el derecho, esto es las reglas de convivencia. Poco importa que los primeros lo establezcan en modo abstracto y los segundos en los casos concretos. La diferencia no es cualitativa. Cualitativa, en cambio, es la diferencia entre legisladores y jueces, de un lado, y ejecutores de otro.⁵³

Por ello, los ingleses asignaron a la Cámara de los Lores, la cámara alta del Parlamento, las siguientes funciones judiciales, que en opinión de García Pelayo “justifican el nombre de Alto tribunal del Parlamento”⁵⁴ y que consistían en: “a) Ser Tribunal de apelación, constituyendo la suprema instancia en materia civil y criminal [...]. b) En esta última materia podía también actuar en primera y única instancia en los dos casos siguientes: para las personas acusadas por los Comunes de ‘altos delitos’ y ‘transgresiones’, [...] y para los pares acusados de traición y felonía”⁵⁵.

52 Antonio Truyol y Serra, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1982, p. 196. Véase también José María Rodríguez Paniagua, *Historia del pensamiento jurídico. Vol. 1. De Heráclito a la Revolución Francesa*, Madrid, Universidad Complutense, 1992, p. 218.

53 Norberto Bobbio, *Locke e il diritto naturale*, Turín, Giappichelli, 1963, p. 267.

54 Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1961, p. 316.

55 *Ibid.*

Hasta el año 2005, la Cámara de los Lores actuó como tribunal supremo. Estaba compuesta por once jueces llamados *lords of appeal in ordinary* o también *law lord*, y era presidida por *the lord chancellor*. Existía la obligatoriedad frente a las providencias que adoptaba la Cámara e incluso podía contrariar sus propias decisiones⁵⁶.

En el año arriba mencionado se hizo una reforma radical de las competencias de esta cámara, ya que se suprimieron sus facultades judiciales y se creó en su reemplazo el Tribunal Supremo del Reino Unido, conformado por doce jueces inamovibles, que detentan el cargo mientras observen una conducta honorable. Solo pueden ser destituidos por el monarca, por petición que puede realizar cualquiera de las dos cámaras⁵⁷.

Las razones que se tuvieron para crear este tribunal responden a la ratificación que hizo Inglaterra del Convenio Europeo de Derechos Humanos en 1998. En palabras de Alcaraz Varo,

De acuerdo con la Convención Europea de Derechos Humanos no puede ser juez imparcial, el funcionario que ostente un cargo del poder ejecutivo o del parlamento, situación en la que se encontraba *The lord Chancellor*, quien además de ser Ministro del Gobierno, era presidente del poder judicial y presidente de la Cámara de los Lores.⁵⁸

El modelo de los Estados Unidos de América

El ejemplo de control político en este caso lo encontramos en la Constitución de Pensilvania de 1776. En ella se creó, en el artículo 47, un órgano especializado que se llamaba el Consejo de Censores, el cual debía estar compuesto por representantes elegidos por los ciudadanos, “a razón de dos delegados por cada una de las ciudades y condados

56 Enrique Alcaraz Varo, *El inglés jurídico. Textos y documentos*, Madrid, Ariel Derecho, 2001, p. 20.

57 *Idem*.

58 *Idem*.

del Estado”⁵⁹. Este cuerpo tenía entre sus competencias la de indagar “si la Constitución se había conservado inviolada en todas sus partes, y si las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno habían cumplido con su deber como protectores del pueblo, o habían asumido otros poderes o deberes de mayor importancia, que aquellos a que tenían derecho, conforme a la Constitución, o los habían ejercido”⁶⁰. Como señala Madison, la Constitución efectivamente sufrió múltiples violaciones. De ellas vale la pena destacar en primer lugar que muchas leyes habían sido publicadas violando la norma que regulaba que tenían que ser impresas con anterioridad, para que fueran conocidas por todos los ciudadanos⁶¹.

En segundo lugar, los poderes de la rama ejecutiva habían sido violados, así como también los de la rama judicial, pues se habían vulnerado los salarios de los jueces, que por orden de la norma fundamental debían ser fijos, y no lo eran. Finalmente, igualmente dentro del poder judicial se vulneró la institución del juicio por jurados⁶².

El influjo del justicia mayor de Aragón

Existe una teoría que le atribuye a la figura del justicia mayor de Aragón⁶³ una influencia sobre estos dos países de habla inglesa que acabamos de estudiar, y en concreto sobre la creación del Senado como el ente que preservaba las libertades. El justicia es una de las

59 Mauro Battaglini, *Contributi alla storia del controllo della costituzionalità delle leggi*, Milán, Giuffrè, 1957, pp. 38- 43, citado en Roberto Blanco Valdes, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 123.

60 Alexander Hamilton, James Madison y Jhon Jay, *El federalista*, México, FCE, 2001, p. 212.

61 *Ibid.*, p. 213.

62 *Idem.*

63 José Antonio Escudero, *Curso de historia del derecho*, Madrid, Gráficas Solana, 1995; Víctor Fairen Guillén, *Antecedentes aragoneses de los juicios de amparo*, México, UNAM, 1971; “El proceso aragonés de manifestación y el británico de Habeas Corpus”, en *Temas del ordenamiento procesal. Tomo 1. Historia - teoría general*, Madrid, Tecnos, 1969; Rafael Gibert, *Historia general del derecho español*, Granada, 1968; Jesús Lalinde Abadía, *Iniciación histórica al derecho español*, Barcelona, Ariel, 1983.

más importantes instituciones de control del poder real en la España del Antiguo Régimen. Su campo de acción estuvo circunscrito a los territorios de la antigua corona catalano-aragonesa, que hoy serían Aragón, Cataluña, Valencia e Islas Baleares. A partir del siglo XVIII se produjo una llegada relativamente significativa de aragoneses a la América hispana, por lo que su existencia y competencias se popularizaron en estas nuevas tierras, y además, como veremos, porque sobre esta institución se creó un mito político que sirvió de sustento a variadas formas de control.

Hoy en día, infortunadamente, esta figura puede ser poco conocida, pero sigue existiendo en el imaginario popular y académico de gran parte de la Península. Por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Aragón, el defensor del Pueblo es llamado como el justicia mayor, remembranza cargada de emotividad y de historia que los aragoneses defienden. Esta institución fue creada en el siglo XIII. Sus primeras referencias se encuentran en las Cortes de Egea de 1265 y en la concesión en las Cortes de Zaragoza del denominado privilegio de la unión⁶⁴.

El justicia mayor, ubicado en el punto medio entre el rey y el pueblo, tenía como función básica la de proteger los fueros del reino⁶⁵, que habían sido promulgados por Jaime I en 1247^[66]. Por estos fueros el monarca se comprometió a respetar los usos, costumbres, privilegios y cartas de donación. Los fueros tenían un carácter paccionado, pues el rey debía jurarlos, y se podían exigir judicialmente, primero por los nobles y luego por el resto de las clases⁶⁷. Dentro de sus competencias estaba la de la prevención de la inconstitucionalidad. Por esta figura, los jueces y el regente del reino tenían la obligación de consultar previamente al justicia sobre la foralidad de actos políticos, administrativos

64 Lalinde Abadía, *op. cit.*, p.148

65 Gibert, *op. cit.*, p. 83.

66 El propósito de esta codificación “fue dar término a la inseguridad derivada de las distintas y no concordantes redacciones privadas, estableciendo un texto que recoja el derecho tradicional del alto Aragón adecuado a las exigencias y circunstancias del siglo XIII”. Escudero, *op. cit.*, p. 465.

67 Lalinde, *op. cit.*, p. 149.

y judiciales. El no hacer la consulta entrañaba la imposición de severas penas. Al absolver la consulta el justicia emitía una certificación que tenía carácter vinculante, incluso para el propio rey⁶⁸.

Otra forma de controlar los desafueros, la constitucionalidad, consistía en el veto de las normativas reales. El rey debía jurar ante el justicia para poder empezar a ejercer jurisdicción. En este acto, se comprometía a cumplir los fueros, y cuando esto no sucedía se podían vetar las disposiciones que los violaran, circunstancia que ocasionaba que el rey debiera pronunciar un segundo mandato. Si en este se continuaba vulnerando los fueros, los jueces u oficiales encargados de aplicarlo debían ignorarlo⁶⁹. El equivalente castellano de esta institución es el “se obedece, pero no se cumple”, recurso de suplicación que tuvo un gran desarrollo en las Indias. El proceso de firma era otra de las prerrogativas con que contaba el justicia. Esta

era una orden de inhibición que se obtenía de la Corte de Justicia, basándose en justas excepciones - alegaciones defensivas, *in genere* y con prestación de fianza que asegurase la asistencia al juicio, y el cumplimiento de la sentencia —el *iudicati solvendo*— otorgándose, en general, contra jueces, oficiales y aun particulares a fin de que no perturbasen a las personas y a los bienes contra fuero y derecho; existiendo tanto en materia civil como criminal (como política, hay que añadir). Era pues una garantía de los derechos individuales y políticos.⁷⁰

La garantía más importante para proteger los derechos de las personas era el proceso de manifestación. Esta era la

facultad del Justicia o de sus lugartenientes miembros de su Corte o Tribunal, de emitir una orden mandando a cualquier juez u otra persona que tuviere ante sí a un preso, pendiente o no de causa, para que se lo entregasen, a fin de que no se hiciese violencia alguna contra él

68 Fairen Guillén, *op. cit.*, pp. 40-45.

69 *Ibid.*, pp. 46-49.

70 *Ibid.*, p. 65.

antes de que se dictase sentencia; después de lo cual si la sentencia no estaba viciada, el Justicia ordenaba la entrega del preso a la autoridad que sobre él había sentenciado, a fin de que la dicha sentencia se cumpliera de modo ordinario. El procedimiento era muy sencillo y no se admitía contestación previa de parte de la autoridad requerida de manifestación, ni por el Justicia o los individuos de su Tribunal se proveía a información previa sobre el peligro en que se hallase el preso a cuyo nombre se solicitaba la manifestación; así, pues la orden o mandamiento de manifestación era un vehículo muy fácil de obtener. Mientras duraba el proceso incoado contra él —en el caso de que existiere—, el preso, ya acogido a la manifestación, era recluido en un establecimiento especial llamado “cárcel de manifestados” o internado o casa particular o lugar fijado por el Justicia [...] El peligro de que se acudiese contra el preso por medio de la tortura quedaba así excluido.⁷¹

La figura del justicia llegó a los Estados Unidos, allí John Adams en su *Defense of the Constitutions of Government of the United States of America* dedicó algunas páginas a la institución aragonesa. En ellas fue bastante duro y crítico con el juramento que los reyes hacían ante el justicia mayor, pues no era otra cosa que una “brillante expresión del orgullo aristocrático, común en todas las naciones de la tierra”, pues las libertades amparadas por el justicia eran las de los nobles y no las de la generalidad de la población⁷².

Para concluir este literal vamos a regresar a Inglaterra, a fin de explicar las ideas de Henry Stubbe, argumentos que nos servirán para poder mostrar la huella de la institución aragonesa en el derecho inglés del siglo xvii. En la Gran Bretaña en aquel siglo tuvo lugar una guerra civil que enfrentó a los partidarios católicos de Carlos I Estuardo con los protestantes de Oliver Cromwell. Este último terminó venciendo y ejecutando al rey, y se instauró una república, que se hizo famosa por expedir la primera Constitución escrita de Occidente, el denominado

71 Fairén Guillén, *op. cit.*, p. 136.

72 Clizia Magoni, *Fueros y libertades. El mito de la constitución aragonesa en la Europa moderna*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 201, pp. 11-12.

Instrumento de Gobierno. Allí se instituyó el protectorado a cargo de Cromwell y de su hijo, que duró hasta 1659, y al año siguiente se reinstauró la monarquía de los Estuardo con Carlos II en el trono.

En el periodo entre el fin del protectorado y el comienzo del restablecimiento monárquico, el republicano Henry Stubbe escribió un libro titulado *A Letter to an Officer of Army Concerning a Select Senate*. En este es palpable la influencia del justicia de Aragón, pues para redactarlo el autor tuvo que acudir a fuentes españolas. Stubbe se refiere a los fueros de Sobrarbe y se detiene en la institución del justicia. Allí hace énfasis en el origen social de este magistrado, resaltando que “no fuese elegido entre la gente de la alta nobleza, sino de la clase de los caballeros. Si hubiese sido un rico hombre, podría haber hecho uso, realmente de su cargo para sus propios designios, teniendo un ejército a su propio mando”⁷³. Exalta asimismo las competencias desarrolladas en los procesos de firma y manifestación, en virtud de las cuales “era el intérprete supremo de las leyes, superior en esto al mismo soberano. Establecía si las órdenes del rey y las resoluciones de las cortes eran o no conformes a las leyes y observancias”⁷⁴.

Stubbe remarca que el justicia presidía las asambleas o cortes de los estados, las cuales según su parecer podían ser prorrogadas. Ante ellas se desenvolvían los juramentos del rey y del justicia⁷⁵. Nuestro autor, mostrando una envidiable genialidad, logró adaptar este modelo aragonés a Inglaterra, y lo hizo partiendo del principio de la soberanía popular, la cual era representada por una asamblea general que detenía el poder legislativo. Stubbe propuso la creación de un senado selecto, que no tuviera competencias ni ejecutivas ni legislativas, y que poseyera la función exclusiva de proteger la Constitución y las libertades religiosas de la República inglesa. Este debía estar integrado por grupos independientes, anabaptistas, cuáqueros y quintomonarquistas⁷⁶. Estos últimos eran protestantes recalcitrantes que debían su

73 *Ibid.*, p. 157.

74 *Ibid.*, p. 158.

75 *Idem.*

76 *Ibid.*, pp. 155 y 160.

nombre al Antiguo Testamento, en concreto al libro de Daniel, donde dice que en la tierra tenían que existir cuatro monarquías, babilonios, persas, macedonios y romanos, antes de la llegada de la quinta, que era la del reino de Cristo.

Magoni refiere muy bien que Stubbe “veía, pues, en la figura del Justicia mutatis mutandis al Select Senate que auspiciaba y presentaba para la nueva forma de gobierno al propio país”⁷⁷. Esta hipótesis es la que nos convence, porque con ella logramos entender por qué tanto los ingleses como los angloamericanos desarrollaron las ideas del Senado protector y de la Cámara de Los Lores como el órgano judicial de cierre.

El modelo francés de Siéyes

Este ideólogo francés planteó la necesidad de un *jury constitutionnaire*, que debía estar compuesto por 108 miembros, escogidos de entre los integrantes de los Consejos de Ancianos y de los Quinientos, es decir, del poder legislativo. Por lo tanto, los jueces de este tribunal tenían un origen electivo⁷⁸. Sus principales competencias eran: “oficiar como tribunal de casación en el orden constitucional; la de ser un taller de proposiciones para las enmiendas de la constitución y finalmente la de obrar como suplemento de jurisdicción natural para los vacíos de la jurisdicción positiva”⁷⁹.

Merece un comentario aparte el hecho de que Siéyes planteara la existencia del derecho de reclamación ante el *jury*, es decir, la existencia de un recurso o acción por la que se podían demandar las leyes. Este tenía que ser público o popular, pero solamente con una limitación. Veámoslo:

77 *Ibid.*, p. 160.

78 Emmanuel-Joseph Sieyès, *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 269.

79 *Ibid.*, p. 258.

Sólo pongo una condición al uso del derecho que acabamos de atribuir a todo ciudadano francés, y su único objeto es el de prevenir abusos. Lo que quiero no es ahorrar trabajo a los jueces; pero sí quisiera que la vehemencia desmedida de algunos reclamadores de profesión no perjudicase al uso moderado de la libertad de los demás. Esta condición, o mejor dicho este freno, sería una multa impuesta por medio de la policía si la determinación de la *jury constitutionnaire* fuese la de que ¡no hay motivo de reclamación!⁸⁰

Estos planteamientos del abate tuvieron su mejor desarrollo en la Constitución del año VIII, redactada para Napoleón Bonaparte. Allí se creó la figura del Senado conservador, que se constituyó en una pieza vital dentro del Primer Imperio francés. Este se integraría por ochenta miembros inamovibles y vitalicios, que no debían tener menos de cuarenta años. Poseía una competencia, que a nuestro modo de ver era fundamental, ya que era la principal autoridad en materia de control de constitucionalidad. En virtud de esta podía anular cualquier acto, tanto legislativo como ejecutivo, que hubiera sido demandado como inconstitucional por parte del Tribunado o del Gobierno⁸¹. De igual forma, ostentaba facultades de control en materia electoral, “porque era (el órgano) que solucionaba en coparticipación con el gobierno, los candidatos propuestos en las listas de confianza”⁸².

La eficacia de este Senado conservador fue bastante pobre, ya que nunca declaró una ley como inconstitucional, por temor a enfrentarse con Napoleón. Adicionalmente, tuvo una actuación que dejó mucho que desear en el episodio del fallido atentado contra Bonaparte, el 3 nivoso del año IX, donde murieron ocho personas y hubo muchos heridos. Como reacción se decretó el Senado-Consulta del 15 nivoso⁸³.

80 *Ibid.*, p. 263.

81 Daniel Pantoja Marian, *El supremo poder conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio, 2005, pp. 262-263.

82 Jorge Xifra Heras, *Curso de derecho constitucional. Tomo I*, Barcelona, Bosch, 1957, p. 233.

83 Pantoja Marian, *op. cit.*, p. 267.

Este no era otra cosa que medidas extraordinarias de alta policía para detener y ejecutar a los posibles sospechosos. Estas disposiciones excepcionales fueron consideradas constitucionales por el Senado conservador, alegando que sobre estas situaciones la Constitución guardaba silencio, y este debía ser suplido por Bonaparte. Cabe destacar la actitud de este órgano en 1814, cuando se precipitaba la caída de Napoleón. El Senado conservador lo abandonó y decretó que Bonaparte

Había sido depuesto del trono y abolido el derecho hereditario establecido a favor de su familia, al considerar que Napoleón había destruido el pacto que lo unía con el pueblo francés; que había impuesto contribuciones fuera de la ley; que había disuelto los cuerpos legislativos; que había emprendido guerras sin declaración de ley, y que había decretado penas de muerte inconstitucionales.⁸⁴

En el Segundo Imperio (1851-1870), en el que reinó el sobrino de Bonaparte, con el título de Napoleón III, también se estableció, en la Constitución de 1852, un Senado conservador. Este era asimismo un órgano político encargado del control de constitucionalidad de las leyes. Al contrario de su antecesor, que actuaba a petición del Ejecutivo o del Tribunado, este lo hacía siempre sobre todas las leyes antes de que fueran promulgadas. También tenía competencias de poder constituyente⁸⁵.

De 1852 a 1870 se produjeron diecisiete modificaciones de la Constitución, y muchas de ellas se hicieron por decreto. Sobre esta situación el Senado no se manifestó, sino que más bien avaló lo que hacía el emperador⁸⁶. Se puede decir que al igual que el Senado del Primer Imperio, este ratificaba todas las actuaciones del primer magistrado. El mejor ejemplo de ello se produjo con la Ley del 27

84 *Ibid.*, p. 270.

85 André Blondel, *Le Contrôle Juridictionnel de la Constitutionnalité des Lois*, París, Sirey, 1928, pp. 220-221.

86 *Ibid.*

de febrero de 1858, conocida como la Ley de la Seguridad General. Esta se produjo como reacción al atentado cometido por Felice Orsini contra el emperador en enero de 1858. Dicha norma iba en perfecta contravía con el principio constitucional de la libertad individual, pero el Senado la confirmó por 135 votos contra 1. En desarrollo de esta disposición se produjeron 2000 detenciones, 300 deportaciones a Argelia⁸⁷ y algunas ejecuciones, entre ellas la del autor del atentado.

Este Senado existió hasta el 20 de abril de 1870, cuando fue reemplazado por el Senado legislativo, como consecuencia de la parlamentarización del II Imperio, que se produjo poco antes de la abdicación imperial⁸⁸. Los dos mejores autores franceses de la primera mitad del siglo XX, León Duguit y Maurice Hauriou, criticaron esta institución del Senado conservador. En palabras de Duguit, “esta experiencia que fue puesta en práctica bajo el Consulado, el primero y el segundo Imperio, parece suficiente para que no se piense en repetirla, restableciendo semejante sistema”⁸⁹. Recordemos que Duguit escribió durante la Tercera República, que fue el régimen político que reemplazó al II Imperio. Entonces, tenía muy fresca la situación con el Senado conservador.

Por su parte, Hauriou expresó que el Senado conservador que existió en la constitución del año VIII, “fue el instrumento clave del Emperador que a través de él seleccionaba los hombres y dominaba y reformaba las instituciones; pero con todo y por esta misma razón, Napoleón estuvo bajo su dependencia. De hecho, fue el Senado quien el 3 de abril de 1814 destronó al Emperador”⁹⁰. Esta idea de Senado conservador “iba a ser reanudada por la Constitución del Segundo Imperio de 15 de enero de 1852”, donde este órgano avaló algunas enmiendas a la Constitución, como la que organizó el Imperio liberal en 1870 y que consagró una democracia plebiscitaria combinada

87 *Ibid.*, p. 22.

88 André Maurois, *Historia de Francia*, Barcelona, Círculo de Lectores, 1973, pp. 441-452.

89 León Duguit, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Librería Española, 1926, p. 283.

90 Xifra Heras, *op. cit.*, p. 233.

con una parlamentaria, ya que los ministros eran responsables ante el Parlamento⁹¹.

Este comentario del pensador bordelés pone de manifiesto el peligro de este tipo de instituciones de carácter político que se entregan a los gobernantes de turno. Recordemos que Napoleón III gobernó por medio de plebiscitos hasta 1859, lo que en la práctica constituyó una dictadura. Por ello, no puede ser más abyecta la decisión del Senado conservador de avalar la nueva Constitución de 1870, que le daba rango constitucional a la nombrada democracia plebiscitaria.

La ley orgánica de educación de 1845 y los principales catedráticos de administración pública

Antes de desarrollar este numeral, vale la pena detenerse de la mano de un testigo de la época, José María Samper, en analizar someramente el pénsum de Jurisprudencia del Colegio Mayor de San Bartolomé en el año de 1845, cuando este político estaba terminando sus estudios doctorales:

En Derecho romano, el ilustre y benemérito doctor José Ignacio de Márquez [...].

En Derecho constitucional y administrativo, el doctor Manuel María Pardo [...].

En Derecho civil, el doctor Francisco Javier Zaldúa [...].

En Derecho internacional y Diplomacia, el doctor Rufino Cuervo [...].

En Derecho canónico y Derecho penal, el doctor Estanislao Vergara [...].

En Procedimientos y Práctica forense, el doctor Ezequiel Rojas.

91 Maurice Hauriou, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Editorial Reus, 1927, pp. 321 y 542.

En Economía política tuve tres catedráticos sucesivos, los doctores Manuel Cañarete, Bernardo Herrera y Cerbeleón Pinzón.⁹²

Es pertinente mencionar que ya se enseñaba plenamente derecho administrativo y que no se veía la ciencia administrativa. El profesor de esta nueva rama jurídica era Manuel María Pardo, quien había estudiado Jurisprudencia en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, y en los años de 1837 y 1838 había presentado los exámenes de ciencia administrativa, derecho internacional y economía política, en certámenes públicos, y los había “aprobado con plenitud”⁹³. En lo que sigue examinaremos sucintamente la trayectoria de algunos de los catedráticos más importantes de las disciplinas de la administración pública.

Mariano Ospina Rodríguez

Este importante político relacionado con la ciencia administrativa y el derecho administrativo nació en Guasca, Cundinamarca y estudió Jurisprudencia en el Colegio Mayor de San Bartolomé. En uno de los certámenes literarios de esta institución, de 1825, se puede apreciar al futuro presidente de la República como alumno de diversas competencias como aritmética superior y álgebra, espiritualidad del alma humana y alma de las bestias y derecho constitucional⁹⁴.

Ospina participó activamente en la Conspiración Septembrina y como consecuencia de ello tuvo que huir, para no ser detenido y encarcelado. Decidió poner tierra de por medio, y diríamos montañas de por medio, porque se fue para Antioquia, donde ya sabemos que fue secretario de Aranzazu y de Alejandro Vélez en la

92 Samper, *op. cit.*, pp. 214-215.

93 Guillén de Iriarte, *op. cit.*, p. 82.

94 El *Colegio Seminario de San Bartolomé ofrece a la República de Colombia y en su nombre al Excmo. Sr. Libertador Presidente un Certámen Literario en los días 4 y 5 de julio del presente año de 1825*, Bogotá, Imprenta de la República por Nicomedes Lora, 1825, pp. 5, 14 y 16.

gobernación⁹⁵. A partir de 1836 fue profesor de derecho constitucional y ciencia administrativa y de filosofía⁹⁶ en el colegio local y, según Uribe Urán, también enseñó geometría en esa misma institución⁹⁷, de la que fue rector entre 1836 y 1838^[98]. Conoció la ciencia administrativa porque fue alumno de Vicente Azuero en el Colegio de San Bartolomé, y este le envió a Antioquia el libro de Bonnin para que impartiera su asignatura⁹⁹. El futuro fundador del Partido Conservador, en sus años mozos, fue un profesor que dictaba sus clases amparándose en un masón y un anticatólico, como lo fue el padre de la ciencia de la administración. En 1842, como hemos referido, este político realizó la reforma educativa que el gobierno Herrán estaba interesado en desarrollar. Al respecto, el profesor Young señala:

A los 37 años parecía un devoto de Diego Portales. Creía como Portales en un gobierno fuerte y dominaba las políticas domésticas de Herrán tanto como este dominaba las del general Joaquín Prieto. Ambos ministros eran civiles, pero Ospina a diferencia de Portales, era un católico piadoso y no estaba interesado en hacerse rico. El plan de estudios que Ospina expidió en reemplazo del de Santander demostraba su pasión por el detalle y su confianza en la eficacia de la palabra escrita.¹⁰⁰

Ospina, no obstante haber enseñado ciencia administrativa, se convirtió en uno de sus principales contradictores, por “el peligro de entrenar a los abogados para legislar y gobernar”. Posteriormente, volvió a ser uno de sus defensores, y también del derecho administrativo, como lo expresó al Congreso en 1845:

95 Uribe Urán, “Preparando mandarines...”, p. 266.

96 Emilio Robledo, *La Universidad de Antioquia. 1822-1922*, Medellín, Imprenta Oficial, 1923, p. 63.

97 Uribe Urán, “Preparando mandarines...”, p. 96.

98 Robledo, *La Universidad...*, p. 72.

99 Uribe Urán, *Vidas honorables*, p. 266.

100 Young, *op. cit.*, p. 53.

La enseñanza del derecho administrativo y de la práctica de la administración en las universidades, procurando que los hombres en ellas se formen para la carrera pública, sean aptos no solamente para los destinos judiciales, sino también para los del orden político y municipal, [...] es indudable que dentro de algunos años, generalizando el conocimiento de las leyes administrativas y de las prácticas que hacen eficaz su aplicación, habrá copia de hombres capaces de desempeñar con acierto los numerosos destinos que el gobierno popular hace necesarios particularmente en la administración local.¹⁰¹

Durante el federalismo, Ospina hacía la siguiente disquisición sobre la educación:

Nosotros juzgamos que no hay en la sociedad objeto ni negocio alguno que tenga más importancia que la educación. La organización política, la legislación civil y penal, la administración pública y las mejoras materiales, que tan poderosamente han preocupado y preocupan á los gobernantes y á los particulares en todos los países civilizados, son menos importantes que la educación. El poder absoluto más ilimitado, en un pueblo altamente religioso, morigerado é instruido, y por consiguiente vigorosamente decidido por la justicia, patriota y enérgico, tendrá que ser, en su ejercicio, moderado y respetuoso hacia la moral y el derecho; mientras que un pueblo irreligioso, corrompido e ignorante, la justicia y el derecho serán nombres vanos, sea cual fuere la organización política que tenga el Estado. Lo mismo puede decirse de la legislación civil y penal y de la administración pública.

En un pueblo bien educado las mejoras materiales serán una consecuencia forzosa de la moralidad, inteligencia y actividad de la nación; al paso que un pueblo atrasado y corrompido los adelantos materiales se convertirán en medios de opresión y tiranía.¹⁰²

101 Uribe Urán, "Preparando mandarines...", *op. cit.*, p. 97.

102 *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez, tomo II*, pp. 426-427.

He aquí una muy buena manifestación de los principios conservadores de este antiguo conspirador, pues para él la educación y la religión iban de la mano, ya que en su opinión de nada valía tener por ejemplo la mejor administración pública, si el pueblo no estaba bien disciplinado en materia religiosa y tenía una buena instrucción. La historia se ha encargado de desvirtuarlo. Por ejemplo, en la Alemania nazi, donde se supone que había un muy alto grado de educación, probablemente el mejor del mundo, y el pueblo tenía un gran sentido religioso, ya fuera protestante o católico, se produjo el mayor poder absoluto de la edad moderna, que nunca respetó ni la moral ni el derecho. Dicho poder llegó incluso a crear su propio derecho administrativo, en el que no existía ningún medio de defensa de los derechos individuales, sino únicamente del derecho objetivo, que no era otra cosa que los principios del nacionalsocialismo¹⁰³.

Cerbeleón Pinzón

Ya sabemos que Florentino González fue el padre de esta disciplina, pero también contamos en nuestro país con el segundo tratadista hispanoamericano de esta ciencia, Cerbeleón Pinzón, quien en 1847 publicó sus *Principios de administración pública*¹⁰⁴, obra trascendental para Colombia porque afianzó la preponderancia de los estudios administrativos. Este santandereano nació en Vélez en 1813 y estudió derecho en el Colegio Mayor de San Bartolomé. En una colección de los certámenes públicos de esa institución, de 1834, lo encontramos como alumno de Ezequiel Rojas en la asignatura de derecho civil:

103 Roger Bonnard, *El derecho y el Estado en la doctrina nacional-socialista*, Barcelona, Editorial Bosch, 1950, pp. 228-229.

104 Cerbeleón Pinzón, "Principios de administración pública", en Miguel Malagón Pinzón y otros, *Tratados y manuales del período radical*, Bogotá, Uniandes, 2015, p. 53-169

Acto 10°.

Derecho Civil

Catedrático Ezequiel Rojas

Cursantes de 2do. Año

Agapito Olarte, Cervelion Pinzón, Daniel Parga, Eujenio Castilla, Ignacio Castañeda, Javier Zaldúa, Mariano Fonseca, Nicolás Escovar, Rafael Martínez, Ruperto Anzola.¹⁰⁵

Pinzón tuvo una importante carrera política, la cual inició en la década de 1840. Se graduó de abogado en 1839¹⁰⁶ y esta habilitación fue el primer paso para su ejercicio de diversos cargos públicos, pues hizo parte de la primera administración de Tomás Cipriano de Mosquera, tanto como secretario de Gobierno como de Relaciones Exteriores. En las administraciones de José María Obando y de José de Obaldía también se desempeñó como secretario de Relaciones Exteriores y, adicionalmente, fue gobernador de la provincia de Tunja y magistrado de la Corte Suprema de Justicia¹⁰⁷. En lo académico, fue catedrático en el Colegio de Vélez. En 1836 era profesor de filosofía, y dentro de ella enseñaba ideología, gramática general, sintaxis, lógica, mineralogía, historia natural, botánica y zoología¹⁰⁸.

En este claustro también enseñó en la Facultad de Jurisprudencia en 1839, y la asignatura que le correspondió fue la de derecho constitucional. De esas clases surgió su famoso texto *Tratado de ciencia constitucional*. También fue profesor de economía política en el Colegio Mayor de San Bartolomé, donde tuvo como discípulo al liberal converso José María Samper, quien en sus memorias lo describe de la

105 *Colección de asertos de las materias que se defenderán en certámenes públicos en el Colegio de San Bartolomé, en el mes de julio del presente año de 1834*, Bogotá, Imprenta de José Ayarza, p. 22.

106 *Gaceta Oficial*, Bogotá, domingo 17 de marzo de 1850, núm. 1107, p. 106.

107 Malagón Pinzón, *Tratados y manuales*, p. 43.

108 *Certámenes literarios que presentarán la Escuela de Primeras Letras i las clases del Colegio de la Ciudad de Vélez, en el mes de setiembre del corriente año de 1836*, Bogotá, Imprenta de Andrés Roderick, 1836, pp. 11-16.

siguiente manera: “era amable como una dama, humilde como un cartujo, florido en su lenguaje como un jardín viviente, honradote con sencillez, y aunaba a su talento flamante patriotismo ajeno a la ambición, una palabra fácil y elegante, una exquisita benevolencia y una robustez llena de lozanía que había amar en él vida y la dulzura”¹⁰⁹. De igual manera, en 1854 fue profesor del Colegio de la Independencia en las cátedras de Lógica, Estética, Ideología, Gramática General y Ciencia Constitucional¹¹⁰.

En 1840 publicó su libro *Filosofía moral*, obra con la cual pretendía transmitir una formación moral a los ciudadanos. Como complemento, más tarde, en 1847 escribió sus *Principios de administración pública*, que procuraban encausar la conducta de la autoridad pública para garantizar el buen gobierno en el continente americano¹¹¹. El impacto de este libro fue de tal magnitud que el gobierno de José Hilario López lo adoptó como texto obligatorio para la enseñanza de la administración pública a escala nacional:

TESTO PARA LA ENSEÑANZA DE LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Dirección Jeneral de Instrucción Pública. – Bogotá, 18 de setiembre de 1849.

Resuelto. El Director general de instrucción pública, en uso de la facultad que le concede el parágrafo 3°. Artículo 13 de los Estatutos universitarios, i oídos los informes que ha estimado convenientes, designa para la enseñanza de la “Ciencia de la Administración Pública” en las clases universitarias la obra titulada “Principios sobre la Administración Pública, escrita por el doctor Cerbeleón Pinzón”. Publíquese. - Zaldúa.¹¹²

109 Samper, *op. cit.*, p. 215.

110 *Gaceta Oficial*, Bogotá, jueves 28 de diciembre de 1854, núm. 1736, p. 392.

111 Malagón Pinzón, *Tratados y manuales*, p. 45.

112 *Gaceta Oficial*, Bogotá, domingo 23 de setiembre de 1849, núm. 1073, p. 421.

En 1864 publicó su afamado *Catecismo republicano*, donde también manifestó su ansia porque la juventud fuera educada en valores cívicos y comprendiera de una forma más didáctica que en el *Tratado de ciencia constitucional*, el funcionamiento político del Estado.

Resaltamos que en 1844 este importante pensador elaboró los programas de moral, filosofía y religión para ser impartidos en las universidades de la República. Del programa de religión destacamos algunos puntos que nos llaman la atención, porque muestran que el autor profesaba un liberalismo bastante moderado y con un cariz bastante religioso:

52. ¿La conversión del mundo, de la idolatría al cristianismo era una grande empresa? 54. ¿Los apóstoles contaron para la ejecución de esta empresa con la cooperación de la autoridad pública, ó antes bien esta opuso los mayores obstáculos para que se llevara á efecto?¹¹³

Las reformas Herrán y de Cuervo

En 1845 otro catedrático, Francisco de Paula Torres y Medina, fue nombrado para regentar la asignatura de derecho constitucional y administrativo en la universidad del primer distrito¹¹⁴. Este profesor nació en Valledupar en 1808 y murió en 1865. Estudió en el Colegio Mayor del Rosario, del que se graduó en 1824. Desempeñó diversos cargos públicos, como el de contador de la Oficina General de Cuentas, senador y gobernador de la provincia de Pamplona.

Bajo la presidencia de Alcántara Herrán, ese mismo año se presentó al Congreso el proyecto de Ley Orgánica. Este determinaba que la enseñanza superior se dictaría en el Instituto Nacional y en las universidades. El primero quedaba en Bogotá y contaba con las escuelas

113 *Programa para la enseñanza de los fundamentos de Religión en las Universidades de la República, formado por el Dr. Cerbeleón Pinzón y aprobado por la Dirección Jeneral de Instrucción Pública*, p. 5, en Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, tomo 61.

114 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 748, domingo 15 de junio de 1845, p. 2.

de Ciencias Morales, Políticas e Idioma Nacional, Ciencias Naturales, Físicas y Matemáticas, Ciencias Médicas y Jurisprudencia¹¹⁵.

La enseñanza de las ciencias políticas abarcaba las asignaturas de Ciencia Constitucional y Administrativa, Derecho Constitucional y Administrativo, Economía Política, Legislación, Estadística y Derecho Internacional, Comercial y Marítimo¹¹⁶.

La Escuela de Jurisprudencia estaba destinada solo a la práctica de los magistrados y los abogados¹¹⁷, mientras que las universidades también contaban con escuela de jurisprudencia, en la que tenían que cursar las materias de Derecho Romano y Civil, Derecho Eclesiástico, Derecho Penal y Comercial, Práctica Penal y Civil y Medicina Legal¹¹⁸. Más tarde, el 14 de septiembre de 1847, el vicepresidente de la República Rufino Cuervo emitió un decreto por medio del cual se organizaban las universidades. Este acto administrativo establecía que en estos centros debía haber escuelas de literatura y filosofía, medicina, ciencias eclesiásticas, ciencias naturales y jurisprudencia¹¹⁹.

En estas escuelas se ofrecían los títulos de bachiller, licenciado y doctor. Para obtener el primero de estos en la de Escuela de Jurisprudencia había que aprobar los cursos de Derecho Romano, Economía Política y Estadística, Derecho Penal y Comercial y Legislación Fiscal y Militar de la República¹²⁰. Para el segundo, el de licenciado, había que cursar las materias, en el primer curso, de Ciencia Administrativa y Pruebas Judiciales; en el segundo, Derecho de Gentes; en el tercero, Derecho Constitucional y Político Administrativo; y en el cuarto, Derecho Civil Patrio¹²¹.

115 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 723, domingo 19 de enero de 1845, p. 121.

116 *Idem*.

117 *Idem*.

118 *Idem*.

119 *Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 913, Bogotá, domingo 19 de septiembre de 1847, p. 621.

120 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), *Compilación de normas sobre la educación superior. Volumen II*, Bogotá, 1974, p. 1974, p. 499.

121 *Idem*.

Para el título de doctor, en el primer curso había que estudiar Derecho Romano Comprado con el Patrio; en el segundo, Derecho Público, Eclesiástico e Instituciones Canónicas; en el tercero, Procedimientos y Práctica Civil, y en el cuarto, Procedimientos y Práctica Criminal¹²².

En esta normativa también se desenvolvían los certámenes, definidos como “la prueba pública y solemne que da un establecimiento literario del aprovechamiento de los cursantes que en él reciben instrucción; tiene lugar después de los exámenes anuales, y están obligados a presentarlo todos los cursantes que han sido aprobados en los mismos exámenes”¹²³.

Estos eventos eran evaluados por la “opinión pública ilustrada que falla sobre la marcha y progresos del establecimiento, y tributa el homenaje de respeto y admiración a los superiores y catedráticos que llenen cumplidamente sus deberes”¹²⁴. En la biografía del doctor Cuervo, que escribieron sus hijos Ángel y Rufino, se puede leer que en esta reforma:

Nótase particularmente el espíritu liberal con que estimula a cuantos se dedican al estudio y a la enseñanza, abriendo las puertas a todos y extendiendo por donde quiera la acción benéfica de un sistema razonable de educación. Se aplaudió especialmente la preferencia y particular protección que, volviendo a las tendencias del plan de 1842, se dispensaban a los estudios de literatura y filosofía y de ciencias físicas y naturales al paso que se ponían oportunas trabas a las profesiones de médico y abogado, que con graves inconvenientes se han facilitado siempre más de lo que piden las necesidades públicas. Los religiosos quedaron muy agradecidos por el aliento que recibían los decaídos estudios de los conventos con permitir que pudiesen entrar en el concierto universitario.¹²⁵

122 *Ibid.*, p. 500.

123 *Ibid.*, p. 511.

124 *Idem.*

125 Ángel Cuervo y Rufino José Cuervo, *op. cit.*, p. 395.

Posteriormente, en 1848, durante la presidencia de Tomás Cipriano de Mosquera se aprobó la Ley sobre Libertad de Enseñanza y Habilitación de Cursos, en la cual se estableció, en su artículo 1.º: “La enseñanza en todos sus ramos es libre. En consecuencia, podrán los granadinos adquirir y recibir la instrucción literaria y científica en establecimientos públicos, privados o particulares, con el objeto de obtener grados académicos”¹²⁶.

En el artículo 2.º se concretó esta libertad de enseñanza en los siguientes términos: “Cualquiera corporación o particular puede establecer en la República colegios o casas de educación para la enseñanza de los ramos que a bien tenga, con tal que no se oponga a las buenas costumbres o a las leyes, y con el solo deber de dar el competente aviso a la respectiva autoridad política del distrito parroquial”¹²⁷.

Los artículos 7.º y 8.º desarrollaron, en su primera parte, la plena libertad para obtener grados académicos en instituciones como seminarios y colegios públicos o particulares sujetos al régimen universitario, mientras que en la segunda parte contemplaron los requisitos que se debían cumplir para la obtención del grado académico en las instituciones no sujetas al régimen universitario:

1. Que el aspirante haya estudiado las materias de los respectivos cursos, por un tiempo igual, a lo menos, al que se exige a los cursantes de las universidades.
2. Que hayan obtenido calificación de aptitud en cada curso en el establecimiento en que lo ha ganado.

Que la calificación haya sido hecha por cinco sujetos a los menos, superiores y catedráticos del establecimiento, o por una junta compuesta de tres superiores y catedráticos del establecimiento, y de dos examinadores nombrados por el gobernador de la provincia y pagados por los interesados a razón de ocho reales por cada hora de examen.¹²⁸

126 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), *Compilación de normas sobre la educación superior. Volumen II*, p. 532.

127 *Idem*.

128 *Ibid.*, p. 533.

La policía tenía la competencia de controlar y vigilar los establecimientos literarios o dependientes de alguna universidad, “para impedir todo desorden y la propagación de doctrinas contrarias a las buenas costumbres, a la soberanía nacional y a las leyes constitutivas de la República”¹²⁹.

En este capítulo vimos lo que se podría considerar que fue la contra-reforma educativa promovida por el conservatismo colombiano, que combatió enérgicamente la formación liberal amparada en Bentham. A pesar de ello, la ciencia administrativa pervivió y recibió un impulso de la mano de Cerbeleón Pinzón y su obra sobre la materia.

Fueron estos conservadores quienes bajo la batuta de Mariano Ospina Rodríguez y Juan de Dios Aranzazu crearon la asignatura de derecho administrativo, disciplina que comenzó a impartirse en 1842 y no ha tenido interrupción hasta el día de hoy. Resaltamos que este derecho administrativo no se sustentó en el modelo francés del juez especial, sino que se amparó en el poder legislativo, y pudimos mostrar algunos casos que comprobaron la eficacia de dicho procedimiento.

CAPÍTULO 5

LIBERALISMO, CIENCIA ADMINISTRATIVA Y DERECHO ADMINISTRATIVO, 1850-1885

Introducción

En este capítulo podremos observar la presencia del derecho administrativo y de la ciencia administrativa en las diversas leyes de instrucción pública y en los códigos de Régimen Político y Municipal de los distintos estados federados, en los diferentes programas de estas materias que se impartían en el Colegio Mayor del Rosario y en la Universidad Nacional. También tendremos ocasión de estudiar algunos casos de control administrativo, en los que podremos observar que dicho encausamiento seguía corriendo por cuenta del poder legislativo, en cabeza del Senado Federal, y en otros en los jueces ordinarios. Por ello, reiteraremos que nuestro ordenamiento administrativo en esta época no descansaba sobre la teoría francesa del juez especial, es decir, del Consejo de Estado. Así, volveremos a ratificar que en Colombia solo a partir de 1913 se ligó la existencia del derecho administrativo a la presencia del Consejo de Estado, pues anteriormente este planteamiento no tuvo ninguna aplicación práctica ni teórica.

Recuento del procedimiento de control sobre los actos de la administración pública

Antes de comenzar el estudio sobre el devenir de las disciplinas administrativas durante el predominio del liberalismo, consideramos necesario mostrar la evolución del control administrativo desde donde lo dejamos en el capítulo anterior, para entender mejor las formas de encausamiento administrativo que se dieron con los radicales y con la

Regeneración, lo que nos confirmará indubitablemente la existencia del derecho administrativo.

El punto de partida de la fiscalización de la actividad administrativa prosigue en la Constitución de 1843, en vigencia de la cual se produjo un cambio fundamental, la creación de la acción pública de inconstitucionalidad, que hizo más democrático el procedimiento administrativo. Esta nació con la ley del 22 de junio de 1848, donde se preceptuó que las ordenanzas de las cámaras provinciales que hubieran sido sancionadas, no obstante haber sido objetadas por inconstitucionalidad o ilegalidad, podían ser acusadas ante la Corte Suprema, ya fuera por el funcionario respectivo o por un particular, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23^[1].

Como lo mencionamos, aquí se desenvuelve la acción pública para demandar los actos administrativos generales de las entidades territoriales, mecanismo democrático y popular que tuvo su origen en la Constitución de Cundinamarca de 1811, se desarrolló en los demás textos constitucionales de las diversas provincias que conformaron la Primera República colombiana, de 1811 a 1816, y que fue revivido en el ocaso de los gobiernos conservadores de fines de la década de 1840.

Más adelante, se profirió la Ley de 22 de junio de 1850, que en su artículo 23 estableció la potestad de anular las ordenanzas de las cámaras provinciales por parte de la Corte² y, adicionalmente, confirmó la acción pública, ampliándola a los actos de los cabildos municipales. Este dispositivo permitía que todo ciudadano solicitara la anulación de las ordenanzas provinciales o de los acuerdos municipales, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad³.

El país asumió de esta forma el denominado modelo judicialista de control de la administración, en el que la fiscalización sobre la administración pública recaía en el juez ordinario, y no en un juez especial, como el Consejo de Estado. Para corroborar la aplicación de

1 *Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912. Obra publicada bajo la dirección del honorable Consejero de Estado Doctor Ramón Correa. Tomo xlv, Bogotá, Imprenta Nacional, 1929, p. 158.*

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

estas normas, traemos un caso en el que podemos ver la demanda de un ciudadano particular, quien solicitó la anulación de una ordenanza provincial:⁴

Corte Suprema

Solicitud del Dr. Miguel Samper para que 10 de abril de 1850

11 de Enero de 1851 (Fecha de Publicación)

Señores Ministros de la Corte Suprema de Justicia

Miguel Samper del comercio de esta ciudad a vosotros atentamente represento:

La Cámara de esta provincia ha espedido una ordenanza sancionada de 3 de octubre de este año, cuyo artículo 4° es abiertamente ilegal i por ello ocurrió a vosotros en uso del derecho que me concede el 8° inciso del artículo 23 de la lei de 22 de junio de último adicional a las orgánicas del régimen municipal, para que os sirváis anularla en lo relativo a tal artículo 4°:

El artículo 80 de la lei de 3 de Junio de 1848 i el 8° 2° del artículo 17 de la de 22 de abril último sobre descentralización de rentas i gastos públicos, terminantemente prohíben a las Cámaras de provincia gravar con impuestos los efectos del comercio, esepcto los llamados de consumo, peaje, pontazgo i pasaje. Pero ninguno de estos calificativos tiene el impuesto de un real por carga que el citado art. 4° esije por toda carga que sea descargada en los puertos de la provincia, ni habría razón para cobrar aquellos derechos en esta ciudad porque ello solo es un depósito de las mercaderías que suben o bajan el Magdalena para otras provincias i su destino no es el consumo en esta.

El camino que conduce a la capital es de la Nación i con sus fondos es que él se refacciona, para lo que el comercio paga dos peajes, uno en esta ciudad i otro en Bogotá, de manera que la Cámara de esta provincia no puede imponer en el de pasajes. Este podría cobrarlo si

4 Archivo Histórico Corte Suprema de Justicia, 1851, vol. 2, documento 2, ff. 22-26.

de los fondos provinciales se hubiera construido un canal o embarcaciones para atravesar un río, pero de esto no habla el citado art. 4º, ¿Cual puede pues ser el fundamento que la Cámara ha podido tener para imponer este derecho? A vosotros toca decidirlo, i yo espero confiadamente que os dignareis hacerlo como yo lo solicito porque creo opinar según la lei.

No estará por demás agregar que son importantes las numerosas cargas con que el comercio se halla gravado en esta ciudad i casi en todas partes, teniendo que abrir caminos en los Andes i luchar contra las corporaciones municipales para obtener un respiro.

Señores Ministros.

Honda 30 de noviembre de 1850

Vistos: El inciso 10. del artículo 3º de la ley de 3 de Junio de 1848 da la atribución á las Cámaras de provincia de imponer derechos de peaje, pontazgo y pasaje en las vías de comunicación que son de su competencia; y el inciso 2º del artículo 1º de la ley de 1º de Junio del año próximo pasado, designa como camino nacional el que conduce de esta capital por el Magdalena al Atlántico; de manera que en la provincia de Mariquita que tiene todos sus puertos sobre el rio Magdalena, no han podido legalmente imponerse dichos derechos con las cargas y efectos que transitan por este canal. Además de esto el inciso 2º del artículo 80 de la ley de 3 de Junio de 1848 establece que las Cámaras provinciales “no pueden imponer contribuciones á los efectos y productos nacionales o extranjeros por razón de su entrada de una provincia”; y aunque después agrega que solo podrán ser gravados con derechos de consumo, peaje, pontazgo y pasaje, es claro que esta facultad no puede efectuarse sino en consonancia con el inciso 10 arriba citado, y cuando el pasaje tenga lugar en las vías de comunicación que son de competencia de la Cámaras de provincia, es decir costeadas y sostenidas con sus propias rentas. Por otra parte el impuesto exigido por el artículo 4º de la Ordenanza expedida en 4 de octubre último sobre que versa la reclamación del Dr. Miguel Samper, es un derecho de desembarco más bien que de peaje, pontazgo ó pasaje, y siendo estos y no aquel los designados por la ley como los únicos que pueden

imponer las Cámaras de provincia, es evidente que la de Mariquita no obró dentro de la esfera de sus atribuciones al decretar el primero de dichos impuestos; sin que obste á la fuerza de estas consideraciones, la de que en el año de mil ochocientos treinta y ocho se hubiera decretado esta misma contribución, pues además de que el abuso se debe cortar luego que sea conocido, en aquel tiempo no existían las terminantes disposiciones legales que se han citado. Por tanto esta Suprema Corte, en uso de la atribución que le confiere el artículo 24 de la ley de 22 de Junio del año próximo pasado, *declara nulo el artículo 4° de la citada ordenanza de 4 de octubre*. Comuníquese en copia de oficio á los Señores Gobernador y Personero de la provincia de Mariquita y archívese este expediente.

Herrera Barriga Lesma

(Firmas)⁵

Se ve aquí claramente cómo la Corte Suprema actuó como juez de la Administración, y declaró inválido un acto administrativo, circunstancia que demuestra que este era el tipo de derecho administrativo que se enseñaba en los centros educativos del país. Si se prosigue con la evolución del control, se encuentra que en 1851 se modificó la atribución de control de la Corte Suprema, por medio de la Ley de 2 de junio de 1851, cuyo artículo 21 reza:

Toda ordenanza, acuerdo o acto de las Cámaras de provincia o cabildos parroquiales que sea contrario a la Constitución o leyes, es anulable por la Corte Suprema de Justicia o Tribunal del Distrito, en su caso; siempre que no tenga por objeto el nombramiento o elección de algún funcionario público, de los que corresponda hacer.⁶

5 Énfasis con cursiva añadido.

6 *Codificación Nacional*, tomo xiv, p. 462.

Para evidenciar el desarrollo de estas disposiciones, téngase en cuenta, a título de ejemplo, un caso de 1852 en el que la Corte Suprema anuló una ordenanza de la Cámara de Bogotá:

Corte Suprema de Justicia – Bogotá, 23 de Junio de 1852

Vistos: La Cámara Provincial de Bogotá espidió en 4 de Octubre de 1851, la Ordenanza 141 sobre resguardos de indígenas en la que previno por el artículo 14, que los sobrantes en dinero i terrenos de los destinados para gastos de agrimensura fueran aplicados a la instrucción pública de los respectivos distritos conforme lo dispusieran los cabildos. Varios indígenas de Chocontá i Soacha reclaman ante este Supremo Tribunal la derogatoria del artículo 14 de la espresada Ordenanza, como contrario a las leyes que arreglan sus derechos.

Antes de resolver la cuestión es indispensable tener presente lo que disponen las leyes 2da. i 4ta. parte 6ta. Tratado 2do. De la Recopilación Granadina- La primera, en su artículo 4to, después de destinar una o dos porciones de las doce en que se divide el resguardo, para el sostenimiento de la escuela parroquial previene que otra de ellas se destine a los gastos mui precisos e indispensables de mensura i repartimiento, i que el sobrante, si lo hubiere, acrezca al terreno partible entre los indígenas; igualmente dispone que si estos convinieren en pagar dichos gastos la porción destinada sea también dividida- La segunda de las leyes citadas, en su artículo 10 dispone que en aquellos resguardos de indígenas que no se hubieren distribuido i en los cuales hai algunos terrenos denominados sobrantes, se destine la parte de estos que se calcule no exceda la duodécima de todo el resguardo, para el sostenimiento de la escuela primaria i lo suficiente para el área de población i gastos de mensura; i que el resto quedará a favor de los indígenas- De las disposiciones tan terminantes se deduce claramente que son una propiedad de los indígenas los sobrantes de los resguardos que resulten después de hechas las deducciones que en ellas se espresan: i considerando el Tribunal que el artículo 4to. De la lei de 22 de Junio de 1850, en que se funda la Cámara provincial de Bogotá, únicamente la autoriza para hacer la medida, repartimiento,

adjudicación i libre enajenación de resguardos de indígenas, pero de ninguna manera para aplicar parte de los resguardos a objeto alguno diferente de lo que disponen las leyes que arreglan la materia, esta Corte Suprema en uso de la facultad que le confiere el artículo 21 de la lei de 2 de Junio de 1851, *declara nulo el artículo 14 de la ordenanza expedida por la Cámara provincial de Bogotá en cuatro de Octubre último.*

Comuníquese a quienes corresponda.

Zaldúa – Del Real - Torrijos⁷

Se advierte en estos ejemplos que nuestro Estado a mediados del siglo XIX instauró el modelo judicialista de control administrativo y, como estudiaremos a continuación, este se replicó a través del modelo federal de organización territorial en la mayoría de los estados federales colombianos, en combinación con el denominado modelo mixto, en el que hay una intervención del órgano judicial conjuntamente con el poder legislativo, ya sea federal o estadual.

Las reformas educativas liberales

El liberalismo y la eliminación de los títulos profesionales

En un comentario sobre “La Administración del 7 de marzo”, hecho en 1850, en el que se critica las reformas conservadoras y especialmente la de 1842, se presenta una historia de la educación republicana en la que se resalta la impronta del liberalismo que arrancaba:

Durante la dominación española la educación, para ser lójica en el sistema colonial debía estar sujeta a todo jénero de restricciones i trabas, debía estar organizada sobre la base del monopolio i sujeta al poder tenebroso de la Inquisición i el fanatismo [...].

⁷ *El Constitucional de Cundinamarca. Periódico provincial que se publica los sábados de todas las Semanas*, Bogotá, 3 de julio de 1852, núm. 368, p. 1. Énfasis con cursiva añadido.

Por eso en 1826 el Jeneral Santander, ese hijo mimado de la libertad granadina, dio su decreto organizando la enseñanza pública, i fundándola sobre la base de la libertad consagró sus desvelos a procurar el desarrollo intelectual del país [...].

Después de la revolución de setiembre de 1829, la Dictadura hizo retrogradar la instrucción, volviéndola al terreno en que vejetara cuando se escondía en el retiro doméstico amedrentada por la sombra de nuestros antiguos virreyes. La instrucción fue otra vez la presa del monopolio [...].

Sin embargo, la causa de la libertad vuelve a conquistar la victoria en 1831, i bajo la mano experimentada i benéfica de Santander la enseñanza pública se rejuvenece, i a su amparo las ideas recobran su imperio i el espíritu su libertad de acción i desarrollo [...].

Pero llegan otros tiempos, i el jenio letárgico del jesuitismo viene sobre las playas granadinas a helar con su soplo mortífero el seno palpitante de un pueblo joven, nacido para ser libre, i lleno de esperanzas de vida i entusiasmo [...] Esto fue en 1843 cuando el estudio de la Lejislación, la ciencia vital por excelencia, se sustituía (por) el Derecho Romano (por duplicado) carcomido monumento de la antigüedad que solo pertenece a la historia; i cuando en vez de Ciencias Constitucional i Administrativa se inoculaba en el alma de la juventud la semilla del absolutismo encarnada en un Código sancionado en aciagos momentos, i se ofuscaban las inteligencias con el estudio lamentable de las leyes sobre monopolios i fueros, sobre policía, vagancia i medidas de seguridad [...].

En el presente año pudo recabar el Gobierno, a virtud de sus esfuerzos i el concurso ilustrado de los legisladores liberales, la famosa lei de 15 de mayo que emancipó completamente la instrucción i enseñanza pública i privada.

Esa lei ha roto las ligaduras del anterior sistema, poniendo a las inteligencias en la vía del desarrollo i perfección, por las amplias libertades que otorga; al mismo tiempo que habilita a todos los establecimientos de enseñanza para otorgar grados académicos i abrir clases sobre

cualesquiera ramos del saber. Por otra parte, se ha rehabilitado el importantísimo estudio de la legislación i la Ciencia Constitucional deprimido por tanto tiempo [...].

Es de lamentarse, si, que el artículo 5to. de la lei haya fijado aún el Derecho Romano como curso necesario en Jurisprudencia olvidando la Ciencia Administrativa i el Derecho Penal que son de tan alta importancia. Pero es de esperarse que la Lejislatura próxima corrija estos i otros defectos de poca monta que se notan en la lei.⁸

Para paliar las visiones oscurantistas de la década anterior, que se mencionan en el documento anterior, los liberales encabezados por José Hilario López lograron la aprobación de una ley de educación, que ha sido calificada de romántica —y diríase utópica—, porque acabó con los títulos y los grados como prerrequisito para ejercer las profesiones de abogacía, medicina, ingeniería y teología, lo que según Jaime Jaramillo Uribe se produjo porque se pensaba que estas condiciones eran “una forma de monopolio y una limitación a la libertad de trabajo”⁹. Para ello se expidió la Ley 2.^a de 1850 sobre Instrucción Pública, que comenzó a contrarrestar la normativa de 1842. Esta dispuso:

Artículo 1º. Es libre en la República la enseñanza de todos los ramos de las ciencias, de las letras y de las artes.

Artículo 2º. El grado o título científico no será necesario para ejercer las profesiones científicas, pero podrán obtenerlo las personas que lo quieran del modo que establece la presente ley.¹⁰

Por su parte, el artículo 16 suprimió las universidades, estipulando que “Los edificios, bienes y rentas de que hoy disfrutan, se aplican para

8 *Gaceta Oficial*, núm. 1176, Bogotá, jueves 5 de diciembre de 1850, pp. 653-654.

9 Jaime Jaramillo Uribe, “El proceso de la educación del virreinato a la época contemporánea”, en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1980, p. 309.

10 Véase <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12626>>. Consultado el 17 de octubre de 2017.

el establecimiento de los colegios nacionales, exceptuando el Colegio del Rosario, cuyo edificio, bienes y rentas serán administrados como establecimiento provincial, según las reglas que dé la cámara de provincia”¹¹. Y en los artículos 12 y 13 se dispuso todo lo referente a estos colegios nacionales que acabamos de mencionar:

Artículo 12°. El poder Ejecutivo dictará los reglamentos necesarios sobre la organización de los colegios nacionales, nombramientos, suspensión y remoción de los empleados; recaudación, contabilidad e inversión de los fondos y rentas; conservación y administración de sus bienes; creación, dotación y supresión de cátedras, y sobre todo lo relativo a la enseñanza.

Artículo 13°. Las Cámaras de provincia en los colegios provinciales, y los diocesanos en los seminarios, tendrán las mismas facultades que se conceden al Poder Ejecutivo por el artículo anterior.¹²

Se reguló asimismo lo concerniente a la expedición de títulos en estos colegios nacionales:

Artículo 3 (1). Para la expedición de títulos, habrá en cada uno de los colegios nacionales, y provinciales y seminarios, un consejo de profesores, compuesto de cuatro profesores, nombrados por el Poder Ejecutivo en los colegios nacionales, por las cámaras de provincia en los provinciales, y por el diocesano en los seminarios.

Parágrafo 1°. También habrá un consejo de profesores para los exámenes y expedir los títulos de grados en aquellos colegios particulares en que haya establecidas cuatro por lo menos, de las enseñanzas correspondientes a una facultad. Si con los catedráticos no se pudiere completar el número de los examinadores, el gobernador de la provincia, a propuesta del director, nombrará los que falten.¹³

11 *Ibid.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

En perfeccionamiento de estas normas, en el artículo 5.º se establecieron los requisitos para optar al grado de doctor en jurisprudencia. El principal de ellos era un examen ante un consejo de profesores de las materias que a continuación se muestran y que no incluyen ninguna relacionada con el ramo administrativo:

1.Principios de Legislación Civil y Penal; 2do. Ciencia Constitucional; 3ero. Economía Política; 4to. Derecho Civil Romano; 5to. Derecho Civil Patrio; 6to. Derecho de Gentes; 7mo. Derecho Público Eclesiástico; 8vo. Procedimientos Judiciales.¹⁴

El examen para optar al título, según el artículo 8.º, debía durar 160 minutos. Cada jurado preguntaba durante cuarenta minutos. La calificación debería hacerse a pluralidad absoluta de votos, y en caso de que se produjera un empate, tendría que decidir el voto del rector del colegio o del jefe del establecimiento¹⁵. El profesor Young, erudito en esta materia, anotó:

Por esta época, los liberales habían trabajado frenéticamente en contra de los privilegios. Habían llegado a pensar que los títulos académicos, como los títulos de nobleza, eran antidemocráticos. El artículo 16 expresa la doctrina de los liberales avanzados sobre que “todas las distinciones de clase y rango existen en teoría, y los crímenes en la aplicación”. El secretario de gobierno, Francisco J. Zaldúa había exhortado al Congreso a dar este paso valientemente y, considerando la opción entre completa libertad y restricciones, le dijo al Congreso: “El Ejecutivo proclama el principio de libertad”.¹⁶

Existe un antecedente de esta libertad ilimitada en materia educativa, este se produjo en los Estados Unidos. Allí, la Universidad de Yale elaboró un informe en 1828 que se generalizó y posteriormente

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 Young, *op. cit.*, p. 155.

se convirtió en el patrón general que tenían que seguir todas las otras universidades del país. Este reporte expresaba una predilección por el aprendizaje de las lenguas antiguas, y no por las modernas. El alumno de Yale era beneficiario de una educación general y bastante completa, en concordancia con el estándar tradicional, y posteriormente cada uno hacía la profundización que quisiera, con la cual podría ejercer un oficio o cualquier profesión¹⁷.

El único centro educativo que estuvo reacio a implantar este patrón general fue la Universidad de Virginia. Esta institución nació de la inspiración de Thomas Jefferson, y se fundó en 1824. Desde un comienzo contó con profesores de lenguas modernas, matemáticas, historia natural, anatomía y medicina. No tenía establecidos los títulos académicos para sus carreras. “En su lugar, dejaba a los estudiantes en libertad de tomar cualquier curso que escogieran, confiando únicamente en la motivación del amor al aprendizaje”¹⁸. Este sistema pervivió hasta 1831 cuando se decidió aceptar la visión de Yale. Nadie ha dicho que esta situación tuviera una influencia en Colombia, pero lo que sí muestra es que en ambos países se presentaron fuertes similitudes cuando se aplicaron vigorosamente los principios liberales.

De vuelta al análisis colombiano, con respecto a la visión de estos últimos artículos de la Ley 2.^a de 1850, se podría llegar a pensar que los liberales de mediados del siglo XIX no prosiguieron con la enseñanza y el desarrollo de la ciencia administrativa, ni tampoco del derecho administrativo. Sin embargo, la evidencia histórica muestra otra realidad en el país, y esta es que la administración pública no desapareció al inicio la década de 1850. Para la muestra, unos certámenes públicos practicados en el Colegio Nacional de Popayán en julio de 1850, en los que encontramos nuestra disciplina. Leámoslo:

Escuela de Jurisprudencia

Derecho Romano. Cursante. Emiliano Cerón. Catedrático. J. Antonio Castro.

17 *Ibid.*, p. 23.

18 *Ibid.*, p. 22.

Economía Política i Estadística. Cursante. Eustaquio Urrutia. Catedrático. Dr. Cenón Pombo, i por su ausencia Dr. Manuel A. Bueno.

Ciencia Administrativa i Pruebas Judiciales. Cursante. Vicente Sarmiento. Catedrático. Dr. Manuela Gaez.¹⁹

También en el sur del país se pudieron hallar muestras de la enseñanza de la administración pública en aquel año, como se puede ver en la siguiente nota:

En los días 22, 23 i 24 de julio último, presentaron los alumnos del Colejio particular que dirige en la ciudad de Pasto el Dr. José Joaquín Guerrero, certámenes públicos en que fueron examinados sobre derecho natural, derechos i deberes del hombre; moral; fundamentos de la Fe; metafísica; teodesia; sicología; pruebas judiciales; ciencia administrativa i derecho constitucional; derecho público eclesiástico; i procedimientos judiciales.²⁰

Esto nos lleva a pensar que la supresión de la administración pública probablemente se produjo en los centros educativos de la capital del país, pero no en otras regiones, como acabamos de ver. Con la autonomía que ganaron los colegios provinciales nuestra disciplina pudo mantenerse.

Las reformas de 1852 y 1853

En 1852 el secretario de Gobierno presentó al Congreso un proyecto de ley sobre instrucción pública en el que se preveía que era obligación del Estado el sostenimiento de la instrucción profesional. Para ello, en los colegios nacionales de Bogotá, Popayán y Cartagena se impartiría la formación en literatura y filosofía, ciencias naturales,

19 *Gaceta Oficial*, núm. 1141, Bogotá, jueves 1.º de agosto de 1850, p. 370.

20 *Gaceta Oficial*, núm. 1146, Bogotá, domingo 18 de agosto de 1850, p. 411.

físicas y matemáticas, jurisprudencia, medicina, agricultura y artes y oficios²¹.

La obtención del grado de doctor en jurisprudencia hacia obligatorio aprobar las materias de Principios de Legislación Civil y Penal, Economía Política, Ciencia Constitucional, Derecho Internacional, Legislación Administrativa, Derecho Civil Patrio, Procedimientos Judiciales y Derecho Público Eclesiástico²². En 1853, durante el gobierno de José María Obando, se profirió el decreto orgánico de los colegios nacionales, en el que se dispuso que en Colombia habría tres instituciones, “una en Bogotá, otra en Cartagena y una más en Popayán”²³. Cada colegio estaba dividido en escuelas, el de Bogotá contaba con las de Literatura y Filosofía, Ciencias Físicas y Matemáticas y Artes y Oficios. Por su parte, el de Cartagena tenía las mismas, más las de Náutica, Medicina y Jurisprudencia y Ciencias Políticas. En esta última se debían impartir las siguientes clases:

1. De principios de legislación civil i penal, de ciencia constitucional i de ciencia administrativa;
2. De economía política i derecho de jentes;
3. De derecho civil patrio;

De organización i de procedimientos judiciales.²⁴

En el de Popayán se contaba con las escuelas de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y de Literatura y Filosofía, igual que en el de Cartagena, y las de Ciencias Físicas y Matemáticas, como en el de Bogotá²⁵.

21 *Gaceta Oficial*, núm. 1360, Bogotá, viernes 7 de mayo de 1852, p. 345.

22 *Idem*.

23 *Decreto Orgánico de los Colegios Nacionales*, Bogotá, Imprenta del Neo-Granadino, 1853, p. 2.

24 *Ibid.*, p. 4.

25 *Ibid.*, p. 5.

Los asertos, los certámenes públicos y el control administrativo

En el Colegio de Cartagena, como pudimos hallar en nuestras pesquisas, se llevaron a cabo unos certámenes públicos en 1854, en los que se corrobora que el derecho administrativo recaía en el control de los actos administrativos por parte del poder judicial. Mirémoslo:

Las leyes que arreglan los procedimientos en los juicios civiles i criminales, Instituciones del Derecho Real de España, concordadas con las leyes patrias; Organización que la conveniencia general bien entendida aconseja dar a los poderes públicos en un Gobierno republicano; los derechos i deberes políticos que bajo el mismo deben tener los asociados; i las garantías de que todo hombre debe disfrutar a su abrigo; necesidad de un régimen municipal para los comunes, i la conveniencia de otro de circunstancias territoriales mayores, debiendo obrar ambos con independencia del Gobierno general, pero dentro de los límites que aquel le haya prefijado, *so pena de nulidad en sus actos siempre que contengan exceso, cuya declaración debe hacerse por el poder judicial*; análisis de la constitución vijente.²⁶

El aparte que destacamos en los asertos desarrolla la temática y la evolución del control de los actos administrativos de las entidades territoriales. En el comienzo de este capítulo lo dejamos en 1852, y vemos que se reafirmó en la Constitución de 1853. En esta Carta se reguló, en su artículo 42, numeral 6, la competencia de la Corte Suprema de Justicia para “resolver sobre la nulidad de las ordenanzas municipales, en cuanto sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la República”²⁷. Veamos entonces un caso que sirve para ilustrar esta temática:

26 Énfasis con cursiva añadido. *Gaceta Oficial*, Bogotá, jueves 28 de diciembre de 1854, núm. 1736, p. 390.

27 Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones políticas nacionales*, p. 284.

Suprema Corte de la Nación.

Bogotá, 19 de Enero de 1854.

Vistos: Varios Vecinos del distrito parroquial de Fόμεque han solicitado ante esta Suprema Corte, que se anule la ordenanza expedida por la legislatura constituyente de la provincia de Bogotá, en 5 de diciembre último, sobre organización de circuitos judiciales, por ser contraria a lo dispuesto en diferentes artículos de la constitución. El señor personero provincial ha apoyado tal solicitud, porque, en su concepto, no estaba en las atribuciones de la legislatura suprimir el circuito judicial de Cáqueza, como lo verificó en la ordenanza expresada. Varios artículos de la Constitución de la República expresan, de un modo claro y terminante, que la organización de tribunales y juzgados es uno de los negocios reservados al gobierno general, y por lo mismo la Legislatura provincial de Bogotá, no ha tenido facultad para dictar la ordenanza expresada. Por el artículo 10 corresponde a dicho gobierno general: “la legislación civil y penal, así en cuanto crea derechos y obligaciones entre los individuos, califica las acciones punibles y establece los castigos correspondientes, como también en cuanto a la organización de las autoridades y funcionarios públicos que han de hacer efectivos esos derechos y obligaciones, e imponer las penas”; y como son los jueces los encargados de estas funciones, es evidente que sólo el gobierno general puede intervenir en su organización. Aunque lo dispuesto en la última parte de este artículo no fuera tan terminante, bastaría que por él estuviese centralizado lo relativo a la legislación civil y penal, para que, como consecuencia precisa, se hallase en el mismo caso la organización de los tribunales y juzgados, pues no puede comprenderse cómo pudiera una ley arreglar los procedimientos civiles y criminales si la Legislatura de cada provincia habría de estar facultada para variar la organización judicial, pues que los códigos Civil y penal deben estar en completa armonía con las leyes de procedimiento, y es sabido que en las sesiones del Congreso del año pasado fue aprobado en primer debate, por la Cámara de Representantes, un Código sobre organización de tribunales y juzgados. Por el artículo 41 de la misma Constitución, “el poder Judicial es

delegado por el pueblo a la Suprema Corte de la Nación y a los demás tribunales y juzgados creados por la ley”; no ha podido, pues crearse por la Legislatura provincial de Bogotá el circuito de este nombre, que es distinto del que existía antes del primero de septiembre, en que empezó a regir en todas sus partes la constitución de la República, pues quedaron incorporados a dicho circuito, distritos que estaban bajo la jurisdicción de otro juzgado. Aún es más decisivo en la cuestión presente el artículo 47, que después de dividir el territorio de la república, y para efectos de la administración municipal, por las ordenanzas municipales de cada provincia”, y como la división en circuitos judiciales es esencial y exclusivamente judicial, no ha podido variarla, la legislatura de esta provincia, suprimiendo el circuito de Cáqueza, y dándole más extensión al de Bogotá. Por estas consideraciones, y usando esta Suprema Corte de la facultad que le concede el artículo 42, inciso 6 de la Constitución de la República, declara nula la ordenanza de 5 de diciembre último expedida por la legislatura de la provincia de Bogotá, como evidentemente contraria a lo dispuesto en los artículos 10 inciso 4, 41 y 47 de la expresada Constitución.²⁸

En los asertos del año de 1857 del Colegio del Estado de Antioquia, estos habían sido definidos por la Ley de 5 de diciembre de ese mismo año, expedida por la Asamblea Legislativa, en la que se regulaba la organización del nombrado colegio estatal. En ella se disponía:

Artículo 60: Concluido un certamen los Catedráticos se reunirán en Junta para calificar a cada uno de los cursantes, según el grado de instrucción i capacidad que haya manifestado, i la conducta que haya observado [...].

Artículo 61: Dicha Calificación se hará por bolas blancas i negras, tomando cada catedrático cuatro bolas de las unas i cuatro de las otras; si el resultado de la votación fuese favorable unánimemente se calificará

28 Carlos Restrepo Piedrahita, *Control de constitucionalidad. Colombia y República de Nueva Granada, 1821-1860*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006, pp. 248-249.

al cursante así: “Aprobado con plenitud”. Si tuviere bolas blancas i negras, recibirá esta calificación si aquellas estuvieren en mayor número: “Aprobado”. Si tuviere más bolas negras que blancas, la calificación será esta: “Reprobado”. Si todas fueren negras se calificará así: “Reprobado con plenitud”.²⁹

De estos certámenes podemos ver que los actos XVII y XVIII se tenían que desenvolver en torno a ciencia constitucional, con el libro de Cerbeleón Pinzón, y el otro acerca de ciencia administrativa, que tenía como texto guía el de Florentino González. Su catedrático era Pedro. A. Restrepo E.³⁰ Estos asertos antioqueños nos muestran el impacto de estos dos autores, fundamentales para el desarrollo del derecho público en nuestro país. Por ello, merece la pena detenerse en Florentino González y sus *Elementos*, pues Baena del Alcázar y Barrera en su última publicación mencionan erróneamente que:

Florentino González, al igual que C.J. Bonnin, fue prácticamente olvidado en el campo de la Administración Pública, dado lo restrictivo de la materia [...].

El olvido mencionado arriba lo podemos considerar desde la ley de mayo de 1840, que, para excluir a Bentham de los programas educativos, deroga la designación de autores y textos por respeto a la mayoritaria religión católica y autoriza a los profesores para seleccionar las obras y los invita a escribir las propias.³¹

Nada más lejano de la realidad. González siguió vivo y como vemos era el principal autor para estudiar administración pública en la segunda región más importante de Colombia, como lo era y sigue

29 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), *Compilación de normas sobre educación superior. Volumen III*, Bogotá, El Federalismo, 1974, pp. 832-833.

30 *Colección de asertos del Colejio del Estado de Antioquia*, Medellín, Imprenta de Balcázar, 1857, p. 19.

31 Mariano Baena del Alcázar y Efrén Barrera Restrepo, *op. cit.*, p. 48.

siendo Antioquia. Entonces, no se pueden hacer aseveraciones tan contundentes como las de los autores nombrados, porque opacan el legado de uno de los más grandes intelectuales latinoamericanos del siglo XIX, como ciertamente lo fue González.

El fallido proyecto educativo de Lorenzo María Lleras

El siglo XIX tuvo un personaje absolutamente notable en la figura de Lorenzo María Lleras. Este bogotano nació en 1811 y murió en 1868, estudió derecho en el Colegio Mayor del Rosario³². Además, fue periodista, literato, teatrólogo y pedagogo, y llegó a ser rector de su *alma mater*³³.

La faceta educativa es la más atrayente y la que mayor fama le dejó. Lleras creó el que se puede considerar como el mejor colegio de su siglo, el Colegio del Espíritu Santo³⁴. Allí se impartía la instrucción secundaria, de la que fueron beneficiarios tanto los miembros de la clase baja, como hijos de artesanos, por ejemplo, y los hijos de los más pudientes. A partir de 1850 Lleras extendió su proyecto educativo a la formación profesional, estableciendo las carreras de Jurisprudencia, Ingeniería Civil y dos cursos elementales de Medicina³⁵.

Como egresados y juristas destacados de ese colegio se encuentran los hermanos Santiago y Felipe Pérez Manosalbas. El primero, como podremos apreciar más adelante en este capítulo, llegó a ser presidente de la República y fue profesor de nuestras disciplinas en la Universidad Nacional de Colombia, mientras que el segundo también fue un político notable, quien desempeñó cargos públicos tales como la Secretaría de Hacienda, bajo la presidencia de Manuel Murillo Toro, y la presidencia del estado soberano de Cundinamarca. Pero su labor más destacada fue la escritura y publicación de la *Geografía política de los Estados Unidos*

32 Alberto Lleras, *Memorias*, Bogotá, Banco de la República, 1997, p. 50.

33 *Ibid.*, p. 70.

34 *Ibid.*, p. 72.

35 Marina Lamus Obregón, *Entre la pluma y la acción. Lorenzo María Lleras*, Bogotá, Luna Libros, 2016, p. 134.

de Colombia, texto que completó la obra de la Comisión Corográfica de Agustín Codazzi³⁶. Felipe Pérez se graduó de abogado en 1851, según consta en el acta de grado del Colegio del Espíritu Santo, en transcripción que realizó su hijo Enrique y que dice lo siguiente:

República de la Nueva Granada- Colegio del Espíritu Santo.

Nosotros los infrascritos miembros del Consejo de Profesores de la Facultad de Jurisprudencia, en el Colegio del Espíritu Santo de esta ciudad, habiendo examinado el 18 de Agosto, por el espacio de cien minutos, según lo dispuesto en el artículo nono de la Ley de 15 de Mayo de 1850, al Sr. Felipe Pérez, venimos en impartirle aprobación por unanimidad de votos en las materias marcadas con los números 3º, 4º, 5º, y 8º. De las comprendidas en el artículo 4to. de la citada Ley; y en uso de la atribución que nos confiere el parágrafo 1º. del artículo 3º. de la misma, le expedimos el presente título, después de haberle conferido el grado de Doctor á nombre de la República y por autoridad de la Ley, previo el juramento de defender y sostener la Constitución y demás formalidades acostumbradas. El expresado Sr. Pérez había sido aprobado el 2 de Junio último en las materias de los números 1º, 2º, 6º y 7º.

Dado, firmado de nuestra mano, marcado con el sello del Colegio del Espíritu Santo y refrendado por el Secretario del Consejo de Jurisprudencia, en Bogotá, á 18 de agosto de 1851.

El Director, LORENZO MARIA LLERAS- El Profesor, ISIDRO ARROYO- El Profesor, FRANCISCO EUSTAQUIO ALVAREZ. El Profesor Secretario, Salvador Camacho Roldán.³⁷

La *Crónica del Colegio del Espíritu Santo*, publicación mensual de este claustro, relató el grado de Felipe Pérez, el cual se produjo simultáneamente con el de su hermano Santiago, y el de Pantaleón Ribón, en los siguientes términos:

36 Antonio José Rivadeneira Vargas, *Felipe Pérez, El caballero andante de Soconuca*, Tunja, Academia Boyacense de la Lengua, 2016, pp. 65-100.

37 Enrique Pérez, *Vida de Felipe Pérez*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1911, pp. 6-7.

CONSEJO DE JURISPRUDENCIA

Esta Corporación ha practicado, desde el día de la publicación de nuestro número anterior hasta hoy, los exámenes que se espresan á continuación con los números de la serie que llevan el correspondiente libro de actas.

[...].

13. El mismo día (18 de Agosto de 1851), de las ocho ménos cuarto á las nueve i media de la noche, el del Señor FELIPE PEREZ en las propias materias, pues sufrió un primer exámen el 2 de Junio último. Fue aprobado con plenitud, i se le confirió en consecuencia el grado de Doctor, espidiéndosele el título.

[...].

Nuestra satisfacción al conferir estos tres últimos grados ha sido indecible, ya porque los graduandos han sido alumnos de nuestro establecimiento de años atrás i altamente estimados por nosotros, ya porque hemos terminado su educación, i ya en fin por el lucimiento con que se desempeñaron en sus exámenes respectivos.³⁸

Como se puede percibir, el colegio de Lleras iba a muy buen paso, pero desgraciadamente con la reforma realizada por José Hilario López, que hemos estudiado en este capítulo, se vio abocado a la quiebra, porque al permitirse la libertad absoluta de profesiones y la no necesidad de títulos universitarios para el desempeño de estas, no tenía sentido que los jóvenes invirtieran dinero en una matrícula³⁹.

Ahora debemos detenernos para analizar el proyecto de ley que Lleras presentó al Congreso de la República en 1850, cuando era diputado por la provincia de Bogotá. Lleras procuraba en este un intento de que el Legislativo aprobara una reforma liberal en el tema de la instrucción pública, pero en la que no había esa libertad tan radical

38 *Crónica Mensual del Colegio del Espíritu Santo*, núm. 31, Bogotá, 31 de agosto de 1851, pp. 155-156.

39 *Ibid.*, p. 166.

de abolir los títulos universitarios, sino una verdadera libertad de enseñanza y de cátedra⁴⁰. Nos llama la atención que en este proyecto Lleras previera las distintas carreras profesionales que podían ser ofrecidas por los centros educativos del país. Lo primero que se debe mencionar es el artículo 1.º, en el que se proponía:

La enseñanza pública se divide en primaria, secundaria i profesional e industrial, i es enteramente libre. En consecuencia, podrán los granadinos adquirir cualquiera de estas clases de instrucción ora en establecimientos sostenidos con rentas públicas ó con rentas particulares, ora estudiando privadamente las materias cuyo conocimiento haya de habilitarlos para el ejercicio de las profesiones a que respectivamente se consagran.⁴¹

Aquí puede evidenciarse un sincretismo, porque se permite tanto la educación privada como la pública y también la enteramente particular, sin la necesidad de asistir a un centro educativo. El artículo 19 disponía, a su vez: “Son establecimientos de enseñanza para los efectos de esta lei: 1º. Los Colegios Nacionales i Provinciales; i 2º. Los Seminarios Conciliares; 3o. Los Colegios sostenidos con fondos i rentas particulares”⁴².

Esta descripción evidencia que Lleras consideraba que la educación corría a cargo del Estado, de la Iglesia católica y de los particulares. Situación paradójica, porque Lleras hizo parte del grupo de congresistas que pidió al presidente López la expulsión de los jesuitas⁴³.

40 Tal como lo estipuló Lleras en el artículo 38 de su proyecto, el cual decía: “Cualquier Corporación o Particular, puede establecer en la República Colegios o Casas de Educación para la enseñanza no sólo de las materias asignadas á cualquiera de las Escuelas [...], sino también de cualesquiera otros ramos del saber humano, con tal de que la enseñanza no se oponga a las buenas costumbres ó a las leyes”. Lorenzo María Lleras, *Proyecto de Lei sobre Enseñanza Pública*, Bogotá, Imprenta del Neogranadino, 1850, p. 4.

41 *Ibid.*, p. 1.

42 *Ibid.*, p. 3.

43 Lamus Obregón, *op. cit.*, p. 159.

En el artículo 20 se estipuló: “Se establecen Colegios Nacionales para la enseñanza secundaria i la profesional ó industrial en las ciudades de Bogotá, Cartagena i Popayán, i quedan suprimidas las Universidades existentes en ellas”⁴⁴. Esta disposición, en nuestro entender, mostraba cierta vindicta de Lleras hacia las universidades, porque con la reforma de Cuervo, a la que se hizo referencia en el capítulo anterior, se determinó que los colegios particulares debían quedar sometidos a la tutela de las universidades, y el de Lleras, en concreto, al control de la Universidad Central⁴⁵.

El artículo 21 reza: “En los Colegios Nacionales, que se establecen en la ciudad de Bogotá, habrá las siguientes Escuelas: [...] otra de Ciencias Políticas i Administrativas i de Legislación vigente en la República bajo la denominación de Escuela de Jurisprudencia”⁴⁶. Lleras al redactar este artículo mostró un centralismo excesivo, porque solo en Bogotá se podía educar en lo que hoy conocemos como los estudios legales. Al mirar el desarrollo del proyecto, se encuentra que este prevía que en Cartagena y Popayán se enseñaría lo jurídico, siempre y cuando estas provincias tuvieran superávit⁴⁷.

En concordancia con el artículo 44, el currículo de la Escuela de Jurisprudencia era el siguiente: 1.º Principios de Legislación Universal i Legislación Civil i Penal i Teoría de las Pruebas; 2.º Derecho de Gentes; 3.º Ciencia Constitucional i Administrativa; 4.º Economía Política i Estadística i Legislación Fiscal, Comercial i Minera de la República; 5.º Derecho Constitucional i Político Administrativo i Legislación Militar; 6.º Derecho Patrio Civil i Penal; 7.º Derecho Público Eclesiástico e Instituciones Canónicas; 8.º Procedimientos i Prácticas Civil i Criminal⁴⁸.

Este pénsum, en lo que concierne aquí, permite ver la importancia que para Lleras tenían las disciplinas administrativas, porque nuestras dos asignaturas eran obligatorias de cursar. Este aserto se ve reforzado por el hecho de que a la muerte de Lleras este dejó una biblioteca muy

44 Lorenzo María Lleras, *op. cit.*, p. 3.

45 Lamus Obregón, *op. cit.*, p. 148.

46 Lorenzo María Lleras, *op. cit.*, p. 3.

47 *Ibid.*, p. 4.

48 *Ibid.*, p. 6.

voluminosa, de la que formaban parte los *Elementos de ciencia administrativa* de Florentino González y los *Principios de administración pública* de Cerbeleon Pinzón⁴⁹. Es decir, este gran pedagogo entendía perfectamente la necesidad de la formación en administración pública. Por ello, estableció como una de las opciones del ejercicio profesional, la de ser profesor en legislación y ciencia administrativa, para lo cual era necesario tener el título de bachiller y haber aprobado las materias de la Escuela de Jurisprudencia, “marcadas con los números 1º, 2º, 3º, 4º y 5º”⁵⁰.

Para concluir este literal, hay que mencionar la preponderancia que para Lleras tenían los certámenes públicos, pues en el artículo 68 estipulaba: “Los alumnos de todo Colegio Público ó Particular están obligados a presentar Certámen Público de la materia ó las materias en que han obtenido declaratoria de aptitud. Los que rehúsan cumplir con este deber sin motivo grave á juicio del Director pierden el derecho á la certificación de la declaratoria de aptitud”⁵¹. En el segundo capítulo de este libro hemos podido observar la simbología de los certámenes y el peso que tenían en la sociedad republicana. Por ello, no podían los estudiantes obviar este requisito, porque sin duda le daba toda la legitimidad a la institución donde ellos se formaban.

La instrucción pública en los estados federados

En 1858 con el federalismo de la Confederación Granadina, y en 1863 con el de los Estados Unidos de Colombia, los estados regularon la temática de la instrucción pública a través de códigos, leyes orgánicas y decretos. Por ello, vamos a examinar varios de ellos para comprobar la existencia de las materias relacionadas con las disciplinas de la administración pública. El estado del Cauca promulgó su ley orgánica de instrucción pública, el 8 de enero de 1858, cuyo artículo 23 es del siguiente tenor:

49 Lamus Obregón, *op. cit.*, p. 294.

50 Lorenzo María Lleras, *op. cit.*, p. 7.

51 *Ibid.*, p. 9.

La enseñanza superior que se dá en los colejos mayores se compone de tres facultades, que son: 1. De Jurisprudencia, 2. De Medicina i 3. De Ciencias Físicas i matemáticas.

La facultad de Jurisprudencia comprende el estudio del derecho civil, romano i patrio, del penal, constitucional i administrativo, comercial i marítimo e internacional, procedimientos civil i criminal, práctica forense i economía política.⁵²

Tiempo después se expidió el Reglamento Orgánico de la Universidad i Colejos del Estado Soberano del Cauca de 1883. En este se dispuso que se establecía una universidad en la ciudad de Popayán, en la cual se ofrecerían las carreras de Literatura y Filosofía, Ingeniería Civil, Ciencias Naturales, Medicina y Jurisprudencia⁵³. En esta última eran obligatorias las asignaturas de:

Curso 1°. Ciencia i Derecho Constitucional i Ciencia i Derecho Administrativo.

Curso 2°. Ciencia de Legislación.

Curso 3°. Economía Política i Estadística.

Curso 4°. Derecho Romano.

Curso 5. Clase Primera de Derecho Civil Nacional i del Estado del Cauca.

Curso 6°. Derecho Internacional i Tratados Públicos.

Curso 7°. Ciencia de la Organización Judicial i de las Pruebas Judiciales.

Curso 8°. Clase Segunda de Derecho Civil Nacional.

Curso 9°. Organización Judicial i Procedimientos Judiciales de la Unión.⁵⁴

52 *Constitución i Leyes del Estado Soberano del Cauca Sancionadas en 1857, precedidas de la Constitución Política para la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta Echeverría Hermanos, 1858, p. 73.

53 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), *Compilación de Normas sobre Educación Superior. Volumen III, op. cit.*, p. 855.

54 *Ibid.*, p. 857.

La Jurisprudencia siguió enseñándose en este centro educativo, según lo dispuesto en 1884 por el Decreto 164 del 21 de septiembre que reglamentó la instrucción pública secundaria y superior⁵⁵. En este sentido, se determinó que habría diez cursos, distribuidos de la siguiente manera: Ciencia y Derecho Constitucional, Ciencia y Derecho Administrativo, Ciencia de la Legislación y Filosofía del Derecho, Economía Política, Estadística y Legislación Fiscal, Derecho Romano explicado históricamente, como resultado de las costumbres y civilización romana, Derecho Civil del Estado y Nacional, Derecho Internacional y Tratados Públicos, Ciencia de la Organización Judicial y Pruebas Judiciales, Organización judicial y procedimientos judiciales del Estado y de la Unión, Derecho comercial, teoría y legislación de bancos, monedas y seguros, Práctica Forense, que se tenía que comprobar con la certificación de dos abogados en ejercicio⁵⁶.

El estado de Panamá reguló la materia dentro del Código Administrativo, estableciendo a tal efecto que la “instrucción profesional comprenderá las seis escuelas siguientes: de medicina, de farmacia, de comercio, de náutica, de jurisprudencia i de política”⁵⁷.

El pênsum de Jurisprudencia constaba de las siguientes materias: Derecho Civil Patrio, Derecho Penal, Historia del Derecho, Teoría de las Pruebas, Derecho Civil Romano, Procedimientos Judiciales, Práctica Forense, Derecho Público Internacional, Comercial, Marítimo, Procedimientos Judiciales y Práctica Forense⁵⁸.

En la carrera de Política debían cursarse las asignaturas de Legislación Civil y Penal, Economía Política, Ciencia Constitucional, Ciencia Administrativa, Derecho de Gentes y Tratados Públicos, Estadística y Táctica Parlamentaria⁵⁹. Por su parte, Cundinamarca profirió su código de la materia, en el que se contemplaba la enseñanza de las disciplinas administrativas. Veámoslo:

55 *Ibid.*, p. 886.

56 *Ibid.*, p. 888.

57 *Códigos del estado Soberano de Panamá*, Nueva York, Imprenta de Hallen i Breen, 1871, p. 321.

58 *Ibid.*, p. 322.

59 *Idem.*

Artículo 258. Las materias de enseñanza de la escuela de Jurisprudencia se distribuyen en los cursos siguientes:

Constitución de la Confederación Granadina, Constitución del Estado de Cundinamarca, Hermenéutica, Estadística i principios de la legislación universal.

Código Penal, Medicina legal i Ciencia de la legislación penal.

Código Civil i Ciencia de la legislación civil.

Código Judicial, Ciencia de la Organización Judicial, Teoría del Jurado, i Pruebas judiciales;

Códigos de Beneficencia i de Fomento, de Instrucción Pública, Comercial, Fiscal i Marítimo, i Economía política.

Códigos Político, de Policía i de Elecciones, i Ciencia administrativa;

Leyes que organizan los poderes de la Confederación Granadina, i Diplomacia;

Prácticas de los Tribunales, Prácticas de la Administración Pública, i Elocuencia.⁶⁰

En 1867 en el estado soberano de Bolívar se expidió un decreto en el que se reglamentaba la instrucción pública. En dicho acto administrativo esta se dividía en: primaria, superior o complemental y profesional.

La enseñanza superior comprendía asignaturas muy concretas y particulares: “gramática del idioma patrio, aritmética razonada, álgebra, geometría con su aplicación al dibujo lineal, trigonometría plana i esférica, agrimensura, jeografía universal, física espermental, nociones de astronomía, teneduría de libros, ciencia constitucional, ciencia administrativa, contabilidad oficial, formación i liquidación de presupuestos de rentas i gastos públicos”⁶¹.

60 *Los Doce Códigos del Estado de Cundinamarca. Tomo 1*, Bogotá, Imprenta de Echavarría Hermanos, 1859, p. 327.

61 *Decreto sobre Instrucción Pública Expedido por el Presidente Constitucional del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, Imprenta de Federico Núñez, 1867, p. 3.

Resulta interesante observar quiénes eran los estudiantes que podían seguir esta formación complementaria. El decreto señala que “cada tres años, el día del examen público que cada escuela primaria debe presentar, el alcalde del distrito, de acuerdo con el Concejo Municipal, [...], con los examinadores i con el Preceptor de la escuela, designará de entre los alumnos que tengan 14 años cumplidos, aquel que juzgue hallarse en capacidad, por sus adelantos i buenas disposiciones morales e intelectuales, de recibir con provecho la instrucción superior o complemental”⁶².

Una vez escogidos los alumnos, estos debían ser trasladados a la capital de la provincia y allí una junta compuesta por el gobernador, el secretario de Gobierno y dos jurados nombrados por el primero, los examinaban, y la junta escogía de entre todos los participantes a los mejores cuatro, quienes eran los beneficiarios de esta educación superior⁶³.

Quienes debían cursar esta formación, en su tercer año tenían que estudiar de forma obligatoria las asignaturas de “Ciencia Constitucional, comprendiendo el estudio de las Constituciones de la Unión i del Estado; Ciencia Administrativa, comprendiendo el estudio de las leyes del régimen municipal i del régimen político”⁶⁴. Por su parte, la instrucción profesional abarcaba la enseñanza de las materias para las profesiones de abogado, político, médico, farmaceuta, náutico y comerciante⁶⁵. De estas nos conciernen las dos primeras.

En la de Jurisprudencia, que se estudiaba en tres años, no se veía Derecho Administrativo, ni tampoco Ciencia Administrativa o Ciencia Constitucional. En la carrera de Política, que también se cursaba en tres años, encontramos en el segundo año que había dos cursos: el de Ciencia Constitucional y el de Ciencia Administrativa⁶⁶.

El estado del Magdalena profirió el 10 de octubre de 1868 su ley sobre instrucción pública, cuyo artículo 4.º estipuló que “La instrucción

62 *Ibid.*, p. 22.

63 *Idem.*

64 *Ibid.*, p. 23.

65 *Ibid.*, p. 3.

66 *Ibid.*, pp. 26-27.

secundaria se recibirá en la capital del Estado i en el colegio que está establecido con el nombre de Universidad del Magdalena”⁶⁷. En esta institución existía la Facultad de Jurisprudencia, la cual tenía el siguiente p \acute nsum: “Lejislación universal i Ciencia Constitucional; Economía Política i Ciencia Administrativa; Derecho Civil i Penal i derecho internacional”⁶⁸.

Como era de esperar, con el radicalismo la enseñanza de la administración pública tomó nuevos bríos, por medio de las normas sobre instrucción pública. Y no podía ser de otro modo, porque regresamos a Bentham y al liberalismo más puro. El derecho administrativo y la ciencia administrativa continuaron enseñándose en diversas instituciones del país, situación que fue ratificada por el intento de José María Samper de presentar un Código Federal de Instrucción Pública en el que estas dos asignaturas eran obligatorias. Así se puede apreciar en el siguiente texto, tomado de un proyecto de ley sobre la materia:

El proyecto de lei sobre fomento de la instrucción pública de 1864, presentado por José María Samper así lo demuestra. Pues quiso crear un Instituto Nacional en la capital del país, o de la Unión, en escritura del momento. En él se determinó en el artículo 11 que debería crearse un Consejo de Jurisprudencia, integrado de cinco profesores, quienes tenían que evaluar y expedir el título de Doctor en Jurisprudencia, a quienes superaran con suficiencia un examen de las asignaturas que se mencionan: Ciencia Constitucional; Derecho constitucional de la Unión y de los Estados, analizado y comparado; Derecho Internacional; Economía Política; Ciencia de la Legislación; Ciencia Administrativa; Derecho Administrativo de la Unión y nociones generales comparadas, del Derecho Administrativo de los Estados; Derecho civil y penal, en los mismos términos.⁶⁹

67 Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), *Compilación de Normas sobre Educación Superior. Volumen III*, p. 950.

68 *Idem*.

69 *Proyecto de Lei Sobre Fomento de la Instrucción Publica*, Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, 774, p. 3.

Los códigos de régimen político y municipal estadales y su relación con la ciencia y el derecho administrativo

A continuación examinamos los diversos códigos de régimen político y municipal de los diferentes estados soberanos. Esta temática es fundamental porque la administración pública, en su vertiente de ciencia administrativa o de derecho administrativo, se enseñaba por medio de ellos, tal como se constata al abordar los programas de estas materias en el Colegio Mayor del Rosario o en la Universidad Nacional.

En dichos programas era primordial el tópico del control de los actos administrativos, los cuales eran demandados por acción pública, después suspendidos o anulados por los diferentes tribunales de justicia estadales, y posteriormente, dependiendo del Estado, eran declarados inválidos por las respectivas asambleas legislativas. El Código Político y Municipal del Estado de Cundinamarca de 1858 prescribía en su artículo 261 que “En cualquier tiempo i por cualquier individuo puede solicitarse la suspensión o anulación de un acuerdo, como contrario a la Constitución o a la lei [...]; i el poder ejecutivo o el alcalde o el prefecto respectivo, podrá decretar la suspensión i el juez del circuito resolver sobre la nulidad”⁷⁰.

Por su parte, el Código Político y Municipal del Estado de Boyacá disponía en su artículo 313 que “En cualquier tiempo y por cualquier individuo se puede solicitar la suspensión o anulación de un Acuerdo como contrario a la Constitución ó á la ley; [...] y el Alcalde ó el Jefe Departamental respectivo podrá decretar la suspensión y el Tribunal resolver sobre la nulidad de los mismos artículos del Acuerdo”⁷¹. Hay un caso en Boyacá que sirve para comprobar la existencia del control administrativo. Leámoslo:

70 *Los Doce Códigos del Estado de Cundinamarca. Tomo 1*, p. 59

71 *Los Doce Códigos del Estado de Boyacá. Tomo 1*, Chiquinquirá, Imprenta de Fajardo e Hijo, 1883, p. 74.

RESOLUCION

Declarando que el Acuerdo del Cabildo del Distrito de Tunja de 15 de Enero del presente año, fue espedido en uso de las atribuciones legales de aquella Corporación.

Corte del Estado. - Sala de Acuerdo- Tunja 14 de Junio de 1859.

Manuel Jaime ha solicitado de la Corte el Acuerdo del cabildo de esta Ciudad de 15 de Enero del presente año, i por el cual se impone una contribución de cuatro pesos mensuales por la venta que se haga de chicha en la plaza mayor de la Ciudad. Al recabarse de la Corte la resolución que se ha indicado, ha debido demostrarse que el Acuerdo citado es contrario á la Constitución ó á algunas de las leyes del Estado; pero como esto no se ha hecho, i además la Corte no ha creído que por el Acuerdo cuya nulidad se pide, se viole lei ó proyecto constitucional de los vijentes en el Estado; mal podría entrar a resolver la nulidad de dicho Acuerdo, cuando sólo puede hacerlo en el caso de que la disposición que se anula contravenga á la lei o á la Constitución del Estado. Por lo tanto, la Corte declara que el Acuerdo que se deja echa relación ha sido espedido por el Cabildo en uso de sus atribuciones legales- Diego Mendoza- Ignacio Vargas- Manuel Motta Vargas- F. Pulgar- E. Arias.

Tunja Ut Supra.

Manuel T. Ruiz⁷²

El código antioqueño estipulaba a su vez que “Los acuerdos municipales pueden ser anulados en todo o en parte”⁷³ y que “En cualquier tiempo i por cualquier individuo puede solicitarse la suspensión o anulación de un acuerdo, como contrario a la constitución o a la lei, [...] i el prefecto podrá decretar la suspensión i el juez del circuito resolver la nulidad”⁷⁴.

72 *Gaceta Oficial de Boyacá*, martes 11 de mayo de 1858, Tunja, núm. 48, p. 355.

73 *Leyes y decretos del estado Soberano de Antioquia expedidos por la legislatura en sus sesiones de 1869*, Medellín, Imprenta del Estado, 1870, p. 133.

74 *Idem*.

Esta decisión del juez del circuito, “declarando que es o no constitucional o legal un acuerdo o parte de él, es apelable para ante el Superior Tribunal, por el Procurador municipal respectivo, o por el individuo que hay pedido la suspensión o anulación”⁷⁵.

El Tribunal Superior del Estado, “en sala de tres magistrados, i oyendo previamente al procurador del Estado, resolverá acerca de la apelación”⁷⁶.

En Santander se dictaminó que “En cualquier tiempo i por cualquier individuo puede solicitarse la suspensión o anulación de un acuerdo, como contrario a la Constitución o a la lei [...]; i el Alcalde o el Jefe Departamental respectivo, podrá decretar la suspensión, i el Tribunal resolver sobre la nulidad”⁷⁷.

El Cauca por su parte estableció en su norma fundamental que “Los actos de las Municipalidades de carácter legislativo, se denominarán ‘Ordenanzas’. Cuando estas sean contrarias á la Constitución ó á las leyes de la Nación ó del Estado, serán suspendidas por los Jueces que determine la ley, y anuladas por el Tribunal Superior en revisión definitiva”⁷⁸.

Los estados de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Antioquia tenían un modelo de control administrativo judicialista, porque era el mismo juez ordinario el que anulaba los actos administrativos que fueran inconstitucionales o ilegales, mientras que en el Cauca el Tribunal de Justicia ejercía como juez de constitucionalidad frente a las leyes estatales, las cuales como vemos se llamaban ordenanzas.

¿Qué estados tenían el que hemos denominado modelo mixto, en el que intervenían los tribunales de justicia y las asambleas legislativas? Uno de ellos era Bolívar, allí la Constitución estadual regulaba que la Asamblea Legislativa era la entidad competente para “anular los decretos i demás actos de las corporaciones municipales cuando

75 *Idem.*

76 *Ibid.*, p. 134.

77 *Códigos Legislativos del estado de Santander. Tomo 1*, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1870, p. 69.

78 *Constitución y Leyes del Estado Soberano del Cauca, expedidas por la Convención de 1872*, Popayán, Imprenta del Estado, 1873, p. 17.

sean contrarios a la Constitución o las leyes”⁷⁹, mientras que la suspensión corría a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Esta medida cautelar se entendía “respecto de aquellas disposiciones que especialmente se hayan tenido como inconstitucionales o ilegales”⁸⁰, y se tomaba en sala de acuerdo, “dando cuenta a la Asamblea Lejislativa para su resolución definitiva”⁸¹. Un caso corrobora la presencia de este particular tipo de control administrativo:

Tribunal Superior de Justicia del Estado de Bolívar

Acuerdo

Cartajena, 14 de Julio de 1870.

Vistos: Este expediente contiene los siguientes decretos espeditos por la Municipalidad del Distrito de Sahagún: 1 Creando un empleado Celador del cementerio i asignándole funciones, fecha cinco de febrero de mil ochocientos setenta. 2. Estableciendo una contribución directa de la misma fecha. 3 Suprimiendo las Rejidurías de los corregimientos, fecha siete de marzo. 4. Prohibiendo el desmonte de los terrenos del distrito para pajares, de la misma fecha del anterior; i 5. Sobre presupuestos de rentas i gastos, también de fecha siete de marzo. [...]

De estos son ilegales las disposiciones siguientes: 1. Los artículos tercero y quinto del de contribución directa, por las cuales la demora en el pago de dicha contribución da derecho a cobrar el doble de la cuota respectiva, i el distrito no garantiza las propiedades de los individuos que no la paguen; porque semejantes disposiciones violan el inciso quinto del artículo diez i nueve de la Constitución del Estado, en virtud del cual se reconoce i garantiza a todos sus miembros la propiedad, i contrarían el inciso doce, artículo ciento cuarenta i cinco de

79 *Constitución i Leyes del Estado Soberano de Bolívar espeditas por la Convención Constituyente en sus sesiones de 1865*, Cartagena, Imprenta de Ruiz e Hijo, 1866, p. 10.

80 *Código Político i Municipal expedido por la Asamblea Lejislativa del Estado Soberano de Bolívar en sus sesiones ordinarias de 1872*, Cartagena, Tipografía de Antonio Araujo, 1872, pp. 45-46.

81 *Constitución i Leyes del Estado Soberano de Bolívar*, p. 16.

la lei orgánica del régimen político i municipal que sólo autoriza a los Concejos para recargar con un veinte i cinco por ciento los impuestos o contribuciones que se establezcan, por vía de apremio para su pago. 2. El decreto suprimiendo los Correjidores del mismo distrito, porque según lo dispuesto en el artículo ochenta i uno de la lei orgánica del régimen político i municipal, ya citado, tanto los Rejidores de que trata el parágrafo del artículo setenta, como los de que trata el artículo ochenta i cinco, tienen un período fijo legal que debe contarse desde el primero de Enero, i la suspensión de los que existían en las agregaciones pertenecientes al distrito de Sahagún, para sustituirlos por otros empleados de distinta denominación a la que tienen por el artículo setenta de la lei ya citada, contraría dichas disposiciones. Por tanto de conformidad con el concepto del señor Procurador Jeneral del Estado, el Tribunal acuerda suspender los artículo segundo i quinto del decreto sobre contribución directa de Sahagún, fecha cinco de Febrero último, i el decreto suprimiendo los Rejidores existentes legalmente en las agregaciones del mismo distrito, fecha siete de Marzo. Comuníquese a quienes corresponda i dése cuenta a la Asamblea legislativa para su resolución definitiva.

Eugenio Baena – Francisco B. Revollo – Manuel Z. de la Espriella-Antonio Rodríguez, Secretario.⁸²

Resolución

Asamblea Lejislativa del Estado de Bolívar

La Asamblea lejislativa del Estado Soberano de Bolívar, en ejecución de la atribución 3ª del artículo 42 de la Constitución del Estado, declara válidos los decretos del Concejo Municipal de Sahagún de 5 de Febrero i 7 de Marzo del presente año, “creando un empleado celador del cementerio” i “sobre presupuestos de rentas i gastos,” [...]. Declara nulos los decretos del Concejo Municipal de Sahagún de 7 de Marzo último “suspendiendo las Rejidurías de los corregimientos” i “prohibiendo

⁸² *Gaceta de Bolívar*, 24 de julio de 1870, núm. 699, Cartagena, Imprenta de Hernández e Hijos, p. 275.

el desmonte de los terrenos del distrito para pajares,” por ser contrarios, aquel a los artículos 81 i 85 de la lei orgánica del régimen político i municipal i el segundo al capítulo 9 i a los artículos 3, 141 i 148 de la lei de 10 de Octubre de 1867, “sobre contribución directa,” por ser contrarios a los artículos 19 de la constitución (inciso 5) i 145 de la lei orgánica del régimen político i municipal (inciso 12).

Comuníquese al Tribunal Superior de Justicia con devolución del expediente i al Poder ejecutivo para los efectos legales.

Cartajena, 27 de Octubre de 1870.

El Presidente de la Asamblea, N. JIMENO COLLANTE

El Secretario, Antonio P. Del Real

En el estado del Magdalena, la Constitución preveía: “Es de competencia de la Corte Superior, suspender por unanimidad de votos i a pedimento del Procurador Jeneral o de cualquier interesado, la ejecución de los actos lejislativos de los Cabildos de los Distritos, en cuanto se opongan a la Constitución i leyes jenerales de la Unión o a la Constitución i leyes del Estado; dando cuenta a la Asamblea Lejislativa para que decida sobre la validez o nulidad de tales actos”⁸³.

El Código de Régimen Político y Municipal, en desenvolvimiento de la norma fundamental, reguló quiénes eran miembros de la rama lejislativa: “los Diputados a las Asamblea del Estado i los miembros de las Corporaciones municipales de los Distritos”⁸⁴.

Las actuaciones de estas corporaciones que fueran de carácter lejislativo recibían el nombre de acuerdos y “las demás providencias que no tengan ese carácter, se llamarán Resoluciones”⁸⁵.

La máxima autoridad ejecutiva en estos distritos era el jefe municipal. Este funcionario podía solicitar la suspensión de un acuerdo,

83 *Constitución Política del Estado Soberano del Magdalena sancionada el 12 de Setiembre de 1863*, Santa Marta, Imprenta del Estado, 1864, p. 24.

84 *Lei 266. Código de Régimen Político i Municipal*, Santa Marta, Imprenta del Progreso, 1873, p. 4.

85 *Ibid.*, p. 35.

competencia que también podía ejercer el Ministerio Público o cualquier ciudadano⁸⁶.

Por último, en Panamá se reguló la suspensión y anulación de los actos locales, los acuerdos, de la siguiente forma: “El presidente del Estado puede en cualquier tiempo suspender un acuerdo por ilegal; pero dará cuenta a la asamblea (legislativa) en su primera reunión, para que por ella se disponga definitivamente la eficacia del acuerdo”⁸⁷.

La ciencia y el derecho administrativo en el Colegio Mayor del Rosario

En lo que sigue abordamos la instrucción de los cursos de ciencia administrativa y de derecho administrativo en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Para ello damos una mirada a algunos de los certámenes públicos que se organizaron en dicho centro educativo.

Antes de entrar en materia debemos hacer un poco de historia sobre el devenir de esta institución. En 1842, el Colegio Mayor perdió su autonomía y fue anexado a la Universidad Central. Ocho años más tarde, en virtud de la Ley de 15 de Mayo de 1850 y de la Ordenanza Provincial 104, se le restableció su independencia tanto administrativa como financiera⁸⁸.

En 1851 los alumnos del Rosario recibían instrucción en “gramática, latín, francés, matemáticas, geografía e historia [...]. Se les preparaba en medicina y jurisprudencia”. De esta última, el catedrático de 1.º era Benigno Guarnizo y el de 2.º era Manuel Cañarete⁸⁹.

Posteriormente, por el decreto legislativo del 10 de marzo de 1853, se “declaró al Colegio del Rosario independiente de la Cámara Provincial, se ordenó que se rigiera por sus propias instituciones

86 *Ibid.*, pp. 37-39.

87 *Códigos del Estado Soberano de Panamá*, p. 346.

88 José Eduardo Rueda Enciso y Elías Gómez Contreras, *La República liberal decimonónica en Cundinamarca 1849-1886*, Bogotá, ESAP, s. f., p. 318.

89 *Ibid.*, p. 319.

en todo lo que no fueran contrarias a la ‘constitución y leyes de la República’, y dejó recaer nuevamente el ejercicio del patronato sobre el ejecutivo central, lo que significó que el gobernador, primero de la provincia de Bogotá y posteriormente del Estado Soberano, era patrono del Colegio⁹⁰.

De 1860 a 1864 el Colegio del Rosario nuevamente fue cerrado⁹¹, como consecuencia, en primer lugar, de la guerra civil del general Tomás Cipriano de Mosquera contra el gobierno conservador de Mariano Ospina Rodríguez, y, en segundo lugar, de la variación que sufrió el régimen jurídico de Bogotá.

Observemos brevemente en qué consistieron estas mutaciones. En Cartagena, el 10 de septiembre de 1860, los estados de Bolívar y Cauca crearon un pacto de unión, al que después adhirieron Magdalena, Santander, Boyacá, Cundinamarca y Tolima. En dicho acuerdo se dispuso la reforma de la Constitución de 1858. Así, en su estipulación 12 se determinó que el Gobierno general debía residir en un distrito federal que estuviera regido por disposiciones especiales y no hiciera parte de ningún estado. En desarrollo de esta normativa, el general Tomás Cipriano de Mosquera, supremo director de la guerra, profirió un decreto el 23 de julio de 1861, en el cual ordenó:

Artículo 1°. Se crea en calidad de por ahora un distrito federal, compuesto de la ciudad de Bogotá y el territorio limitado al este, por la cima de los montes orientales; al norte, por el río del Arzobispo; al oeste, por el Funza, y al sur por el Fucha.

Artículo 2°. En el distrito federal reside la capital de los Estados Unidos, es regido por disposiciones especiales y no hace parte de ningún estado. El secretario de gobierno ejerce las funciones de gobernador del distrito federal.⁹²

90 *Ibid.*, p. 321.

91 *Ibid.*, p. 323.

92 *República de Colombia. Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912. Tomo XIX. Años 1860 y 1861*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930, pp. 307-308.

Más adelante, en las discusiones de la Constitución de 1863, los constituyentes decidieron promulgar un acto constitucional transitorio, cuyo artículo 7º determinó que el “territorio que ha servido de Distrito Federal se regirá como lo determine su municipalidad, hasta que la Asamblea del Estado Soberano de Cundinamarca lo incorpore legalmente a dicho Estado”⁹³.

Mientras la Asamblea Departamental se pronunciaba sobre lo arriba mencionado, la Municipalidad de Bogotá profirió la Ordenanza del 14 de Octubre de 1863, por medio de la cual se organizó la administración de la ciudad⁹⁴. Esta ordenanza en sus artículos 55 y 56 determinó:

La ciudad de Bogotá, como residencia de los altos poderes federales, acepta el ejercicio de la autoridad y jurisdicción de estos poderes, prestando la cooperación y prescribiendo la concurrencia del poder público de las autoridades de su propio Gobierno, para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de carácter general, que en ella deban ejecutarse. En consecuencia, toda autoridad erigida en la ciudad estará, respectivamente investida de la atribución correspondiente y necesaria para ejecutar las órdenes legales del Gobierno general de la Unión, que se le comuniquen por el órgano constitucional respectivo. En el orden político, las autoridades de la ciudad son agentes del Poder Ejecutivo de la Unión; y en el orden judicial sus autoridades estarán en la subordinación legal a la Suprema Corte de Justicia de la Unión.

La ciudad de Bogotá, como entidad política tiene los mismos deberes y derechos que la Constitución nacional establece para los Estados Federados, en sus relaciones con el Gobierno general de la Unión.⁹⁵

93 Carlos Restrepo Piedrahita, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, p. 330.

94 *Acuerdos expedidos por la Municipalidad de Bogotá. 1860 a 1880*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1887, p. 32.

95 *Ibid.*, p. 38.

En 1864 Bogotá dejó de existir como ente territorial independiente y volvió a formar parte del estado de Cundinamarca⁹⁶. A partir de ese momento la ciudad solo vendría a ser considerada como un distrito dentro del estado en mención⁹⁷.

Cuando cesaron estas transformaciones, absolutamente trascendentales, que habían trastocado la instrucción pública, el Colegio Mayor volvió a abrir sus puertas en 1865. En aquella fecha los estudios de jurisprudencia en dicho claustro se regían por el Código de Instrucción que citamos en este capítulo. Lo anterior, en concordancia con la Ley de 9 de febrero de 1865, proferida por la Asamblea Legislativa del estado de Cundinamarca que declaró la vigencia expresa de la normativa de 1858^[98].

En 1867 y 1868 se implementó la enseñanza de la ciencia administrativa y del derecho administrativo. A continuación abordamos brevemente la biografía del catedrático de ambas asignaturas, el doctor Juan Agustín Uricoechea, bogotano, nacido en 1824 y fallecido en 1883, que estudió Jurisprudencia en el Colegio Mayor del Rosario y se graduó de abogado ante la Corte Suprema de Justicia en 1842.

Uricoechea desempeñó un sinnúmero de cargos públicos, dentro de los cuales cabe destacar los de juez del distrito, gobernador de la provincia de Mariquita y diputado por Bogotá en la Convención de Rionegro. También fue magistrado de la Corte Suprema de Justicia en 1878. Fue procurador general de la Nación en dos oportunidades: de 1861 a 1864 y de 1866 a 1868. Durante el ejercicio de este cargo actuó como presidente de la República en encargo, ante la ausencia del presidente Tomás Cipriano de Mosquera, quien se había ausentado de sus funciones por estar resolviendo un conflicto militar con Ecuador. Fue diplomático ante los gobiernos de Francia, Inglaterra y Estados Unidos. También ejerció la rectoría del Colegio Mayor del

96 Hernando Durán Dussán, *Bogotá en la época federal. Prólogo a los acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá de 1887 reeditados por la ETB*, Bogotá, 1980, s. p.

97 *Ibid.*

98 Julio Gaitán Bohórquez, *El Colegio del Rosario y el proyecto decimonónico de universidad en Colombia: Un intento de reconstrucción desde la normatividad*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2002, p. 30.

Rosario entre 1864 y 1866 y fue catedrático en el Colegio Mayor de San Bartolomé y en el Rosario⁹⁹.

Por documentos encontrados en el Archivo Histórico del Rosario se conoce que Uricoechea, pese a sus cargos y obligaciones públicas, desempeñó las cátedras comentadas, por lo menos hasta 1870, cuando el rector del Colegio Mayor, Francisco Eustaquio Álvarez¹⁰⁰, le comunicó su nombramiento como catedrático¹⁰¹. Del programa de Ciencia Administrativa de 1867 vale la pena transcribir los siguientes puntos:

9. Principio del razonamiento en Ciencia Administrativa: la utilidad general.

17. Qué se entiende por suprema administración.

18. A qué leyes corresponde la organización de la administración suprema. Relación entre la lei fundamental i las leyes administrativas. Oficio de estas.

99 Véase <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Juan_Agust%C3%ADn_Uricoechea_Navarro>. Consultado el 7 de junio del 2018.

100 Francisco Eustaquio Álvarez nació en Gigante (Huila) el 20 de septiembre de 1827 y murió en Bogotá el 10 de mayo de 1897. Estudió Derecho en el Colegio de San Bartolomé. Se hizo célebre en 1850 al desempeñar el cargo de fiscal en el caso del doctor Russi. Fue representante a la Cámara y senador por su departamento. En 1865 fue elegido rector del Colegio Mayor del Rosario, para un periodo de tres años. Fue ratificado para un segundo mandato de 1868 a 1871 y para un tercero de 1872 a 1874. Adicionalmente, fue miembro de la Asamblea legislativa del Estado Soberano de Cundinamarca. Malagón Pinzón, “La acción pública de inconstitucionalidad...”, p. 225.

101 Decimos estas fechas porque encontramos la aceptación que hizo Uricoechea de su nombramiento:

“Bogotá, 24 de Enero de 1870

Señor Rector del Colejio de Nuestra Señora del Rosario

He recibido la nota de V. de fecha 19 del presente, en que se sirve avisarme que la Conciliatura del Colejio me ha nombrado Catedrático de Ciencia Administrativa, Derecho Administrativo i Derecho civil español, para el año escolar próximo.

Acepto el nombramiento que se me comunica, ofreciendo que corresponderé al honor que se me dispensa, consagrándome con todas mis fuerzas al cumplimiento de los deberes que tal nombramiento trae consigo.

Soi del señor Rector

Atento servidor

Juan Agustín Uricoechea”. Archivo Histórico Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, vol, 47, folio 11.

25. Consejo de Gobierno.

28. En el sistema de descentralización, que viene del sistema federal, como debe hacerse esta división, i en consecuencia, cuántas Secretarías deben crearse, cuáles deben ser i como deben presentar sus trabajos en proyecto, para obtener la resolución del jefe de la administración.

49. División de los Agentes en Jenerales i Especiales.¹⁰²

Por su parte, el programa de Derecho Administrativo de ese año estaba integrado por el Código de Régimen Político y Municipal del Estado de Cundinamarca, que estudiaremos al abordar el programa de esta asignatura del año siguiente. Del programa de Ciencia Administrativa de 1868 subrayamos estos tópicos: “Los Medios Pasivos para facilitar la Administración Pública”, entre los que se encontraban las siguientes proposiciones:

Necesidad de una buena división territorial

Extensión de las secciones en que se haga esta división

Variaciones que puede sufrir

Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer esta división:
aspecto físico del territorio: facilidad de comunicaciones: complicación i diversidad de intereses.

Cuándo esta última circunstancia debe ceder a otras consideraciones.

La diversidad de intereses puede consultarse más en las secciones que tengan más bien una importancia municipal que política.

Nuevas divisiones para crear nuevos intereses.

Carta jeográfica¹⁰³

102 *Certámenes públicos que Presenta el Colejio de Nuestra Señora del Rosario. Año de 1867*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, s. f., p. 50.

103 *Certámenes Públicos que presenta el Colejio de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1868, p. 91.

En la parte de las definiciones de administración pública se preguntaba:

¿El poder Judicial desempeña algún papel en la administración pública?

En el régimen central ningún funcionario obra por autoridad propia, de manera que estando siempre dependientes unas autoridades de otras, no puede llegar el caso de controversia entre los funcionarios administrativos de diferentes secciones; pero en el sistema federal pudiendo llegar este caso, se necesita la decisión de un poder independiente.

La suspensión i nulidad de las leyes espedidas por las legislaturas de los Estados independientes en el régimen federal, a quién debe ser atribuida?¹⁰⁴

Al leer estas transcripciones se advierte que la formación en ciencia administrativa estaba muy ligada a temas jurídicos. Para la muestra la última proposición atinente al funcionamiento del control constitucional sobre las leyes de los estados federados en el radicalismo.

A continuación se reproduce un caso para que se entienda mejor este procedimiento. En este son palpables las intervenciones del Ministerio Público, la suspensión de la ley, acusada por un ciudadano, por parte de la Corte Suprema de Justicia, el informe de la Comisión Inspectorá del Senado sobre la constitucionalidad de la norma acusada y, finalmente, la anulación de esta disposición por parte del Senado Federal. Procedimiento este que muestra la fortaleza del Estado de derecho bajo la Constitución de 1863 y que debía estudiarse en las facultades de jurisprudencia del país:

Nulidad del artículo 1°. De la ley 11 de 1883, expedida por la legislatura del Estado Soberano de Panamá.

Vista del Procurador General de la Nación.

Señores Magistrados:

La asamblea legislativa del Estado soberano de Panamá expidió en sus sesiones del año próximo pasado, la ley 11, de 29 de Octubre, por la cual se reforman varias disposiciones de la Constitución del Estado y de la ley 43 de 1881.

En el artículo 1°. de la citada ley 11 se fijan las condiciones de elegibilidad para los puestos públicos del Estado y también para puestos de carácter nacional.

Y como entre esas condiciones figuran algunas que, como la residencia por cinco años en el territorio del Estado, no son de las que el artículo 33 de la Constitución nacional exige para que los colombianos sean elegibles para puestos públicos del Gobierno general, el expresado artículo de la ley de Panamá ha sido acusado de inconstitucionalidad, y en consecuencia, se os pide que lo suspendáis en ejercicio de la atribución que os confiere el artículo 72 de la Constitución.

Si se traen á consideración las repetidas resoluciones de la Corte y del Senado de Plenipotenciarios sobre suspensión y nulidad de actos legislativos análogos al que nos ocupa, hay que mirar como doctrina constitucional definitivamente admitida la de que en presencia de los artículos 33 y 81 de la Constitución, los Estados no pueden variar, sea por aumento o restricción, las condiciones é incompatibilidades á virtud de las cuales se adquiere ó se pierde, según los citados artículos, el derecho de elegibilidad para puestos públicos del orden federal.

De suerte, pues, que el artículo acusado es evidentemente inconstitucional, por someter á condiciones diferentes de las indicadas en la Constitución, la elegibilidad para puestos públicos que no son de la incumbencia del Estado; bien entendido que tratándose de puestos de éste, dichas condiciones son y deben ser las que el mismo Estado tenga por conveniente señalar.

Lo expuesto basta para que el infraescrito coadyuve la petición que se os hace de suspender el artículo 1º. de la ley 11 de 1883 del Estado soberano de Panamá, en la parte en que dicho artículo afecta la elegibilidad para puestos públicos de la Nación.

Bogotá, Febrero 27 de 1884

Clímaco Calderón

Acuerdo de la Corte Suprema Federal

En la ciudad de Bogotá, á diez de Marzo de mil ochocientos ochenta y cuatro, se constituyó la Corte Suprema Federal en sala de Acuerdo, con asistencia de todos los señores Magistrados y del infraescrito Secretario, con el objeto de tomar en consideración la solicitud de Manuel Troyano para que la Corte suspenda la ejecución del artículo 1º. de la ley 11 de Panamá, fecha 29 de Octubre de 1883, por el cual se reforman varias disposiciones de la Constitución del Estado y de la ley 43 de 1881.

El señor Magistrado doctor Largacha, sustanciador en este asunto, presentó el siguiente proyecto de resolución:

“Vistos:- La ley 11 de 1883, expedida por la Asamblea legislativa del Estado de Panamá, contiene el siguiente artículo.

“Artículo 1º. Son elegibles para los empleos de Presidente del Estado, Senadores y Representantes al Congreso de la Unión, Diputados á la Asamblea legislativa, sustitutos para ejercer el Poder Ejecutivo, Magistrados de la Corte Superior, Procurador general del Estado y Administrador general de Hacienda, todos los colombianos mayores de 21 años que sepan leer y escribir, vecinos del Estado, que hayan residido en él por cinco años y que estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.

“Queda así reformado el artículo 20 de la Constitución”

“El artículo 33 de la Constitución federal dice así:

“Son elegibles para los puestos públicos del Gobierno general de los Estados Unidos, los colombianos varones, mayores de 21 años, ó que

sean ó hayan sido casados, con excepción de los ministros de cualquier religión”.

El artículo 81 dispone lo siguiente:

“No podrán ser elegidos Senadores ni Representantes el Presidente de la Unión, sus Secretarios de Estado, el Procurador general y los Magistrados de la Corte Suprema”.

“Estas son las únicas condiciones de elegibilidad para puestos nacionales prefijadas por la Constitución federal. Las que agreguen los Estados, solamente autorizados por el artículo 40 para determinar la manera de hacer el nombramiento de sus Senadores y Representantes, traspasan los límites de la misma Constitución, según su artículo 89.

“Por tanto, la Corte Suprema federal, teniendo en consideración el pedimento de Manuel Troyano y el concepto del señor Procurador general de la Nación; administrando justicia en nombre de los Estados Unidos de Colombia y por autoridad de la ley, suspende la ejecución del artículo 1°. De la ley 11 de 1883, expedida por la Asamblea legislativa del Estado soberano de Panamá, en cuanto fija las condiciones de vecindad en el Estado y la residencia en él por cinco años para que un colombiano pueda ser elegido Senador ó Representante al Congreso de la Unión.

“Notifíquese, cópiese, dése cuenta al Congreso para los efectos ulteriores, comuníquese al Gobierno del Estado de Panamá y publíquese en el Diario oficial.

Puesto en discusión el anterior proyecto de resolución, fue aprobado por el voto unánime de los señores Magistrados, quienes dieron por concluido el presente Acuerdo, que firman ante el infraescrito Secretario.

El Presidente, Manuel z. de la Espriella- El Vicepresidente, Francisco Muñoz- Froilán Largacha- Antonio María Restrepo.- Hermógenes Wilson.

El Secretario, Joaquín Esguerra O.

Informe de la Comisión de Inspección de actos legislativos

Ciudadanos Senadores.

El señor Manuel Troyano denuncia el artículo 1º. de la ley 11 del Estado de Panamá, expedida en 29 de Octubre de 1883, como contraria á la Constitución Nacional.

Por la expresada ley se reforman varias disposiciones constitucionales del Estado, y el artículo 1º. denunciado dice lo siguiente [...].

Es indudable que los Estados pueden exigir las condiciones que estimen convenientes en los ciudadanos elegibles para los empleos de los respectivos Estados; pero carecen, en absoluto, de facultad para modificar ó reformar la Constitución nacional, determinando las cualidades que deben tener los empleados nacionales.

Los artículos 33, 75 y 81 tratan explícitamente de las condiciones que deben tener los elegidos conforme á la Constitución nacional.

El artículo 33 declara que son elegibles para los puestos públicos del Gobierno general, los colombianos varones, mayores de 21 años, ó que sean ó hayan sido casados, con excepción de los ministros de cualquier religión.

El artículo 71 prohíbe la reelección para el próximo período del ciudadano que haya ejercido la Presidencia; y el artículo 81 dice que no podrán ser elegidos Senadores y Representantes, el Presidente de la Unión, sus Secretarios de Estado, el Procurador general y los Magistrados de la Corte Suprema federal.

El artículo 1º de la ley 11 de Panamá, exige la condición de vecindad en el Estado y residencia en él por cinco años, á los ciudadanos elegibles para Senadores y Representantes, y esto es adicionar las disposiciones de la Constitución nacional.

Tanto la Suprema Corte federal como el Senado de Plenipotenciarios han declarado la inconstitucionalidad de las leyes de los Estados que determinan, no el modo de elegir los empleados nacionales, que para esto tienen pleno derecho, sino las condiciones que estos funcionarios

deben tener; y esta práctica es la más conforme con el espíritu y letra de nuestras instituciones.

En consecuencia, vuestra Comisión os propone:

“El Senado de Plenipotenciarios anula el artículo 1º. de la ley 11 de 1883, expedida por la legislatura del Estado de Panamá, en cuanto fija las condiciones que deben tener los ciudadanos elegibles para Senadores y Representantes, por ser contrario á la Constitución nacional”.

Bogotá, Junio 9 de 1884

Honorables Senadores

Carlos Martín- Aquileo Parra- Jose Manuel Goenaga- Jesús Jiménez-Aristides Calderón.

Secretaría del Senado- 14 de Junio de 1884

Se aprobó el anterior proyecto de resolución en primer debate.

Junio 16- Se aprobó en segundo y último debate.

Clemente Salazar M.

Senado de Plenipotenciarios- Bogotá, 16 de Junio de 1884

Resolución:

El Senado de Plenipotenciarios anula el artículo 1º. de la ley 11 de 1883, expedida por la Legislatura del Estado de Panamá, en cuanto fija las condiciones que deben tener los ciudadanos elegibles para Senadores y Representantes, por ser contrario á la Constitución nacional.

El Presidente,

Manuel Laza Grau

El Secretario,

Clemente Salazar M.¹⁰⁵

¹⁰⁵ *Leyes de 1884*, Bogotá, Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, 1884, pp. 381-393.

En nuestro libro sobre los modelos de control administrativo¹⁰⁶, a esta forma de control constitucional la denominamos *mixta*, porque la mayoría de las veces nacía de la acción pública que tenía todo ciudadano contra las leyes federadas. La Corte, si había unanimidad, suspendía la disposición, y si no, la dejaba vigente, pero siempre la remitía al Senado para que la anulara o la dejara vigente. En dicho procedimiento, este órgano legislativo formaba parte del poder judicial.

Por ello, llama profundamente la atención que este tema se incluyera dentro de la ciencia administrativa y no dentro del derecho constitucional. Al inspeccionar las proposiciones de ciencia y derecho constitucional de 1868 en el Colegio del Rosario¹⁰⁷, no se encuentra por ninguna parte el tópico de la suspensión y anulación de las leyes de los estados federados. Luego, el peso de la administración pública era mayor del que se ha pensado, pues era la encargada de regular estos importantísimos instrumentos de un Estado democrático de derecho, que iniciaban con demandas ciudadanas, las cuales eran suspendidas por el poder judicial federal, y por último invalidadas por el Senado Federal.

En 1879 el senador panameño Gil Colunje, quien fue rector del Colegio Mayor del Rosario¹⁰⁸, presentó un proyecto de ley sobre “La

106 Malagón Pinzón, *Los modelos de control administrativo...*, pp. 118-131.

107 *Certámenes públicos que presenta el Colegio de Nuestra Señora del Rosario*, pp. 84-90.

108 Este importante político nació en dicha ciudad el 1.º de septiembre de 1831 y murió el 6 de enero de 1889. Estudió sus primeras letras en el colegio provincial de su ciudad natal y en 1853 viajó a Bogotá para comenzar su formación en Jurisprudencia en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. En los años de 1856 a 1859 fue diputado principal en la primera asamblea constituyente del departamento de Panamá. Entre 1859 y 1862 se desempeñó como miembro de la Cámara de Representantes, secretario de Gobierno de Panamá, presidente del mismo departamento, magistrado de la Corte Suprema. De 1872 a 1874 ocupó el cargo de ministro de Relaciones Exteriores. En el campo de la educación fue director general de Instrucción Pública y rector del Colegio Mayor del Rosario, por dos periodos de 1875 a 1877, y de 1878 a 1880. Este último periodo no lo finalizó, pues fue removido en 1879, en virtud de la Ley 6.ª del 29 de noviembre, por la que el rector y el vicerrector del Colegio eran nombrados por el gobernador del estado de Cundinamarca, en ejercicio del patronato. Este funcionario decidió reemplazar a Gil Colunje como rector por el señor Januario Salgar. Esta situación generó una disputa jurídica sobre la autonomía del Colegio Mayor, que se saldó a favor de esta institución en examen de constitucionalidad que practicaron la Corte

Responsabilidad de los Estados para con los particulares en el caso de anulación de ciertos actos legislativos”. Su artículo único prescribía: “siempre que, a virtud de lo establecido en el artículo 72 de la Constitución de la Unión, fuere anulada una disposición legislativa cuya ejecución hubiere irrogado o llegare a irrogar a algún particular perjuicios apreciables en dinero, será de cargo del respectivo Estado indemnizarlos, i de la Corte Suprema federal el oír i decidir la correspondiente demanda”¹⁰⁹. Este proyecto fue aprobado en primer debate y pasó al segundo, donde se hundió. Es pertinente transcribir la opinión de la Comisión del Senado Federal sobre la importancia del tema:

El proyecto se refiere a los actos legislativos de las Asambleas de los Estados, que evidentemente se desvíen de su esfera de acción constitucional; porque son estos los actos que, según el artículo 14, se hallan sujetos a suspensión i anulación; pero dichos actos, según el citado artículo, nunca traerán al Estado responsabilidad de ningún jénero cuando no se hayan ejecutado i surtido sus efectos. De manera que esa responsabilidad había o tendrá que hacerse efectiva, cuando los actos espresados se hubieren ejecutado, produciendo todas sus consecuencias. En éste principio de moral i de justicia convinieron los Estados; i de aquí deduce la Comisión, de acuerdo con otras disposiciones constitucionales, la competencia del Gobierno general para legislar en la materia, pues a la Corte Suprema puede atribuírsele el conocimiento i decisión, en una sola instancia de los juicios que para obtener la indemnización correspondiente hayan de promoverse [...].

En el derecho Civil, i en la práctica de los Tribunales, es bien frecuente el reconocimiento de los daños i perjuicios causados declarándose en la decisión de las demandas privadas: i lo que es un principio de los particulares ¿por qué no habrá de ser igualmente para los gobiernos de los Estados, cuando por la ejecución de los actos legislativos de sus Asambleas, contraríen a la Constitución i a las leyes, i hayan

Suprema Federal y el Senado de la República, en el que se anuló la mencionada norma de 1879. Malagón Pinzón, “La acción pública de inconstitucionalidad...”, pp. 207-231.

109 *Diario Oficial*, Bogotá, martes 13 de mayo de 1879, núm. 4413, p. 6696.

ocasionado daños i perjuicios? Los Estados no pueden menos de ser considerados responsables de los que por su causa se irroguen a los particulares, i muchas veces hemos visto indemnizaciones decretadas a favor de los mismos interesados con cargo a la Hacienda Pública, en consecuencia de abusos cometidos en el orden de las cantidades o en las tarifas de aduanas, como una reparación merecida. Esta reparación es siempre un medio de la real i efectiva responsabilidad de que trata el proyecto, cuando ya no puede tener lugar la restitución, i ella se verificará valorando la importancia o entidad del daño, sino a regulación de la Corte, oyéndose en su caso a peritos que garanticen el acierto de las resoluciones judiciales.¹¹⁰

Aquí se encuentra, probablemente, el primer intento de responsabilidad del Estado por el hecho de la declaratoria de inexecutable de las leyes estaduales que en su aplicación hubieran ocasionado perjuicios.

El programa de Derecho Administrativo de 1868 se basaba en el Código de Régimen Político y Municipal del Estado de Cundinamarca. Este se expidió en 1858 y permaneció vigente hasta 1888, año en el que la Regeneración lo cambió, pero estas modificaciones no afectaron los temas allí desarrollados, y siguieron siendo los mismos de los radicales, con las variaciones propias de un cambio del federalismo al centralismo. Los tópicos para resaltar de este programa son los siguientes:

División territorial de Cundinamarca

Régimen Político

Administración Pública

Administración Política

Quiénes son empleados públicos

Quiénes son funcionarios públicos

Quién es el jefe superior del Estado.

Poder Ejecutivo

Quién es el encargado del Poder Ejecutivo i quiénes son sus agentes.

Residencia del encargado del poder ejecutivo.

Quiénes lo reemplazan

Atribuciones del encargado del poder ejecutivo.

Secretarías de Estado

Gobernadores de Departamento

Alcaldes- Son al mismo tiempo jefes de la administración pública en el distrito i agentes del Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes en el mismo distrito- Su nombramiento, duración i atribuciones.

Correjidores

Ministerio Público- Sus funciones- Quiénes lo ejercen

Obligación de servir destinos onerosos

Juramento i posesión de los empleados públicos

Régimen Municipal

Qué objetos comprende la organización municipal- Cuáles la administración municipal

A cargo de quién está la administración de los intereses del común.

Corporaciones i Empleados Municipales

Corporaciones municipales en general.

Sus atribuciones.

Acuerdos de las Corporaciones Municipales.

Cómo deben ser discutidos los proyectos de acuerdo.

Quién los sanciona

En qué casos debe el alcalde rehusarle su sanción.

Suspensión de los acuerdos municipales.

Quiénes pueden suspenderlos i en qué casos.

Nulidad de los mismos.

Establecimientos públicos propios del común

Propiedad de los pobladores sobre el área de población, i arreglo de esta.

Cuáles son los bienes del común de cada distrito

Espropiación i Ocupación de la propiedad por causas de utilidad pública

Espropiación en casos comunes.

Ocupación de la propiedad en caso de guerra.¹¹¹

Es preciso ir al Código para mirar las definiciones de varias de estas proposiciones. La primera de ellas es la de administración pública, que de acuerdo con el artículo 14 era “el ejercicio del Poder ejecutivo i la acción de los empleados de sus dependencias para el cumplimiento de la Constitución i las leyes”¹¹². Como se puede ver, esta idea se ligaba bastante al criterio orgánico del derecho administrativo, pues este coincidía con la rama ejecutiva. En palabras de Manuel Colmeiro, administrativista español del siglo XIX:

(Se depositó) la Administración en un gobierno responsable. Administrar, pues, equivale a gobernar [...] ahora se deja ver que la palabra gobierno es anfibológica, pues ya no significa como antes la suma de los poderes públicos, ni determina la organización política de un Estado o su Constitución sino que expresa solamente la idea de un poder central que representa a la sociedad [...] pero sin atribuciones en cuanto a la legislación y a la justicia.¹¹³

111 *Ibid.*, pp. 94-95

112 *Los Doce Códigos del Estado de Cundinamarca*, p. 31.

113 Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español. Tomo 1*, Madrid, 1865, p. 6, citado en Antonio Descalzo González, *La noción de derecho administrativo en España: algunas cuestiones de reciente actualidad*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011, p. 24.

Lo que Colmeiro señala es que antiguamente el gobierno, bajo la ciencia de la policía, se comprendía como el manejo del Estado en su totalidad, la ejecución de todas las competencias estatales, y en el Estado liberal, que es donde él escribe, se concibe como administración y esta como rama ejecutiva. De acuerdo con nuestro código, la administración pública estaba integrada por “la administración municipal; la Policía; la administración fiscal, la de obras i establecimientos públicos de cargo del poder ejecutivo; la organización i uso de la fuerza pública; i la administración política”¹¹⁴. Esta última se definía como “la parte de la administración pública que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de la Constitución i de las leyes que organizan el Gobierno del Estado”¹¹⁵.

Nuevamente, es Colmeiro quien explica esta situación. Para él, existía un principio del poder administrativo que era el “que la administración sea análoga á las instituciones políticas, porque si la Constitución ordena, distribuye y modera los poderes del estado, cualesquiera cambios y mudanzas que experimente esta organización fundamental, trascienden necesariamente al poder administrativo, que en suma es el mismo poder ejecutivo encargado de aplicar las leyes de interés común”¹¹⁶. Como lo apreciamos más arriba, en este código encontramos un modelo judicialista de control administrativo, pues el juez ordinario encausaba a la administración pública. Y también anotamos que, como éramos un Estado federal, existieron otros estados federados, aparte de Cundinamarca, donde subsistió este mismo modelo, como era el caso de Boyacá. De este último hallamos una sentencia del Tribunal Superior del Estado que invalidó un acto administrativo general de la municipalidad de Chiquinquirá. En este procedimiento rindió su opinión el procurador del Estado, y esta fue acogida por los magistrados:

114 *Los Doce Códigos del Estado de Cundinamarca*, p. 31.

115 *Idem*.

116 Manuel Colmeiro, *Elementos del derecho político y administrativo de España*, Madrid, Imprenta de Martínez García, 1870, p. 121.

TRIBUNAL SUPERIOR.- Tunja, Junio 19 de 1871

Los artículos 4º, 5º, 6º. i 9º. del acuerdo espedido en octubre del año pasado por la municipalidad del distrito de Chiquinquirá sobre rentas, se opone abiertamente a la lei L del Estado, porque el artículo 56 de esta lei señala los objetos impositivos, i en ellos no se designa el de ganado en pie, establecido por el artículo 4º. del acuerdo; por consiguiente no es legal el pago de cinco centavos que allí se exige.

Por los artículos 5º i 6º del acuerdo, traspasa la municipalidad sus facultades con relación al artículo 5º. de la lei XCVIII, porque esta lei que adiciona i reforma la L, al autorizar a los distritos para establecer impuestos sobre pesos, pesas i medidas, a la vez fija la tasa de dos i medio centavos por el uso del metro en todo un día, lo mismo que del kilogramo i medio kilogramo: de manera que es contrario a la lei el esceso introducido por estos artículos. Además, el acuerdo se espidió en octubre del año pasado, i la lei XCVIII fue sancionada i publicada en noviembre del mismo año; así es que la disposición aplicable en el presente caso, es la lei L, por la cual las municipalidades no tenían facultad de gravar con impuestos los pesos, pesas i medidas [...].

Por lo espuesto, el Tribunal de conformidad con el parecer del señor Procurador, declara nulos los artículos 4º, 5º, 6, i 9º. del espresado acuerdo.¹¹⁷

De vuelta al devenir de la administración pública en el Colegio Mayor, debe señalarse que en 1872 en este claustro se enseñaban las asignaturas de Ciencia i Derecho Constitucional i Táctica de las Asambleas y Ciencia i Derecho Administrativo, por el catedrático Juan Manuel Rudas, quien tenía a su vez el cargo de vicerrector de la institución¹¹⁸. En diciembre de ese mismo año, la Consiliatura aprobó un nuevo reglamento de estudio del Colegio Mayor, el cual fijaba la enseñanza de las materias de administración pública en los cursos de derecho:

117 *El Boyacense*, Tunja, 13 de agosto de 1870, núm. 198, p. 824.

118 *Crónica del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1872, p. 2.

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

1er. Curso. Ciencia Constitucional y Administrativa. Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión.

2do. Curso. Ciencia de la Legislación Civil y Penal.

3er. Curso. Prolegómenos del Derecho y Derecho Romano.

4º. Curso. Derecho Internacional y Tratados Públicos.

5º. Curso. Ciencia de la Organización Judicial y de las Pruebas Judiciales.

6º. Curso. Economía política.

7º. Curso. Derecho Civil español y nacional.

8º. Curso. Derecho Civil cundinamarqués.

9º. Curso. Procedimientos judiciales de la Unión de Cundinamarca.¹¹⁹

En 1882, el presidente de la República, Rafael Núñez, dictó el Decreto 129 del 25 de febrero, por el cual reorganizaba esta institución. En dicho acto administrativo, la Facultad de Jurisprudencia tenía que ofrecer las asignaturas de: Economía Política, Ciencia de la Legislación Civil y Penal, Ciencia Constitucional y Administrativa, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, Derecho Romano, Derecho Civil Español y Nacional, Derecho Civil Cundinamarqués, Derecho Internacional Público y Tratados Públicos, Derecho Internacional Privado e Historia del mismo, Procedimientos Judiciales del Estado y de la Unión, Pruebas Judiciales y Organización Judicial y Práctica Forense¹²⁰. Como se pudo apreciar, la administración pública tuvo una enseñanza plena durante el radicalismo en lo que hoy es la Universidad del Rosario, antiguo centro educativo que se constituyó en uno de los baluartes de los liberales, y que como estudiaremos en el capítulo siguiente, fue de las primeras

119 Archivo Histórico del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, *Actas de Conciliatura*, vol. 132, 1872-1877, ff. 59-64.

120 Gaitán Bohórquez, *El Colegio del Rosario*, p. 42.

instituciones en pasar a ser controladas por los representantes de la Regeneración, quienes la fusionaron con la Universidad Nacional.

La ciencia y el derecho administrativo en Antioquia

En 1865 en el Colegio del Estado de Antioquia se impartía la enseñanza de la jurisprudencia y las ciencias políticas. El pénsum de la carrera era el siguiente: Principios de Legislación Civil y Penal; Constitución de la Unión Colombiana, Constitución del Estado de Antioquia, Hermenéutica y Estadística; Historia e Instituciones de Derecho Romano, en General y del Derecho Civil Patrio; Código Penal, Teoría del Jurado y Medicina Legal; Código Judicial, Ciencia de la Organización Judicial y Pruebas Judiciales; Prácticas de los Tribunales, Prácticas de la Administración Pública, Táctica de las Asambleas Legislativas y Elocuencia del Foro; Códigos Político, de Policía y de Elecciones y Ciencia Administrativa; Derecho Internacional, Tratados Vigentes de la Unión y Diplomacia¹²¹.

En 1871 se creó la Universidad de Antioquia, como una reacción conservadora al ateísmo de los liberales radicales, manifestado principalmente en su modelo de educación pública y laica. Por ello, los antioqueños decidieron publicar la Constitución de la provincia de Antioquia de 1812, la cual disponía en el título IX el tema de la instrucción pública, y allí en el numeral 2.º se prescribió: “Habrá igualmente un Colegio y Universidad en que se enseñe a los jóvenes de toda la provincia la gramática, la filosofía en todos sus ramos, la religión, la moral, el derecho patrio con el público y político de las naciones”¹²².

Esta Carta de 1812 sirvió de justificación para crear un ente universitario que preservara la religión católica y, por supuesto, la ideología conservadora. Este fue creado por la Asamblea Legislativa del Estado de Antioquia en sesión del 14 de octubre de 1871, en la que

121 *Decreto sobre Plan General de Estudios, i Reglamento para El regimen Interno del Colegio del Estado*, Medellín, Imprenta de Isidoro Isaza, 1865, p. 27.

122 Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra, *Constituciones de Colombia. Tomo I*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951, p. 346.

se dictaminó que el Colegio del Estado se transformara oficialmente en universidad¹²³. En este nuevo centro la ciencia administrativa también era objeto de estudio, de acuerdo con los certámenes públicos, que establecían lo siguiente:

Escuela de Jurisprudencia

Acto 1º.

1º. Ciencias Constitucional y Administrativa

Catedrático, Señor Doctor Román de Hoyos

Cursantes: Castro Heliodoro, Muñoz José María, Prieto Pastor, Restrepo Antonio María, Serna José María.¹²⁴

El derecho administrativo también lo era, pero como conocimiento del Código de Régimen Político y Municipal, como se señaló en acápite precedentes. Veámoslo:

Acto 3º.

2do. Códigos de Minas, Político y Municipal y de Elecciones.

Catedrático, Señor Doctor Pascual González:

Cursantes: Bónis Carlos; Correa Esteban; Correa Ramón; Ortiz Francisco; Restrepo Antonio José.¹²⁵

Es interesante hacer algunas anotaciones biográficas sobre el profesor de ciencia administrativa Román de Hoyos. Este nació en Sopetrán en febrero de 1816, estudió sus primeras letras en el seminario de su ciudad natal y posteriormente viajó a Bogotá a estudiar

123 Luis Javier Villegas Botero, "Oposición del Estado de Antioquia al proyecto educativo radical y la Universidad Nacional", en *Universidad, cultura y Estado. Tomo 1*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017, p. 52.

124 *Certámenes públicos de la Universidad de Antioquia*, Medellín, Imprenta del Estado, 1875, p. 5.

125 *Ibid.*, p. 6.

Jurisprudencia en el Colegio Mayor del Rosario, del que se graduó en 1836. Obtuvo su título de abogado en 1839^[126].

Hoyos desempeñó los cargos de juez letrado de Antioquia, ministro del Tribunal, miembro de la Cámara de Provincia, representante y senador, procurador general y notario público. Y fue catedrático de literatura, derecho penal, derecho civil, pruebas judiciales, filosofía, historia, economía política, derecho internacional, derecho romano, derecho constitucional y ciencia administrativa. También fue rector del Colegio Provincial de Antioquia, de 1864 a 1873^[127], por lo que estuvo presente durante la conversión en Universidad en 1871.

La ciencia y el derecho administrativo en la Universidad Nacional de Colombia

Introducción

Con respecto al acontecer de nuestras disciplinas en la Universidad Nacional de Colombia, haremos una pequeña introducción sobre su creación y además comentaremos un poco sobre la polémica por los textos prohibidos que se produjo en el interior de este claustro. En materia de educación superior los radicales crearon la Universidad Nacional como el modelo de universidad pública para la formación de ciudadanos¹²⁸. Eligieron como su primer rector a Manuel Ancízar, uno de los compañeros de Agustín Codazzi en la Comisión Corográfica¹²⁹.

La Universidad debía estar compuesta por “seis escuelas y se le adscribirían la Biblioteca Nacional, el Observatorio Astronómico y el

126 Robledo, *op. cit.*, p. 137.

127 *Idem.*

128 Gilberto Loaiza Cano, “Educar y gobernar. Ensayo sobre el proceso de fundación de la Universidad Nacional de Colombia”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, núm. 29, 2002, pp. 223-250.

129 Gilberto Loaiza Cano, *Manuel Ancízar y su época. Biografía de un político hispanoamericano*, Medellín, Eafit-Universidad Nacional, 2004, pp. 187-193.

Museo, así como el laboratorio químico y los hospitales de Caridad y Militar”¹³⁰.

La organización de la Universidad buscaba varios propósitos: el primero de ellos era fomentar y fortalecer la nacionalidad, pues se pensó que al conformarse una institución que no hiciera parte de ningún estado federado, sino de todo el país, se generaba un sentimiento de pertenencia a la nación. El segundo fue fortificar la democracia, ya que al ser un centro de educación público y gratuito se podría conseguir, por medio de la educación, la equiparación social.

En última instancia, se buscó que fuera la principal promotora de la libertad de enseñanza y del pensamiento laico, ya que debía ser la generadora de la separación entre Iglesia y Estado, formando verdaderos ciudadanos libres y no súbditos sometidos a los dictámenes de la religión católica. En este sentido, por ejemplo, fue muy importante el restablecimiento de la enseñanza a partir de los libros de Destutt de Tracy y de Bentham¹³¹. Y es justamente sobre estos dos autores que se presentó una polémica en la que estuvo involucrado el Colegio Mayor del Rosario y que repercutió en la Universidad Nacional. En efecto, el liberal Ezequiel Rojas era catedrático del Colegio Mayor y allí fundamentaba sus clases en los autores mencionados. Esta situación fue criticada por José Joaquín Ortiz en el periódico de orientación católica *La Fe*, aduciendo que la Santa Sede había proscrito a estos autores por promover el sensualismo, la corrupción y el materialismo. Rojas contestó en la *Revista Colombiana* de 1868 que “todas las religiones a excepción de la de Jesucristo son falsas y que Bentham no escribió para pueblos paganos y que tampoco los estudiantes del Colegio del Rosario lo eran”¹³². A pesar de estas afirmaciones, el conservador Ortiz continuó con su querrela. En este sentido arguyó:

130 José David Cortés Guerrero, “Los debates político-religiosos en torno a la fundación de la Universidad Nacional de Colombia, 1867-1876”, en *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, Bogotá, Universidad Nacional, 2006, p. 327.

131 *Ibid.*, pp. 329-330.

132 *Ibid.*, p. 339.

[...] y la autoridad eclesiástica no podrá prohibir obras que contengan tales doctrinas? [...] ¡Oh padres colombianos! ¡Vosotros amáis a vuestros hijos, que son el ornato y las únicas esperanzas vuestras y de la patria! ¿cómo permitís que corrompan sus corazones con semejantes doctrinas? ¿Qué!, ¿vendéis así sus almas preciosas, su bella inteligencia, su porvenir por un poco de falsa ciencia? Decidme: ¿qué serán un día en el seno de vuestra familia y en el seno de la sociedad, si ponen en práctica este canon del egoísmo sensual?¹³³

Más adelante, la disputa siguió a través de un artículo del periódico *La Caridad*, en el que se esgrimían lo peligrosas que eran las ideas de los mencionados autores. Se llegó a proponer una “Santa Cruzada de la civilización católica” para oponerse a la “liga de la instrucción de los librepensadores”¹³⁴.

Como se mencionó, la Universidad Nacional no fue ajena a esta querrela por los textos prohibidos, lo que ocasionó, entre otros efectos, la renuncia de su rector Manuel Ancizar. En 1870 los radicales, entre ellos Ezequiel Rojas, promovieron una normativa por medio de la cual imponían como obligatoria la enseñanza de estos autores en la Universidad Nacional, situación que fue muy reprochada por los conservadores y por la Iglesia. Para la muestra, la opinión del autor de las famosas *Reminiscencias de Santa fe de Bogotá*, José María Cordovez Moure, quien formó parte de este estamento crítico contra la Universidad Nacional, y quien arguyó que los estudiantes estaban desarrollando unas costumbres perniciosas. Leámoslo:

Los jóvenes tomaron afición a la política, a hacer malos versos, a perjurar y a renegar de su sangre en las mesas electorales, a fumar cigarrillos, a beber brandy, a frecuentar los garitos y las compañías más que sospechosas; a contradecir, por sistema, el sentimiento religioso del país, a perorar en el cementerio, espetándole al muerto discursos brutalmente materialistas; a armar camorra todas las noches en la *Botella*

133 *Ibid.*, p. 333.

134 *Idem.*

de Oro o en *Los Portales*, poniendo en danza los revólveres, sin cuidarse de los infelices transeúntes que, por equivocación, echaban al otro mundo; a irrespetar a las mujeres, hasta obligarlas a emprender largos rodeos para librarse del escarnio al tener que pasar junto a ellos, y, lo que era más triste aún, a proporcionar a los boticarios pingües ganancias por el enorme consumo de drogas mercuriales y otros específicos, que en castigo de sus pecados propinaban los esculapios.¹³⁵

Aun los mismos liberales hicieron críticas a esta normativa esgrimiendo que cercenaba la libertad de enseñanza y en general los principios liberales¹³⁶, y que era contraria a los lineamientos de la Constitución de 1863.

La enseñanza de la administración pública

A continuación entramos en materia y pasamos a ver cómo fue la instrucción de las disciplinas administrativas en esta institución. Allí se impartieron tanto la ciencia de la administración como el derecho administrativo, en concordancia con el reglamento orgánico de dicho centro educativo, el cual en su artículo 98 describió las materias que debían cursarse en la Escuela de Jurisprudencia. Esta dividía la carrera en doce cursos impartidos en cuatro años, de la siguiente manera:

PRIMER AÑO

Curso 1º. Prolegómenos del Derecho, i Derecho romano.

Curso 2do. Ciencia constitucional, i Derecho constitucional.

Curso 3ero. Ciencia administrativa, i Derecho administrativo.

135 José María Cordovez Moure, *Reminiscencias de Santa fe de Bogotá*, citado en José David Cortés Guerrero, "La Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia: argumentos, debates, y críticas en sus primeros años (1867-1876)", en *Universidad, cultura y Estado. Tomo 1*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017, pp. 34-35.

136 *Ibid.*, pp. 337-349.

SEGUNDO AÑO

4to. Derecho civil patrio.

5to. Derecho civil español.

6to. Derecho mercantil i leyes fiscales.

TERCER AÑO

7mo. Ciencia de la legislación civil i penal

8vo. Derecho internacional i Tratados públicos.

9no. Economía política i Estadística.

CUARTO AÑO

10mo. Organización judicial i pruebas judiciales.

11ero. Derecho penal i procedimientos judiciales.

12do. Táctica de las asambleas, i Oratoria parlamentaria i forense.¹³⁷

Oficialmente, la Universidad no iniciaría sus clases hasta el año siguiente, pero en este primer currículo de Derecho se puede apreciar la existencia de las asignaturas de administración pública, tanto la ciencia administrativa como el derecho administrativo, y ellas tuvieron como primeros profesores, en el rango de principal a Teodoro Valenzuela, y en el de sustituto a Manuel Ignacio de Narváez.

Como lo acabamos de mencionar, las clases iniciaron de manera oficial en 1869, y en el primer año se impartieron las asignaturas de Derecho Romano, Ciencia Constitucional y Ciencia Administrativa, la cual corrió a cargo de don Santiago Pérez¹³⁸. Este insigne catedrático nació en Zipaquirá el 23 de mayo de 1830. Fue estudiante del Colegio Mayor del Rosario durante la rectoría de Lorenzo María Lleras, de 1842 a

¹³⁷ *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo I*, Bogotá, 1868, p. 35.

¹³⁸ *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo II*, Bogotá, 1869, p. 12.

1846^[139]. Se graduó de abogado en el Colegio del Espíritu Santo, el 18 de agosto de 1851, según consta en la crónica del nombrado claustro, fecha en la que también lo hicieron su hermano Felipe y Pantaleón Ribón:

CONSEJO DE JURISPRUDENCIA

Esta Corporación ha practicado, desde el día de la publicación de nuestro número anterior hasta hoy, los exámenes que se espresan á continuación con los números de la serie que llevan el correspondiente libro de actas.

[...].

12. El 18 de agosto, de las cuatro á las seis de la tarde, el del Señor SANTIAGO PEREZ, en las materias marcadas con los números 3º, 4º, 5º, i 8º, pues había sido examinado i aprobado ántes, el 1º. de junio último. Fue aprobado con plenitud, i se le confirió en consecuencia el grado de Doctor, espidiéndosele el título.

[...].

Nuestra satisfacción al conferir estos tres últimos grados ha sido indecible, ya porque los graduandos han sido alumnos de nuestro establecimiento de años atrás i altamente estimados por nosotros, ya porque hemos terminado su educación, i ya en fin por el lucimiento con que se desempeñaron en sus exámenes respectivos.¹⁴⁰

Fue profesor de economía política en 1869 en el Colegio Mayor del Rosario y presidente de la República encargado. Posteriormente, fue designado ministro plenipotenciario ante los Estados Unidos de América¹⁴¹. En 1874 fue elegido presidente de la República, cargo que desempeñó por dos años. Durante su ejercicio procuró que los ciudadanos se sintieran cercanos al Gobierno, por lo cual publicó el

139 Santiago Pérez, *Manual del ciudadano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, p. 169.

140 *Crónica Mensual del Colegio del Espíritu Santo*, núm. 31, Bogotá, 31 de agosto de 1851, pp. 155-156.

141 Santiago Pérez, *Manual del ciudadano*, p. 170.

siguiente aviso en el *Diario Oficial*: “El Presidente de la Unión despacha con los Secretarios de Estado hasta las dos de la tarde, y desde esa hora hasta las cuatro recibe a las personas que quieran hablarle sobre negocios públicos”¹⁴². En 1885 se alejó del país y se radicó en la ciudad de Nueva York. Regresó seis años después para asumir el cargo de rector de la Universidad Externado de Colombia, pero en 1893 el vicepresidente de la República, Miguel Antonio Caro, lo acusó de sedición y fue expulsado de Colombia¹⁴³.

Pérez decidió entonces trasladarse a París, donde experimentaría múltiples dificultades económicas. Para subsistir daba clases de idiomas a estudiantes suramericanos¹⁴⁴. El 12 de mayo de 1896, el dictatorial gobierno colombiano revocó el acto administrativo de expulsión, pero Pérez se negó a regresar al país porque persistían las limitaciones democráticas que provocaron su salida¹⁴⁵. Falleció en París el 5 de agosto de 1900, y como bien lo dijo Baldomero Sanín Cano: “Santiago Pérez fue víctima de un régimen inferior a su desprecio”¹⁴⁶.

Para continuar observando la situación de la enseñanza de la administración pública en la Universidad Nacional, debe mencionarse que hay registros de alumnos que participaron en los certámenes y en los exámenes públicos en 1869, 1871 y 1873. Por ejemplo, Carlos Martínez Silva hizo parte del certamen de ciencia administrativa y derecho administrativo en 1869^[147].

En los exámenes anuales de 1871 las calificaciones para “Ciencia Administrativa i Derecho Administrativo” fueron las siguientes: “Sobresalientes: Angulo, Felipe; Pareja, Eloi; Salazar, Clemente; Sáenz, Carlos; Vargas, Ricardo. Notable: Pulido, Abraham”¹⁴⁸.

142 *Idem*.

143 *Ibid.*, p. 171.

144 *Idem*.

145 *Idem*.

146 *Ibid.*, p. 172.

147 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo III, 1870*, p. 23.

148 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo V, 1871*, p. 551.

En diciembre de 1873, en los certámenes públicos de la Escuela de Jurisprudencia, concursó en “Ciencia i Derecho Constitucional i Ciencia i Derecho Administrativo”, el alumno Juan E. Trujillo¹⁴⁹. En 1872 se profirió un decreto orgánico de la Universidad que hizo unas variaciones al plan de estudios de la carrera de Jurisprudencia. Veámoslo:

Primer Año.

-Ciencia Constitucional y Administrativa y Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión.

-Ciencia de la legislación Civil y Penal.

-Economía Política y Leyes Fiscales de la Unión.

Segundo Año.

-Prolegómenos de Derecho y Derecho Romano.

-Derecho Civil Nacional (Derecho Civil Español con las reformas introducidas por las leyes nacionales).

-Derecho Internacional, Tratados Públicos de la Unión y Táctica de las Asambleas legislativas.

Tercer Año.

-Ciencia de la Organización Judicial y de las Pruebas Judiciales.

-Estudio Comparativo del Derecho Civil, penal y Comercial de los Estados Unidos de la Unión.

-Organización Judicial y Procedimientos Judiciales de la Unión, y Estudio Comparativo de la Organización Judicial y Procedimientos Judiciales de los Estados y de la misma.¹⁵⁰

149 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo VII, 1873*, p. 544.

150 Carol Villamil Ardila, *Aproximación histórica a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional*, Bogotá, 2001, p. 33.

De este p ensum hemos desentrañado el programa de la asignatura de Ciencia y Derecho Administrativo, impartida por el profesor José María Quijano Wallis. Este jurista y político nació en Popayán en 1847 y murió en Bogotá en 1922. Estudió Derecho en la Universidad del Cauca y culminó su carrera en 1869. En sus palabras:

Recibí el diploma universitario que me acreditaba de Doctor en Jurisprudencia y Profesor de abogacía, de manos del Vice-Rector [...] y de los miembros del Consejo de la Facultad, Doctores Zenón Pombo, Miguel S. Valencia, Emigdio Palau, Pablo Diago y Aquilino León. El diploma est  además refrendado por el Dr. Andrés Cerón, Gobernador del Cauca en esa época, y lleva la firma del que fue más tarde tan c ebre en Colombia, Dr. Carlos Albán, que ejercía entonces el puesto de Secretario de la Facultad.¹⁵¹

Quijano Wallis desempeño gran cantidad de funciones públicas, de las cuales cabe mencionar la de regidor en Popayán, legislador y diputado en la Asamblea del Cauca, diputado y senador en el Congreso Federal y diplomático ante los gobiernos de Inglaterra, Francia, Suiza e Italia. Asimismo, desempeño la rectoría de la Universidad del Cauca y fue presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia¹⁵². Este catedrático propuso una serie de reformas a la Constitución de 1886, formuladas desde París en 1915. Vale la pena en este sentido resaltar la de cambiar nuestro sistema de gobierno de uno presidencial a uno parlamentario. Leamos los planteamientos:

En Colombia nunca se ha ensayado el régimen parlamentario que, a pesar de sus defectos, es la mejor fórmula de gobierno que ha alcanzado la ciencia constitucional en los países civilizados, ya sea en monarquías, como en Inglaterra, España e Italia, o en repúblicas, como Francia, Suiza y Chile.

151 José María Quijano Wallis, *Memorias autobiográficas histórico-políticas y de carácter social*, Bogotá, Editorial Incunables, 1983, p. 134.

152 Véase <<https://www.proclamadelaucaca.com/jose-maria-quijano-wallis/>>. Consultado el 7 de junio del 2018.

En Colombia existe un régimen u una organización del Poder ejecutivo que no tiene semejante en ningún otro país.

El Presidente de la República tiene un exceso de facultades, sobre todo en materia de nombramientos, que no se compadece con los genuinos principios republicanos.

Existiendo en la organización del Poder ejecutivo un régimen representativo, que no parlamentario, es impropio que los colaboradores del Presidente se llamen Ministros, pues esto supone siempre que dependen del Parlamento.

Más correcto es el nombre de Secretarios como en los Estados Unidos, o en el Gobierno Pontificio, o Jefes de Departamentos Administrativos, como en Suiza.¹⁵³

Quijano Wallis prosiguió entonces argumentando que

En los países regidos por el sistema parlamentario, la administración propiamente dicha y el nombramiento de los empleados que ella exige, corresponden casi exclusivamente al Ministerio. De ahí el nombre de Ministros (contracción de administradores) de los individuos que forman aquel, designados por el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con el Parlamento.

No obstante que la formación y actuación de nuestros Congresos deja mucho que desear, sería conveniente ensayar discretamente algunos elementos del régimen parlamentario, el cual es un gran factor de la paz pública y de la alternancia de los partidos en el ejercicio del poder.

En todo caso, la Constitución debe quitar al Presidente de la República el derecho de hacer todos los nombramientos, el cual le procura medios para ejercer indebidamente influencias en la política y, sobre todo en las elecciones populares.¹⁵⁴

153 Quijano Wallis, *op. cit.*, p. 552.

154 *Ibid.*, pp. 552-553.

Quijano pretende en este trazado resolver una de las grandes problemáticas de la administración pública, y esta se refiere al sistema de acceso al empleo público. Este se basa en el mérito, formulándose un adecuado planteamiento del modelo de la burocracia, o en el sistema del botín, en el que los cargos públicos son de los políticos y ellos designan al que más les conviene.

Vale la pena referirse al desenvolvimiento del sistema de mérito en un régimen parlamentario como el de Inglaterra. Allí este se denomina el servicio civil y data de 1853, fecha en la que el primer ministro lord Aberdeen decidió emprender una reforma a la administración pública. Esta enmienda se la encargó a sir Stafford Northcote y a sir Charles Trevelyan, un político y un funcionario, respectivamente. Estos redactaron un documento en el que se

Recomendaba la abolición del padrinazgo y la sustitución del reclutamiento por exámenes competitivos abiertos bajo la supervisión de una junta central examinadora, la reorganización de los cuadros de oficina de los departamentos centrales en dos grandes clases para encargarse del trabajo intelectual y del mecánico respectivamente, y la ocupación de altos cargos mediante la promoción desde el interior sobre la base del mérito más que de la antigüedad.¹⁵⁵

La reforma, se ha dicho en varias ocasiones, tenía como principal opositor al mismo servicio civil, pero lo que de verdad sucedió fue que el

Mayor apoyo a las transformaciones provino de los grandes administradores responsables quienes sabían que las viejas formas eran ya completamente inadecuadas para cumplir con las responsabilidades que el Parlamento y el Gobierno les estaban imponiendo. Sus oficinas necesitaban alcanzar un grado de eficiencia que sabían era rechazado por los métodos del padrinazgo. Por supuesto que desde el interior se

155 E. N. Gladden, *Una historia de la administración pública. Desde el siglo XI hasta nuestros días. Tomo II*, México, INAP, FCE, 1989, p. 364.

presentó oposición por parte de jóvenes incompetentes y perezosos, productos naturales del sistema, que temían por sus propios puestos, o provenientes de padres colocados en altas posiciones que pensaban había llegado el momento de que sus hijos criados en la atmósfera del tipo de hogar adecuado pudiesen ocupar los lugares y seguir los pasos de sus padres en el oficio. Pero la principal oposición provino de los miembros del Parlamento y el público en general que, sin darse cuenta de las necesidades reales de la situación, vieron en las propuestas de los reformistas otros esquemas de esos recién inventados que amenazaban desde la raíz a la sociedad en la que vivían y con la que estaban muy contentos.¹⁵⁶

El racismo anglosajón era palpable en la actitud de ciertos miembros de la Cámara de los Comunes, quienes aducían que era absurdo que “la Gran Bretaña progresista tuviera algo que aprender de las prácticas administrativas de una China tan atrasada y, como erróneamente consideraban, muy primitiva”¹⁵⁷. Lo que se dice en la cita es que un país tan civilizado como la Gran Bretaña, que en ese momento era un imperio, no tenía nada que aprender de unos semisalvajes como los chinos, a quienes ya habían derrotado en las guerras del opio, pero lo que se les olvidó a los ingleses es que precisamente esos chinos fueron los que primero inventaron el sistema del mérito como forma de acceso a la administración pública. Leámoslo de la mano del profesor Gladden:

No obstante carecer de algunas de las características esenciales del concepto moderno de servicio civil —como la separación estricta de la participación política activa en el gobierno— el cuerpo chino de funcionarios como un servicio público altamente organizado abierto a los talentos, aunque no a todos ellos, merece primacía histórica entre los servicios civiles. Esto se remonta al menos a la introducción del ingreso por méritos y a la utilización de los exámenes como parte

156 *Ibid.*, p. 364.

157 *Idem.*

del proceso selectivo bajo la dinastía Han en los dos siglos próximo pasados y los dos siglos inmediatamente posteriores al inicio de la era cristiana. Le tomaría la mayor parte de dos milenios al Occidente el poder avanzar y, en realidad, sobrepasar este sistema, virtualmente de un solo golpe.¹⁵⁸

Llama entonces profundamente la atención la fijación del profesor Quijano Wallis, liberal de pensamiento, con las aparentes bondades del sistema parlamentario, cuando en realidad lo que él procuraba era el establecimiento del sistema de nombramientos por parte de los ministros o secretarios, y no directamente por el presidente.

Por lo que hemos podido ver, en la Gran Bretaña el nombramiento recaía en el mérito y no en la voluntad de los ministros, es decir, que Quijano pontifica sobre las bondades de una forma de gobierno que en el fondo no conoce, y que como vemos tiene unos tintes bastante racistas. Su programa de Ciencia y Derecho Administrativo constaba de 157 puntos, siendo la parte mayoritaria la de la ciencia de la administración que se desarrollaba en 150 planteamientos, mientras que la de derecho administrativo solo lo hacía en siete preguntas. Para resaltar dentro del programa de Ciencia Administrativa, se encuentran las nociones generales que desenvolvían los siguientes puntos:

1. Qué es principio en materias políticas?
2. El principio fundamental de razonamiento en Ciencia Administrativa, es la utilidad jeneral, i el fin de las leyes la mayor suma de felicidad para los asociados.
3. Qué es Ciencia Administrativa.
4. Cuáles son los intereses i negocios sociales que tienen el carácter de públicos?

Qué divisiones admiten?¹⁵⁹

158 *Ibid.*, pp. 270-271.

159 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo VII, 1873*, pp. 20-21.

El tópico de los agentes nacionales se desarrollaba así:

80. En un sistema federal, los Jefes de los Estados o grandes secciones de la Unión tienen un doble carácter, a saber: son jefes de la administración seccional i agentes jenerales de la administración nacional. Con ellos se entiende directamente el Jefe de la Unión, para el cumplimiento de las leyes i de sus providencias, por medio de los Secretarios de Estado.

81. Bajo el mismo sistema, la creación de los agentes subalternos, dentro de los Estados, i la organización de su acción administrativa, corresponde a los mismos Estados.

82. Estos agentes jenerales en los diversos ramos de Gobierno, lo son también del Jefe de la administración federal, para el efecto de dar cumplimiento en todo el territorio de la Unión a las leyes i providencias nacionales.

83. Los agentes especiales de la administración nacional serán nombrados i removidos libremente por el Jefe de ella, aunque ejerzan sus funciones dentro de los Estados.¹⁶⁰

La temática del Ministerio Público, como mostramos en nuestro último libro¹⁶¹, era vital para la administración pública:

DEL MINISTERIO PUBLICO

141. Una Nación, o cualquiera sección política de ella, para hacer valer sus derechos como entidad civil, tiene que ser representada por funcionarios que procuren el reconocimiento i ejercicio de sus fueros e intereses. De aquí nace la necesidad de crear i organizar el Ministerio Público.

160 *Ibid.*, p. 25.

161 Miguel Malagón Pinzón, *El pensamiento administrativo sobre el Ministerio Público en Colombia*, Bogotá, Uniandes, Universidad Externado de Colombia, 2018.

150. En un sistema federal los agentes del Ministerio Público de los Estados son al mismo tiempo agentes del Ministerio Público Nacional, sin que esto impida que el Gobierno Nacional pueda nombrar, si fuere necesario, sus apoderados o empleados especiales que ejerzan funciones dentro de los mismos Estados.¹⁶²

También dentro de este programa se desarrollaba el tópico del control constitucional y del conflicto de competencias entre las distintas autoridades:

DE LOS MEDIOS PARA EVITAR COLISIONES ENTRE LOS ACTOS DE LAS DIVERSAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

137. Para evitar los tropiezos del movimiento administrativo hai necesidad de arbitrar medios que eviten las colisiones entre las diversas autoridades o funcionarios públicos?

138. Cuáles pueden ser estos?

139. El Poder Judicial como encargado de estudiar i de aplicar las leyes en sus detalles, es el llamado a decidir estas controversias.

140. En un sistema federal la Nación representada en su cuerpo legislativo, puede anular los actos gubernativos de los Estados que violen el pacto fundamental, i a su turno, la mayoría de los Estados puede invalidar los actos del Gobierno Jeneral que sean contrarios a las disposiciones de la constitución nacional.¹⁶³

Vimos arriba, en el programa de Ciencia Administrativa del Colegio Mayor del Rosario, cómo la temática del control constitucional que ejercía el centro frente a las leyes y constituciones de los estados federados tenía mucha importancia. Y en este de la Universidad Nacional en igual medida, pues se muestra el ejercido por las asambleas legislativas de los diferentes estados federados sobre las leyes del

162 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo VII*, p. 28.

163 *Idem.*

Congreso Federal o sobre los decretos reglamentarios del presidente de la República.

Las dos formas de control constitucional que figuran en este último punto del programa que hemos transcrito formaban parte del proyecto de Código Administrativo de la Unión. A este propósito hacemos referencia a un caso de control constitucional de la periferia sobre los actos del centro. Este proyecto de código fue redactado por Agustín Núñez en 1878 y allí se desplegaron los temas que hemos venido desarrollando.

El primero de ellos es el de la suspensión y anulación de las leyes de los estados federados, tópico que sabemos formaba parte de la ciencia administrativa y estaba regulado por el proyecto de Código Federal y por los códigos de régimen político y municipales estatales. El proyecto disponía que los actos legislativos de las asambleas susceptibles de ser suspendidos y anulados eran, además de las leyes, la Constitución o los “actos que lleven este carácter, que salgan evidentemente de su esfera de acción constitucional, tanto las espedidas ántes o después de promulgada la Constitución federal, como las que se espidan en lo sucesivo”¹⁶⁴.

Se estipulaba así que cuando fuera comunicada o publicada la suspensión o la invalidez, y esto fuera conocido en el estado respectivo, se producía una cesación de los efectos del acto suspendido o anulado, y se hacía responsables los agentes que los siguieran ejecutando, “i nulos los actos emanados de ella. La nulidad será declarada por el juez o tribunal competente para exigir responsabilidad”¹⁶⁵. Se explicaba también la acción pública y la actuación del procurador en ella: “cualquiera puede pedir a la Corte Suprema la suspensión de los actos lejislativos de los Estados contrarios a la Constitución o a las leyes nacionales, o denunciarlos al Procurador de la Nación para que este funcionario la solicite”¹⁶⁶.

164 *Proyecto de Código Administrativo de la Unión*, Bogotá, Imprenta de Ignacio Borda, 1878, p. 14.

165 *Idem*.

166 *Idem*.

La pedagogía empleada, se debe remarcar, diferenciaba entre ciudadano y procurador, en concordancia con el uso de la acción pública. El ciudadano era entendido como cualquier particular y el procurador era el empleado que llevaba la voz en este medio de defensa¹⁶⁷. La petición de anulación se podía solicitar directamente al Senado de Plenipotenciarios, cuando estuviera reunido, y consagraba que no era necesario pasar por la Corte Suprema¹⁶⁸. En nuestra opinión, esta disposición era flagrantemente inconstitucional, pues el artículo 72 de la Carta Política desarrollaba este procedimiento en las dos fases, Corte y Senado, máxime cuando la primera hacía un verdadero examen de constitucionalidad.

Con respecto a la anulación de las leyes federales y de los reglamentos del gobierno, la carta radical contempló en el artículo 25 que “todo acto del Congreso Nacional, o del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos, que viole los derechos garantizados en el artículo 15, o ataque la soberanía de los Estados, es anulable por el voto de éstos, expresado por la mayoría de sus respectivas legislaturas”¹⁶⁹. Esta era una forma de control político que buscaba generar un equilibrio entre el centro y la periferia. Hemos visto arriba cómo el Senado Federal era el que tenía la última palabra en cuanto a la validez o nulidad de las leyes de los estados federados. Y aquí hallamos la otra cara de la moneda, pues son los poderes legislativos de los estados federados los que pueden controlar las leyes federales o los reglamentos producidos en la capital del país. Para citar un caso, se encuentra el Decreto 330, del 30 de mayo de 1877, que reglamentó un derecho de peaje, el cual había sido creado por la Ley 51 del año en mención.

Este acto administrativo fue objeto de dos derechos de petición, por parte de comerciantes de Cúcuta y Bogotá, para que fuera revocado, porque lo consideraban absolutamente perjudicial para sus intereses, ya que la ley y el reglamento violaban el derecho de igualdad, debido a que habían establecido “como derecho de peaje, un recargo

167 *Idem*.

168 *Ibid.*, p. 15.

169 Restrepo Piedrahita, *Constituciones políticas nacionales*, p. 354

del 40% de los derechos de importación sobre las mercancías extranjeras que a la fecha de su sanción existían en las Aduanas o en vía para su destino”¹⁷⁰.

Las plazas comerciales de las dos costas, caribe y pacífica, no se encontraban en esta situación, pues el decreto y la ley cobijaban a las mercancías que a 24 de marzo estuvieran por ser legalizadas o en curso de ser vendidas, y las ciudades costeras en ese momento ya habían salido de todas sus mercancías importadas. Se aplicaba entonces esta disposición solamente a las ciudades del interior, que por su lejanía con los puertos de embarque no habían podido vender sus importaciones¹⁷¹.

El Gobierno nacional, a través del secretario de Hacienda, contestó las sendas peticiones negándolas y ratificándose en la necesidad de la medida, por la precaria situación económica del país derivada de la guerra civil de 1876-1877^[172]. Ante esta circunstancia, las asambleas legislativas de los estados federados votaron en su mayoría declarar la inexecutable de la nombrada ley y del mencionado decreto reglamentario. Los poderes legislativos de Santander, Cundinamarca, Bolívar, Antioquia y Magdalena estuvieron a favor de la inexecutable de la ley¹⁷³, mientras que los estados de Santander, Cundinamarca, Bolívar, Antioquia y Panamá votaron la nulidad del acto administrativo en mención¹⁷⁴.

De acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución de Rionegro, la Corte Suprema debía “declarar cuáles son los actos del Congreso nacional o del Poder Ejecutivo de la Unión que han sido anulados por la mayoría de las legislaturas de los Estados”¹⁷⁵. Esto

170 *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, núm. 3957, Bogotá, 13 de junio de 1877, p. 4857.

171 *Ibid.*

172 *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, núm. 3984, Bogotá, 25 de julio de 1877, pp. 4965-4966; *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, núm. 3957, pp. 4857-4858.

173 *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, martes 19 de febrero de 1878, núm. 4111, p. 5485.

174 *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, núm. 3957, Bogotá, 13 de junio de 1877, p. 5502.

175 Santiago Pérez, *op. cit.*, p. 140.

se produjo por medio del Acuerdo de 15 de febrero de 1878, donde declaró la nulidad del susodicho decreto y de la nombrada ley¹⁷⁶.

El proyecto de Código Administrativo reglamentó este procedimiento, regulando que “el acto del escrutinio de los votos de los Estados, se verificará en sala de Acuerdo en la Corte Suprema, que será público i anunciado anticipadamente por carteles i en el periódico oficial, i asistirá a él El Procurador Jeneral de la Nación”¹⁷⁷. Subrayamos esta nueva competencia de intervención, que en este último procedimiento se le dio al procurador general, la cual servía para que el escrutinio de los votos de las asambleas legislativas tuviera más transparencia. De igual forma, el proyecto estipulaba:

Cuando al fin de cada año no hubiere recibido la Corte Suprema el número suficiente de votos de los Estados para poder practicar el escrutinio de ellos, dispondrá se haga saber a las legislaturas que hubieren remitido los suyos, i solicitando si los ratifican para que valgan en el año siguiente, a fin de reunir los cinco votos emitidos en el mismo año, como la verdadera espresión de la voluntad de los Estados.¹⁷⁸

Además, el proyecto reglamentó que mientras no se hubiera realizado el escrutinio de los votos, las asambleas legislativas podían revocar los suyos, así hubieran sido “dados por ellas mismas o por sus predecesoras”¹⁷⁹.

El hallazgo de este código apoya las argumentaciones que hicimos en *Los modelos de control*¹⁸⁰, pues con estas disposiciones vistas se comprueba que teníamos razón al examinar los casos de este tipo de controles como ejemplo de derecho administrativo en el radicalismo. Habría que agregar que también son muestras de ciencia administrativa,

176 *Diario Oficial. Estados Unidos de Colombia*, núm. 4116, p. 5502.

177 *Proyecto de Código Administrativo de la Unión*, p. 35.

178 *Idem*.

179 *Idem*.

180 Malagón Pinzón, *Los modelos de control*, p. 118.

como lo ratifican los programas del Colegio Mayor del Rosario y el que estudiamos de la Universidad Nacional.

Como se argumenta en el libro antes citado, este último procedimiento es único en el mundo y reafirma el planteamiento de que la Constitución de 1863 fue la que desarrolló el único Estado de derecho que tuvimos en el siglo XIX¹⁸¹. Para proseguir con el programa de 1872 y el tema del derecho administrativo, como se planteó arriba era la parte más corta de este, pues solo constaba de siete puntos, que eran:

DERECHO ADMINISTRATIVO

DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL

151. Lei que organiza las Secretarías de Estado.

152. Lei Orgánica del Ministerio Público

153. Lei que define la condición de extranjero.

154. Lei sobre policía de las fronteras.

155. Lei sobre policía marítima i fluvial

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CUNDINAMARCA

156. Código Político i Municipal.

157. Código de Policía.¹⁸²

Para concluir la revisión de este programa, sorprende que incluye una bibliografía sugerida para las dos asignaturas, compuesta por: “1. Curso de Ciencia Administrativa por Bonnin. 2. Elementos de Ciencia Administrativa por Florentino González. I además las siguientes obras: Teoría de los Gobiernos por Beajour; De la Democracia en América, por Tocqueville; Comentarios de la Constitución i leyes orgánicas

181 *Ibid.*, p. 178.

182 *Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. Tomo VII*, pp. 28-29.

de la República Federal de Buenos Aires; Ciencia Constitucional por Cerbeleón Pinzón”¹⁸³.

Sin duda, este programa sirve para mostrar la manera en que autores como Bonnin y Florentino González estaban lejos de haber sido olvidados, como se ha pensado, y que siguieron dejando huella en la formación de nuestros abogados y juristas de la segunda mitad del siglo XIX. Más adelante, en 1875 volvió a reformarse el plan de estudios para la Escuela de Jurisprudencia de la Universidad. De este último plan hemos podido encontrar las asignaturas y sus catedráticos: Ciencia Constitucional y Administrativa y Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión: Juan Félix de León; Legislación Civil y Penal: Ramón Gómez; Economía Política y Leyes Fiscales de la Unión: Salvador Camacho; Prolegómenos del Derecho y Derecho Romano: Carlos Sáens; Derecho Civil Nacional: Secundino Álvarez; Derecho Internacional, Tratados Públicos de la Unión y Táctica de las Asambleas Lejislativas: Salvador Camacho; Ciencia de la Organización Judicial y Pruebas Judiciales: Juanuario Salgar; Estudio Comparativo del Derecho Civil, Penal y Comercial de los Estados Unidos de la Unión: Juan Agustín Uricoechea; Organización Judicial y Procedimientos Judiciales de la Unión, y Estudio Comparativo de la Organización Judicial y Procedimientos Judiciales de los Estados de la misma¹⁸⁴.

En este currículo se puede apreciar que el profesor de nuestras dos disciplinas era el distinguido jurista Juan Félix de León. Este nació en Cartagena en 1835 y se graduó en la carrera de Derecho en 1852. Ejerció los cargos de secretario de la Cámara de Representantes, administrador de Hacienda, magistrado del Tribunal Superior de Cundinamarca y catedrático universitario. En 1877 publicó sus famosas *Lecciones de ciencia constitucional*¹⁸⁵.

En 1876 y 1877 la Universidad Nacional estuvo cerrada como consecuencia de la guerra civil “de las Escuelas o de los Curas”, que fue instigada por los estamentos más tradicionales. Estos entablaron

183 *Ibid.*, p. 29.

184 Villamil Ardila, *op. cit.*, p. 34.

185 Hernán Alejandro Olano García, *Comentarios a las lecciones de ciencia constitucional de Juan Félix de León*, Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009, p. 4.

“una cruzada política-religiosa que buscaba cambiar el modelo liberal, federal y laico de sociedad por un modelo conservador, centralista y católico, liderado por obispos y clérigos, apoyados en su grey conservadora, opuestos a la instrucción laica”¹⁸⁶.

Por esto, Manuel Plata Azuero, entonces rector de la Universidad Nacional, presentó un informe al Gobierno nacional en el que explicaba el impacto de esta confrontación sobre la Universidad:

El grito de “Guerra” que resonó en el Sur incendió de repente los combustibles hacinados de la anterior contienda, i el vendaval que la tempestad revolucionaria desencadenó sobre el país, barrió también las escuelas universitarias; pero la juventud, con su lucidez instintiva, comprendió al punto que la lucha no era ya entre dos sectas de la misma comunión política, sino entre dos principios antípodos; que no era una simple contienda de candidaturas, sino un duelo a muerte entre dos doctrinas enemigas, i que esa terrible tempestad que se alzaba especialmente contra las Escuelas i Colegios Oficiales i contra la Universidad Nacional, amenazaba en su fuente la enseñanza libre i la libertad de pensamiento.¹⁸⁷

Más adelante, en 1881 se cambió nuevamente el currículo de la Facultad de Jurisprudencia a través del Decreto 167 de 1881 y, en desarrollo de este, al año siguiente se dictó un nuevo reglamento orgánico de la Universidad. En este el pénsum de la Escuela de Jurisprudencia quedó así: Ciencia y Derecho Constitucional y Ciencia y Derecho Administrativo; Ciencia de la Legislación y Filosofía del Derecho; Economía Política, Estadística y Legislación Fiscal; Derecho Romano, explicado históricamente como resultado de las costumbres y la civilización romana; Derecho Civil Nacional, clase primera, Derecho Internacional y Tratados Públicos; Ciencia de la Organización Judicial

186 Luis Javier Ortiz Mesa, “La Universidad Nacional de Colombia durante la guerra de las Escuelas y la Regeneración (1876-1899)”, en *Universidad, Cultura y Estado. Tomo 1*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017, p. 57.

187 Villamil Ardila, *op. cit.*, p. 36.

y de las Pruebas Judiciales; Derecho Civil Nacional (clase segunda), y Legislación Sudamericana Comparada; Organización Judicial y Procedimientos Judiciales de la Unión; Derecho Comercial, Teoría y Legislación de Bancos, Moneda y Seguros; Práctica Forense¹⁸⁸. Resulta de utilidad conocer la opinión de un viajero europeo, ciudadano suizo, quien fue contratado como profesor por la Universidad Nacional en 1881 y que enseñó, entre otras materias, historia del derecho. Se trata del famoso Ernst Rothlisberg, quien describía a los estudiantes de este claustro en términos muy políticos, pero muy realistas:

A nuestra Universidad asistían, casi sin excepción, jóvenes liberales y de tendencia radical, y por ello era muy aborrecida por la gente retrógrada. Librepensadores en su mayoría en cuanto a las cuestiones religiosas, de extrema izquierda en lo político, nuestros estudiantes se daban abnegadamente a su partido al estallar las guerras civiles. Constituían siempre uno de los elementos más activos, fogosos y sacrificados durante las revoluciones, y más de uno hubo que selló con temprana muerte sus convicciones, pasando a ser exaltado como héroe.¹⁸⁹

Quizás con este cuadro resulte más fácil entender, como veremos en el próximo capítulo, la preocupación de la Regeneración por controlar a toda costa la Universidad Nacional y cambiar la forma de pensar de sus estudiantes.

En las postrimerías del radicalismo, en 1884, el Gobierno dictó la Ley 23 y el Decreto 854 de 1884 sobre Instrucción Pública Secundaria. En ellos se determinaron, entre otras cosas, el nuevo reglamento académico para este centro educativo, y allí se dictaminó que la carrera de Jurisprudencia tendría un nuevo pènsum. En este siguieron enseñándose nuestras dos cátedras. Leámoslo:

1. De Filosofía del Derecho;
2. De Ciencia de la Legislación Civil y Penal;

188 *Ibid.*, pp. 38-39.

189 *Ibid.*, p. 39.

3. De Economía Política, Estadística y Legislación Fiscal, y Sistema financiero de la Unión y de los Estados;
4. De Ciencia y Derecho Constitucional, Historia Constitucional de la Unión y de los Estados, Ciencia y Derecho Administrativo y Táctica de las Asambleas;
5. De Derecho Romano comparado con el Español;
6. De Derecho Internacional Público y Privado é Historia Diplomática de Colombia;
7. Curso 1ero. de Derecho Civil Nacional;
8. Id. 2do. De Derecho Civil Nacional;
9. De Derecho Comercial Comparado y Teoría de los Bancos, de las Monedas, de los Seguros;
10. De Ciencia de la Organización Judicial y de las Pruebas Judiciales;
y
De Código Judicial Nacional y Práctica Forense.¹⁹⁰

El nacimiento de la burocracia

Fue en este periodo que comenzó la burocratización del Estado. Esta se inició en 1870, es decir, fue gracias a los liberales radicales que la administración comenzó a actuar como una burocracia. Max Weber fijó los parámetros de este modelo en *Qué es la burocracia*. En este debe existir una nítida separación entre política y administración. El sistema se rige por el mérito, es decir, por concursos públicos. Existe una racionalidad legal, o lo que los abogados llaman el principio de legalidad, como el fundamento de las decisiones administrativas. Y, como consecuencia de este, la administración opera con actos reglados, bajo un sistema jerárquico. Decimos que fue en el último cuarto del siglo XIX, porque entonces por vez primera los empleos en la administración

190 *Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia. Tomo IX*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1885, p. 30.

dejaron de ser gratuitos y se volvieron remunerados, es decir, se abandonó el cargo concejil. En palabras del secretario de lo Interior:

En muchos casos en que es requerido el patriotismo para servir la cosa pública, este no se hace esperar. Pero generalmente cuando los servicios se vuelven ordinarios, ya no se puede confiar ciegamente. Por esta razón vemos que dicho principio general de los cargos concejiles no da resultados provechosos a la Administración Pública, en presencia de este otro: “todo servicio debe ser remunerado”, que viene proclamando la moderna aspiración burocrática.¹⁹¹

El otro requisito para dar arranque a la burocratización es extender la centralización del gobierno y la administración a la periferia. Tarea esta nada fácil, porque el poder central no podía hacer llegar la nueva visión administrativa a los estados federados, que no querían aceptar los lineamientos nacionales, pues el estado federal tenía como prioridades la educación y las obras públicas, mientras que los estados tenían otras prioridades, como la fijación de sus propios tributos. Por esto, el profesor Fernando Uricoechea, leyendo entre líneas el informe del procurador general Ramón Gómez en 1875, anota:

El Estado atacó simultáneamente el problema relativo a la ampliación de su dominio administrativo a todo el territorio nacional, y desde luego, a sus áreas periféricas. (Por ello) el estado central se vió obligado a tolerar la administración deficiente e insatisfactoria, ya sea por la insuficiencia de personas competentes para el desempeño de funciones de gobierno, la escasa remuneración asignada por ley, el desgreño administrativo de los agentes fiscales, la insuficiente familiaridad con la legislación pertinente, e inclusive, por la insuficiencia de recursos materiales que garantizaran el suministro de papel.¹⁹²

191 *Memoria del secretario de Gobierno dirigida al presidente de la Unión para el Congreso de 1883*, Bogotá, Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, p. 153, citado en Fernando Uricoechea, *Estado y burocracia en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986, p. 106.

192 “Informe del Procurador General de la Nación”, en *Memoria del Secretario de lo Interior i Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia para el Congreso de 1875*, p. 6,

El procurador general hizo un diagnóstico fiel de por qué fracasó el intento de llevar las políticas estatales a la periferia, comentario al que debe sumarse el escrito por el secretario del Interior en 1880, que decía:

La considerable distancia que media entre estas secciones y la capital de la República; el pésimo estado de sus escasas vías de comunicación; la inseguridad y los peligros consiguientes al tránsito en sus despoblados; la falta de conocimiento en el poder ejecutivo de los individuos a quienes allí se confieren cargos públicos, son otras tantas resistencias que concurren a hacer ineficaces, sino de todo punto nugatorio, los esfuerzos del gobierno en el sentido de imprimir un saludable impulso a las enunciadas regiones.¹⁹³

Esto nos muestra una realidad, que a veces es muy similar a la de hoy, lo que explica por qué en Colombia todavía se intenta implementar el modelo burocrático, pues el mérito es la excepción en nuestros empleos públicos, y el Estado no cuenta con los medios para hacer llegar las ideas administrativas contemporáneas a las regiones.

Como se ha podido observar en este capítulo, la ciencia administrativa y el derecho administrativo fueron pilares de la enseñanza jurídica durante el radicalismo. Esta enseñanza tuvo un desarrollo en todo el país, pues en los centros educativos de la capital y en los de las distintas regiones se educaba en las disciplinas administrativas.

Fue posible abordar varios programas de estas asignaturas y a través de ellos comprobar cómo se instruía en administración pública. Se vio además cómo los actos de las distintas entidades territoriales eran objeto de control constitucional o legal. Sin lugar a dudas, el capítulo más rico en términos jurídicos de todo el siglo XIX colombiano, es este del radicalismo, por lo que vale la pena que aprendamos a conocerlo

citado en Uricoechea, *Estado y burocracia*, *op. cit.*, pp. 106-107.

193 *Memoria del Secretario de lo Interior i Relaciones Exteriores dirigida al Presidente de la Unión para el Congreso de 1880*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1880, p. 75, citado Uricoechea, *op. cit.*, p. 107.

y a valorarlo, pues marca una diferencia respecto a los otros países hispanoamericanos. Colombia fue el único país de Hispanoamérica que tuvo control constitucional sobre las leyes federales, los reglamentos, las constituciones estatales, las leyes de los estados y los actos administrativos municipales.

CAPÍTULO 6

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO DURANTE LA REGENERACIÓN Y HASTA 1904

Introducción

En la Regeneración se centralizó el poder y se acabó con las facultades legislativas de las asambleas de los distintos estados, que pasaron a ser departamentos. La educación privada se hizo la regla general y tenía que seguir los lineamientos de la religión católica, la cual fue incluida en el propio texto constitucional como la religión de la nación colombiana.

Desde el punto de vista de la educación jurídica, se continuó con la enseñanza del derecho administrativo y la paulatina extinción de la ciencia administrativa, debido a la extirpación de la influencia de Bentham, y también porque probablemente se la consideraba muy ligada al pensamiento liberal. Pero se verá su pervivencia a través de las investigaciones que realizaban los alumnos del Doctorado en Derecho de la Universidad Nacional, como fue el caso del trabajo de Juan Clímaco Manrique. En aquella época vio la luz la primera obra nacional de derecho administrativo, de la pluma del profesor de la Universidad Nacional de Colombia Abraham Fernández de Soto, obra en la que también evidenciamos una continuidad de la ciencia administrativa y en la que el influjo de Bonnin es absolutamente evidente.

El Externado de Colombia, La Universidad Republicana y la ciencia y el derecho administrativo

El Externado de Colombia

El 1.º de febrero de 1886 se abrió la primera universidad laica y privada que tuvo Colombia en el siglo XIX, el Externado de Colombia. En ella

se siguieron impartiendo las materias relacionadas con el ramo administrativo. El plan de estudios de apertura de la Facultad de Jurisprudencia era el siguiente:

Derecho Civil Patrio a cargo de Francisco Montaña; Derecho Romano y Español, a cargo de Juan Félix de León; Derecho Internacional, por Felipe Zapata; Procedimientos Judiciales por Felipe Silva; Ciencia Constitucional, Examen comparativo de las Constituciones Modernas, por el Director; Ciencia de la legislación y Derecho Penal, profesor Aníbal Galindo; Pruebas Judiciales y Organización Judicial, por Francisco Montaña; Economía Política y Estadística, por Salvador Camacho Roldán; Derecho Político, Administración Pública y Táctica de las Asambleas, a cargo de Francisco de Paula Borda.¹

Este plan era coincidente con el de 1884 de la Universidad Nacional. En lo que nos ocupa, agrupó lo que era ciencia y derecho administrativo en la materia de administración pública. El profesor de nuestra disciplina era Francisco de Paula Borda, nacido en Bogotá el 2 de abril de 1848 y quien recibió su primera educación en el Colegio Infantil dirigido por José María Belver. Posteriormente, pasó al Colegio del Espíritu Santo, el cual estaba a cargo de Lorenzo María Lleras. Más tarde estudió en el Colegio de la Independencia² y al terminar su formación elemental e intermedia ingresó al Colegio de San Bartolomé. Allí cursó derecho civil³ “con el doctor Zaldúa; (e) inglés con don Pedro Fernández Madrid”⁴. Después se trasladó al Colegio Universitario de Paredes, en Piedecuesta, Santander, institución en la cual cursó historia, literatura, filosofía y ciencias jurídicas y

1 *Historia de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 1*, Primera Época, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, p. 41.

2 En este colegio estudiaron pensadores como Rafael Rocha Gutiérrez, los Manby, los Melendros, Dulcey y Tomás Patiño. Francisco de Paula Borda, *Conversaciones con mis hijos. Tomo 1*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1974.

3 José María de Mier, *Don Francisco de Paula Borda*, Bogotá, Editorial Kelly, 1986, p. 7.

4 Borda, *Conversaciones con mis hijos. Tomo 1*, p. 121.

económicas. Borda refiere cómo fue su rendimiento en los certámenes públicos de esta institución:

Creo deber a los Paredes mi ser intelectual y el amor al estudio que me ha acompañado durante la vida. En ese Colegio fui examinado en certámenes públicos, en presencia de unas trescientas o cuatrocientas personas (la población de Piedecuesta se duplicaba en aquella época de certámenes) en diez y ocho materias, por profesores amigos y enemigos del Colegio, entre éstos, el doctor Orbegoso, sacerdote intransigente, representante oficial y agente secreto del obispo de Pamplona, que había publicado una pastoral contra aquel establecimiento, fui aprobado con plenitud y por unanimidad.⁵

En estos centros educativos se formó gran parte de la generación llamada del 60, que tuvo como representantes a Ulpiano y Florentino González, Victoriano Paredes, Lorenzo Lleras, Santiago Pérez, Cerbeleón Pinzón, Manuel Murillo, Jorge Vargas, Camacho Roldán, Miguel Samper, Ezequiel Rojas, Francisco Eustaquio Álvarez, Aníbal Galindo, Teodoro Valenzuela, Antonio María Pradilla, José María Plata, Francisco Javier Zaldúa, Juan Agustín Uricoechea, José María Rojas Garrido, Aquileo Parra, Ramón Gómez, Patrocinio Cuellar, los Pereira, el general Tomás Herrera, Leopoldo Arias Vargas, José María Baraya y Vicente Herrera ⁶.

El profesor Borda fue alumno en estos establecimientos de personajes muy sobresalientes de esta generación del 60 y del Olimpo Radical, tales como: “El doctor Murillo, de historia; don Cerbeleón Pinzón, de ciencias políticas; el doctor Juan Antonio Pardo, de ciencias intelectuales (o sea filosofía por Balmes, es decir: lógica, psicología, ética, gramática general e historia de la filosofía); Monsieur Jean Portocarrero, de francés, con el doctor Andrés María Pardo, después mi médico y amigo muy querido y admirado, etc.”⁷.

5 *Ibid.*, p. 139.

6 *Ibid.*, pp. 110-111.

7 *Ibid.*, p. 109.

A finales de 1862 realizó un viaje con su hermano Andrés por Estados Unidos y Europa. Se radicó primero en Londres, donde se dedicó al estudio del inglés y de la historia política y diplomática anglosajona⁸. Después se instaló por un tiempo en Francia, donde tuvo como mentor a José María Torres Caicedo y “recibió lecciones de Pradier-Foderé, Bohn, Gephart, Calle, Félix Tournachon (Nadar), Laboulaye, Braudillart, Trauessart, etc., asistió al Instituto, La Sorbona, al Colegio de Francia”⁹. Falleció el 1.º de marzo de 1927 en Bogotá y dejó una interesante bibliografía, dentro de la cual debe destacarse la “Conferencia dictada en el Liceo Mercantil”, publicada en 1893, donde es palpable el influjo de sus maestros franceses. Leámoslo:

Quando vuestro Director dejó a mi elección el orden de vuestros estudios en esta materia, pensé que debía proponerme el mismo plan de los profesores que fueron mis maestros. No podía dudar desde que entre ellos se leen los nombres de Pradier Foderé, Baudillart, Franck, Albert de Broglie, etc. Busqué entre mis extractos de cuando estudiaba yo en París y he sido afortunado para hallar principalmente los de las lecciones de mi venerable y no olvidado profesor Mr. Baudillart, tan eminente en la ciencia como en el profesorado. He resuelto, pues, seguir su método y el orden de sus estudios é ideas en estas conferencias, tratando de asimilarme todo lo posible en el fondo, aunque no en la forma ni en su lenguaje, cuya soltura y elegancia ojalá pudiera imitar siquiera para sorprender y agradar vuestros oídos. Nada mío, pues, tengo que enseñaros, ni podría tenerlo.

Obra de ellos será lo que quede en vuestra mente y será este el mejor homenaje que puedo rendir a su recuerdo.¹⁰

Es necesario destacar que cuando Borda vivió en París tuvo un interesantísimo intercambio con el señor Baudillart:

8 *Ibid.*, p. 466.

9 De Mier, *op. cit.*, p. 8.

10 Francisco de Paula Borda, *Conferencia dictada en el Liceo Mercantil*, Bogotá, Imprenta Lleras, 1892, pp. 4-5.

Me acerqué a él, después de una conferencia suya en el Colegio de Francia, sobre bancos, con el fin de referirle como yo había estudiado esa misma materia en su libro sobre Economía Política, que había sido nuestro texto en el Colegio de Paredes. Todo lo que yo pudiera decir aquí sería pálido para pintar el placer, el contento orgulloso que causó a este profesor eminente el saber que allá a tres mil leguas de distancia, en el fondo de América, cuya situación en el globo ignoran los franceses, se honraba su nombre, adoptando una obra suya como texto. Fue tal el placer que aquella noticia le causó, que la siguiente conferencia la comenzó refiriendo el caso a su inmenso auditorio de discípulos y admiradores. Debido a esta disculpable vanidad o justo orgullo, nuestras relaciones fueron más estrechas y cariñosas. Su libro es una obra magistral, escrita en estilo clásico, pero con la más alta elocuencia moderna, superior quizá a la de Ricardo o la de Malthus y casi igual, aunque sin aquel atractivo incomparable y seductor a la de Bastiat.¹¹

En el Liceo Mercantil dictó las bases del curso de economía política. Su opinión sobre la importancia de esta disciplina radicaba en que

Los gobiernos miran esta ciencia como sospechosa; otros la llaman “problemática”; otros la niegan; muchos la calumnian y los espíritus idealistas aparentan despreciarla, éstos porque no la comprenden, aquellos, porque ella los condena. La Teología, el misticismo, la poesía misma, miran con desvío la ciencia que sólo se ocupa de los intereses de la tierra. Sobre ella descansa, empero el bienestar de los hombres. Analizando el pasado, ya veréis cómo domina el presente y cómo prepara el porvenir. Conservar, mediante el ahorro, los dones adquiridos por el trabajo; hacer, por la libertad, que ellos se produzcan en abundancia; enseñar por el cambio libre y la libre concurrencia, á distribuirlos con previsión y por la moralidad y el orden á consumirlos con economía, manteniendo al mismo tiempo intactas todas las armonías de las mil combinaciones

11 Borda, *Conversaciones con mis hijos. Tomo I*, p. 503.

de la industria, es un fin suficientemente noble para atraer las inteligencias y dar á su estudio inefables recompensas.¹²

De estos autores mencionados tiene bastante influjo en nuestra disciplina el profesor Pradier Foderé, quien dejó una importante huella en el Perú, donde llegó a ser catedrático de derecho administrativo, estableciendo así unas similitudes, insospechadas, con este país hispanoamericano. Este distinguido profesor francés fue contratado como su tutor en París, donde impartió lecciones a Borda y a su hermano Andrés y les dirigió los estudios diarios:

Desde las matrículas en el Colegio de Francia, en la Sorbona y en todos los salones de conferencias, etc. Hasta las visitas científicas a los museos o exposiciones fuera de París. Él debía cuidar de nuestras relaciones con los profesores, comprar textos, mapas, etc. Y pagar los gastos que causaran nuestros estudios, proveyéndolo nosotros del dinero que él estimara necesario. Las excursiones o viajes a Bélgica, Suiza o Alemania en que conviniéramos, serían a nuestra costa. En fin, Monsieur Pradier era nuestro profesor, preceptor, acudiente, inspector de nuestros estudios y por último nuestro amigo, director y compañero a toda hora y en cualquier viaje de estudio que fuera necesario, o que tuviera por objeto asistir a una o más conferencias de algún célebre profesor, como por ejemplo, cuando fuimos a Tolosa, a oír al eminente Monsieur Trouessard sobre el proceso de Galileo, que había estudiado durante quince años.¹³

También en esta “conferencia” de Borda se encuentra que hace una referencia muy marginal al administrativista español Manuel Colmeiro¹⁴, situación que proporciona otro elemento de lo que pudo enseñar este liberal en el Externado. Al concluir su coloquio, Borda vuelve a hacer

12 Borda, *Conferencia...*, p. 4.

13 Borda, *Conversaciones con mis Hijos. Tomo 1*, p. 91.

14 De hecho, Borda lo menciona como uno de los autores que han tenido impronta en la economía política. *Ibid.*, p. 30.

una férrea defensa de la economía política, pero esta vez justificándola en términos morales, defensa que es muy entendible porque proviene de un gran liberal que creía firmemente en la iniciativa privada. Leámoslo:

Voy á concluir.

Pero antes permitidme, á riesgo de fatigar vuestra atención, desvanecer un cargo hecho á la ciencia cuyo estudio váis á emprender.

Se le acusa de materialismo, de insensibilidad para el pueblo, de ocupar al hombre en sólo sus intereses materiales.

Error, error, señores.

Una ciencia cuyo elemento esencial es la moral pública y privada, sin la cual la mayor parte de sus principios y reglas no tendrían aplicación, tiene derecho á ser mirada como una de aquellas que más favorecen el desarrollo social de los hombres. Ninguno de sus principios se halla en conflicto con las prescripciones de la moral, y su progreso no es sino el progreso de las ideas y de la educación pública. Para ella, un pueblo corrompido, como un pueblo despotizado (que casi siempre son una misma cosa), está fuera de las condiciones de la civilización económica; y ésta no se realiza, según la Economía Política, sino bajo el imperio de la libertad en todas sus formas legítimas. La moralidad de las costumbres, la moralidad de las leyes, la moralidad de los gobiernos son elementos de producción, porque ellos son orden, seguridad, justicia.

¡Ni cómo podría llamarse materialismo, sin perturbar las nociones del lenguaje, el hecho de buscar los principios que generan las causas de la producción! Tanto valdría acusar de materialismo á la Fisiología (la Economía Política es la fisiología social) ó á aquella noble filosofía, toda ella impregnada, por decirlo así, de espiritualismo, que busca á Dios en las condiciones de la vida y en las leyes mismas de la materia. El filósofo que interroga al universo en busca de la causa primera ó última, ya la llame Atomo, Mónade, Energía Suprema, ó simplemente Dios, ¿es un materialista?¹⁵

15 *Ibid.*, p. 34.

Si se continúa con el Externado y sus programas jurídicos, debe señalarse que esta institución cambió su plan de estudios en 1889 y, en contra del pensamiento conservador que la había eliminado de los programas, decidió incluir como materia la ciencia administrativa dentro de las asignaturas requeridas para optar por el título de doctor. Miremos el mencionado pènsum:

1. Matemáticas: Aritmética, Algebra, Geometría, Mecánica y Cosmografía.
2. Idiomas: Castellano, Francés e Inglés.
3. Historia y Geografía: en ambos casos la de Colombia y la Universal.
4. Ciencias Físicas y Naturales: Física, Química, Geología, Mineralogía, Zoología, Botánica, Fisiología e Higiene.
5. Ciencias Filosóficas: Biología, Psicología, Lógica, Sociología y Ética.
6. Ciencias Políticas: Ciencia Constitucional, Ciencia Administrativa, Economía Política, Estadística, Legislación, Técnica Parlamentaria, Organización y Pruebas Judiciales.

Derecho: Romano, Español, Civil Patrio, Internacional, Mercantil, Fiscal, Penal y Procesal.¹⁶

A finales de 1894 se decidió modificar nuevamente el plan de estudios y en este no se incluyeron las asignaturas de ciencia administrativa ni de derecho administrativo. Esta enmienda debía empezar a regir a comienzos de 1895, pero por causa de la guerra de ese año y de la clausura dictatorial de la Universidad no tuvo vigencia. Vale la pena observar el contenido del pènsum de la Facultad de Filosofía y Jurisprudencia para comprobar el planteamiento anterior:

16 *Historia de la Universidad Externado de Colombia. Tomo 1*, p. 64.

Biología, Psicología, Lógica, Sofismas Políticos, Ética, Sociología, Ciencia y Derecho Constitucionales, Economía Política y Estadística, legislación Civil y Penal, Tácticas Parlamentarias, Derecho Romano y Derecho Español, Organización y Pruebas Judiciales, Derecho Internacional, Límites de Colombia y Tratados Públicos, derecho Civil Patrio (dos cursos), Derecho Procesal, Legislación Fiscal y Derecho Mercantil, Marítimo y de Minas, Derecho Penal y Práctica Forense, Medicina Legal.¹⁷

La Universidad Republicana

En 1890 varios liberales, encabezados por Francisco Eustaquio Álvarez, Luis Antonio Robles, José Herrera Olarte, Manuel Antonio Rueda y Antonio José Iregui, decidieron crear otra universidad de corte laico y con principios democráticos y republicanos. Este ente se llamó la Universidad Republicana y contó con las Facultades de Filosofía y Letras, Ingeniería, Ciencias Naturales y Jurisprudencia¹⁸. El plan de estudios de esta última tenía los siguientes cursos y catedráticos:

Legislación- Alejo de La Torre

Economía Política- Aníbal Galindo

Ciencia de las Pruebas Judiciales- Januario Salgar

Ciencia y Derecho Administrativo- Juan Félix de León

Derecho Civil Romano- Alejo de La Torre

Derecho Civil Español- Januario Salgar

Derecho Civil Patrio- Juan Félix de León

17 *Revista Judicial*, núm. 11, Bogotá, 13 de noviembre de 1894, pp. 89-90.

18 Gloria Cristina Arce Núñez, *Tras la huella de la Universidad Republicana y la Universidad Libre*. Consultado el 13 de octubre de 2018 en <<http://www.unilibre.edu.co/revistaingeniolibre/revista10/articulos/tras-la-huella-de-la-universidad-republicana-y-la-universidad-libre.pdf>>.

Derecho Civil Internacional- Teodoro Valenzuela

Ciencia Constitucional- Luis A. Robles

Derecho Mercantil y Estadística- Tomás Villamil.¹⁹

Se puede observar que en este primer p^énsum estaban las dos materias concernientes a la administración pública, y ellas tuvieron como profesor a Juan Félix de León, quien ya hemos podido ver que fue catedrático de la Universidad Nacional y del Externado de Colombia. Esta Universidad Republicana funcionó entre 1890 y 1899, cuando tuvo que ser cerrada como consecuencia de la guerra de los Mil Días. En aquellos años tuvo como rectores a afamados liberales como José Herrera Olarte de 1890 a 1892, Luis A. Robles de 1892 a 1895 y Diego Mendoza Pérez de 1896 a 1899^[20]. En 1904 comenzó a funcionar nuevamente y desde ese año hasta 1910 tuvo como rector a Antonio José Iregui. Finalmente, de 1910 a 1919 Eugenio Gómez fue su último timonel. Fue reabierta en 1921, pero con el nombre de Universidad Libre, y recibió apoyo directo del Partido Liberal.

De estos rectores vale la pena destacar a Luis Antonio Robles, nacido en Camarones, hoy departamento de la Guajira, en 1849. Estudió Filosofía y Jurisprudencia en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, claustro donde se graduó en 1872. Fue el primer afrodescendiente en formar parte del Congreso de la República y también el primer ministro de raza negra del país. Murió en 1899²¹. Cuando ejerció el cargo de rector, impartía la cátedra de Legislación Civil, cuya primera parte trataba el t^ópico de la “Introducción a las ciencias morales y políticas”, lecciones de las que publicó un texto en el que se refería a las “Divisiones del Derecho”, en los siguientes términos: “El derecho se divide en dos grandes ramas: la del público y la del privado. Quedan comprendidos bajo la dominación de

19 *Ibid.*

20 Jaime Mejía Gutiérrez, *La universidad republicana y laica en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2017, p. 91.

21 Jacobo Pérez Escobar, “Presentación”, en Luis Antonio Robles, *Introducción a las ciencias morales y políticas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009, pp. 19-21.

Derecho Público, el Derecho Internacional, la Ciencia Constitucional, la Ciencia Administrativa, el Derecho Penal y la Organización Judicial”²².

Debe destacarse que este eminente liberal de fines del siglo XIX hablara en sus Lecciones de Derecho Civil, materia que hoy sería una especie de Introducción al Derecho, de ciencia administrativa, y que no se refiriera en su explicación del derecho público, al derecho administrativo, probablemente porque sabía que esta disciplina había sido creada por los conservadores en la década de 1840.

Nos interesa comentar que en 1904 en la Escuela de Jurisprudencia existieron las facultades de Filosofía, Ciencias Morales y Políticas, en la que se impartían las materias de: Psicología y Ética, Biología y Sociología, Economía Política, Derecho Público y Administrativo, Filosofía del Derecho y Legislación, Derecho Natural, Público, Privado y Diplomático²³. En la Facultad de Derecho enseñaban Derecho Romano y Español, Derecho Civil Patrio, Derecho Mercantil (terrestre y marítimo), Legislación Fiscal y Finanzas, Práctica Forense, Código de Policía²⁴. En la reapertura de este claustro desapareció del plan de estudios la ciencia administrativa, pero persistió el derecho administrativo, dentro de las ciencias morales y políticas.

En 1908 el currículo de las escuelas de Comercio, Agricultura y Ciencias Morales y Políticas y Derecho estaba compuesto por las materias de: Derecho Civil Patrio 1º. y 2º. curso, por los doctores Felipe Silva y Fernando Cortés; Derecho Civil, tercer curso, por el doctor Clímaco Iriarte; Procedimientos Judiciales, por el doctor Isaías Castro Vélez; Práctica Forense, Organización Judicial y Código de Policía, por el doctor Liborio Cantillo, Derechos Internacional y Legislación Fiscal, por los doctores Clímaco Calderón y Maximiliano Grillo; Pruebas Judiciales y Derecho Penal, por el doctor Santiago Ospina; Derecho Romano, Derecho Español y Derecho Mercantil, por el doctor Eduardo Rodríguez Piñeres; Biología y Sociología, Derecho Público y Ciencia

22 Robles, *op. cit.*, p. 112.

23 Mejía Gutiérrez, *op. cit.*, p. 102.

24 *Idem.*

Administrativa, Legislación Civil y Economía Política, por el doctor Antonio José Iregui, rector de la Universidad Republicana; Geografía Comercial, por el doctor Rafael Olivos; Práctica Mercantil por el doctor José Vicente Gamboa y D. Bernardino Delgadillo; Historia Natural y Nociones de Geología y Agricultura por el doctor Ricardo Lleras Codazzi²⁵.

Este plan de estudios implica un hecho histórico y es que la Universidad Republicana fue la última institución en que se enseñó ciencia administrativa, según se aprecia en este currículo de 1908. Como catedrático se encontraba el importante constitucionalista Antonio José Iregui, quien nació en Cáqueza el 17 de enero de 1864 y se doctoró en Jurisprudencia en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario en 1885, con una tesis sobre “Las limitaciones legales de la propiedad”. Fue un acérrimo crítico de Rafael Núñez, lo que le generó mucha oposición y para huir de ella se exilió en la cátedra universitaria, llegando a ser uno de los fundadores de la Universidad Republicana. En materia política, fue representante a la Cámara y miembro de las convenciones del Partido Liberal de 1915 y 1922. Murió en Bogotá en 1942^[26]. La anterior circunstancia reafirma que en Colombia la ciencia administrativa nació con el liberalismo y vio su última luz en una universidad liberal como lo fue la Republicana, a pesar de los intentos de los conservadores por ignorarla.

Nuestra disciplina vista a través del primer libro de la materia y del Código Nacional de Régimen Político y Municipal

El programa de derecho administrativo de los centros educativos bajo la Regeneración era similar al de la época del radicalismo, aunque un poco más amplio. El Código de Régimen Político y Municipal, Ley 149 de 1888, era la columna vertebral. Nuestra asignatura

25 *Ibid.*, p. 114.

26 Augusto Hernández Becerra, “Apéndice biográfico de Antonio José Iregui”, en *Derecho Constitucional Colombiano siglo XIX. Tomo III*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 497-498.

jurídico-administrativa era obligatoria de cursar si se quería obtener el título profesional. Será en este periodo en el que nazca nuestra doctrina especializada en derecho administrativo, la cual verá la luz en la revista de la Universidad Nacional de Colombia, de la mano del profesor Abraham Fernández de Soto. Ya en ese momento desaparece la ciencia administrativa, la cual por lo que observaremos pareció incorporarse en contenidos al derecho administrativo, pero también subrepticamente persistió a través de la producción intelectual, como por ejemplo en las tesis de grado de doctorado, como estudiaremos un poco más adelante.

Comencemos mostrando dos casos de anulación y suspensión de ordenanzas departamentales, los cuales derivan de la aplicación de los contenidos del Código de Régimen Político y Municipal de 1888, que sirven para comprobar la existencia del control administrativo por jueces distintos al Consejo de Estado, para luego comentarlos con doctrina de la época:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Bogotá, Junio 25 de 1889

Vistos: El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tunja consulta con la Corte, el Acuerdo que celebró en 13 de Mayo último, por el cual suspendió, á solicitud de Moisés Romero, los artículos 1°. a 7°. de la Ordenanza 21, veintiuno de Julio de 1888, expedida por la Asamblea Departamental de Boyacá.

Esos artículos tienen por objeto el restablecimiento y organización del Distrito Municipal de Campohermoso, compuesto por las aldeas de “La Fragua”, “Teguas” y “Campohermoso”.

Oído el dictamen del señor Procurador General, se procede á la resolución del caso, y para ello se hacen las observaciones siguientes:

El artículo 186 de la Constitución declaró de competencia de las Asambleas Departamentales la creación y supresión de Municipios, con arreglo á la base de población que determinara la ley. De modo que el ejercicio de esta facultad quedó pendiente de la expedición de

la respectiva ley que fijará la base de población de esas entidades. Fue el tres de Diciembre de mil ochocientos ochenta y ocho, cuando se sancionó el Código Político y Municipal (ley 149), en el cual aparece el artículo 189, que fijó, entre otros requisitos, la base de población necesaria que para que una sección del territorio pudiera ser erigida en Distrito. Según lo expuesto, la Asamblea de Boyacá cuando expidió la Ordenanza aún no tenía facultad para la creación del Distrito mencionado.

En consecuencia, dando cumplimiento al artículo 158 del Código citado, la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, confirma el Acuerdo consultado, que suspende los artículos primero a séptimo de la Ordenanza de la Asamblea del Departamento de Boyacá, número 21, de veintinueve de Julio de mil ochocientos ochenta y ocho, como contraria á la Constitución y á la ley; y dispone que se pase el expediente al Congreso para la resolución definitiva.

Notifíquese, cópiese, publíquese y comuníquese al señor Gobernador de ese Departamento.

R. ANTONIO MARTINEZ.- MANUEL A. SANCLEMENTE.-RAMON GUERRA A.- LUIS M. ISAZA. – FROILAN LARGACHA.- ANTONIO MORALES.- LUCIO A. POMBO.- GABIREL ROSAS, Secretario.²⁷

LEY 64 DE 1890

(20 DE NOVIEMBRE)

Por la cual se declaran en vigor dos Ordenanzas,

El Congreso de Colombia

Decreta:

Art. 1°. Declárase con fuerza y vigor la Ordenanza 21 de 1888, expedida por la Asamblea Departamental de Boyacá, con las siguientes variaciones:

27 *Gaceta Judicial*, Bogotá, 10 de agosto de 1889. núm. 141, p. 291.

- A. El Municipio que se restablece por el artículo 1º., se compondrá de Las Aldeas de “La Fragua”, que será su cabecera, y las de Teguas y Campohermoso, llevará el nombre de Páez y tendrá por límites los del antiguo Distrito de Campohermoso.
- B. Por la zona oriental, los límites del nuevo Municipio con los de Chámeza y Miraflores, serán respectivamente, el río Upía en toda su extensión y desde éste, pasando por el Alto de Buenavista, el río Lengupá y el Alto del mismo nombre, una línea recta hasta dar con el río Tunjita.
- C. Reintégrese la vereda de Recetor al municipio de Chameza.

[...].

Dada en Bogotá, á quince de Noviembre de mil ochocientos noventa.

El Presidente del Senado, Jorge Holguín.

El Presidente de la Cámara de Representantes, Adriano Tribín.- El Secretario del Senado, Enrique de Narváez.- El Secretario de la Cámara de Representantes, Miguel A. Peñaredonda.²⁸

AUTOS

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Bogotá, Mayo veintiseis de 1897.

Vistos: Vicente Uscátegui, vecino de Bucaramanga, pidió al Tribunal Superior del Distrito Judicial del Norte de Santander la suspensión del inciso 23 del artículo 2º. y de los artículos 3 y 17 de la Ordenanza número 8º. De 22 de Julio de 1890, de Fomento y de la Ordenanza número 35 de 3 de Agosto de 1892, por la cual se adiciona la anterior, expedidas por la Asamblea de Santander, por ser contrarias a las leyes civiles vigentes.

Las disposiciones acusadas son del tenor siguiente:

28 *Diario Oficial*, Bogotá, sábado 29 de noviembre de 1890, núm. 8252, p. 1191.

ORDENANZA NO. 8°. DE 1890

DETERMINACION DE LAS VIAS PÚBLICAS

Artículo 1°. Son vías públicas de cargo del Departamento:

23. Las que partiendo de Zapatoca comunican esta ciudad con el Municipio de San Vicente de Chucurí, y el que parte de ahí y sigue para los sitios de La Llana y Valparaíso, llega al río Sogamoso en el punto de El Tablazo y termina en Lincoln, en donde se une con el camino que va de Marta a Bucaramanga.

Artículo 3°. Es de competencia del Departamento la navegación de sus ríos en la parte que no es común con otros Departamentos, entendiéndose no es común la navegación de aquella que no pueda hacerse en los mismos buques en que se introducen las mercancías de otros Departamentos.

Los pasos de los ríos, en los puntos que cortan los caminos centrales, hacen parte de estos caminos.

Artículo 17. Los Municipios pueden, de acuerdo con la ley, conceder privilegio a los particulares para construir puentes, falúas, etc., cuando queden los pasos de los ríos comprendidos en el territorio de su jurisdicción.

ORDENANZA NO. 35 DE 1892

Artículo Único. Procédase a refaccionar y poner al servicio público el camino que parte de San Vicente, sigue en dirección de La Llana y Valparaíso, atraviesa el río Sogamoso en el sitio de El Tablazo y se une con el camino que conduce de Marta a Bucaramanga, los cuales fueron declarados vías centrales por la Ordenanza número 8°. de 1890. Se autoriza al señor Gobernador a efecto de que obligue a los propietarios de los terrenos que atraviesa dicha vía a que permitan el libre tránsito, si hubiere servidumbre establecida, ó que decreta la expropiación conforme a las leyes.

Igualmente procédase a poner por cuenta de las entidades correspondientes, en arrendamiento o administración, el paso del río Sogamoso, en el indicado sitio de El Tablazo, haciendo para ello las expropiaciones que fueren necesarias a juicio del Gobernador, quien queda encargado de la ejecución de la presente Ordenanza.

El Tribunal mencionado, después de hacer practicar varias pruebas, dictó el Acuerdo de diez y seis de Agosto de mil ochocientos noventa y cinco, en el cual resolvió lo siguiente:

1°. Suspéndese el ordinal 23 del artículo 1°. de la Ordenanza número 8, expedida por la Asamblea del Departamento de Santander, con fecha dieciocho de Julio de 1890;

2°. Suspéndese el inciso 1°. del artículo 3°. de la misma;

3°. Suspéndese el artículo 17 de dicha Ordenanza, en cuanto comprende los pasos de los ríos en los puntos en que se cruzan con caminos públicos de cargo de la Nación, ó con caminos de propiedad particular:

Esta resolución del Tribunal no fue apelada ni por el Agente del Ministerio Público, ni por Uscátegui, por lo cual el Tribunal de acuerdo con lo que ordena el artículo 146 del Código Político y Municipal, ordenó por auto de 25 de Septiembre de 1896, que se consultase con esta Superioridad.

Elevados a ella los autos se ha dado al asunto la tramitación correspondiente.

[...].

La Corte encuentra fundadas las consideraciones del Tribunal para suspender el numeral 23 del artículo 1°. de la Ordenanza 8va., pues estando comprobado que el camino comprendido entre San Vicente de Chucurí y Lincoln pertenece a los dueños de la hacienda de El Tablazo, por haberlo abierto ellos y sostenido a su costa en terrenos de su propiedad, ese camino les pertenece conforme al artículo 676 del Código Civil nacional, que dice así:

“Los puentes y caminos construidos a expensas particulares, en tierras que les pertenecen, no son bienes de la Unión, aunque los dueños permitan el uso y goce a todos los habitantes del territorio.

Lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares, y en sus tierras aun cuando su uso sea público por permiso del dueño.”

Al declarar la Asamblea de Santander que el camino en cuestión es vía pública del Departamento, ha inferido lesión a un derecho de dominio legalmente adquirido, y por tal motivo la disposición de que se trata debe ser anulada por la Corte Suprema, de acuerdo con lo que dispone el artículo 151, numeral 5°. de la Constitución, y los artículos 142, 143 y 150 del Código Político y Municipal.

[...].

En cuanto a la Ordenanza 35 de 1892, el Tribunal, como se ha visto, la suspendió en todas sus partes, y al hacerlo obró acertadamente, porque el Departamento de Santander, no es dueño del camino de que se trata, ni puede, por lo mismo, disponer cosa alguna para su reparación o mejora sin asentimiento de sus dueños, ni tampoco tiene derecho a lo que llama servidumbre la citada Ordenanza, en perjuicio del derecho de dominio que tienen los particulares sobre los terrenos que atraviesa el camino en cuestión, que por lo visto no es público.

Por tanto, la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, y de acuerdo en el fondo con el dictamen del señor Procurador, resuelve lo siguiente:

1°. Declárase nulo el ordinal 23 del artículo 1°. de la Ordenanza 8 de 1890, expedida por la Asamblea de Santander, en la parte de camino a que se refiere la querrella;

2°. Anúlase definitivamente la Ordenanza número 35 de 1892;

[...].

Comuníquese esta determinación al Gobernador del Departamento de Santander, publíquese en la Gaceta Judicial, y déjese copia de ella.

[...].

LUIS M. ISAZA.- ABRAHAM FERNANDEZ DE SOTO.- CARMELO ARANGO M.- BALTASAR BOTERO URIBE.- JESUS CASAS ROJAS.- OTONIEL NAVAS.- LUCIO A.POMBO.-Anselmo Soto Arana, Secretario interino.²⁹

29 *Gaceta Judicial*, Bogotá, 30 de agosto de 1897, núm. 595, pp. 179-181.

Se anotó cómo en la Regeneración aparece la primera obra de derecho administrativo del país. Se trata de las *Conferencias de derecho administrativo*, impartidas en la Universidad Nacional por el profesor Abraham Fernández de Soto y publicadas en la revista de aquella institución desde 1895. El autor analizó el tema de la suspensión y anulación de las ordenanzas de las asambleas departamentales que hemos visto a través del caso que acabamos de citar, como expresión del derecho administrativo. En su opinión:

Derivando esta entidad política su existencia de la Constitución, y debiendo organizarse de acuerdo con ella y con las leyes generales de la República, todo homogéneo de que hace parte, los actos de aquellas corporaciones deben atemperarse á sus preceptos so pena de nulidad. El mismo vicio los afecta cuando son violatorios de los derechos legalmente adquiridos por los particulares, y cuando se refieren á asuntos que no han sido expresamente delegados á las Asambleas.

En cualquiera de estos casos está obligado el Gobernador, de oficio ó á solicitud de parte, á suspender las ordenanzas dentro de los treinta días siguientes al de su publicación, debiendo someter la providencia que dicte al examen del Gobierno, quien puede confirmarla, reformarla ó revocarla, según lo estime aceptable ó no, en todo ó en parte. [...].

Dispone nuestra ley de régimen interior, con fundamento, que la ordenanza suspendida como lesiva de derechos civiles se pase á la Corte Suprema para que este alto tribunal resuelva definitivamente sobre su validez o nulidad. La resolución corresponde en los demás casos al Congreso.

[...]. Como poder moderador está establecido el legislativo, el más respetable de los poderes públicos, la fuente de todos los demás. A él toca establecer la norma invariable que regule las relaciones públicas y privadas y de él son, hasta cierto punto, dependientes y factores los demás poderes en toda república. A ese poder corresponde, pues, velar por la regularización de las relaciones, y en este concepto es lógica y ajustada á los principios la disposición constitucional que deposita en el

Cuerpo Legislativo la facultad de aprobar ó de improbar, de modo definitivo, los actos administrativos de las Asambleas.

La ingerencia que la misma Constitución da á la Corte Suprema en la suspensión de ordenanzas lesivas de derechos civiles, obedece en un todo á los principios que informan el derecho público interno. Si al poder Judicial le toca aplicar la ley, á el corresponde, por lo mismo, resolver sobre el conflicto que haga surgir un acto administrativo, emanación de la potestad ejecutiva, y uno legislativo que es de origen superior y distinto. Natural es, por tanto, que á la Corte, como al más elevado tribunal, se encargue la resolución sobre la exequibilidad ó la inconveniencia de los actos de las Asambleas.

La ley concede acción á todo individuo del pueblo para pedir ante los Tribunales superiores de distrito judicial la suspensión de las ordenanzas que considere contrarias á la Constitución ó á las leyes. Esta acción popular puede ejercitarse después de pasados los treinta días de que dispone el Gobierno para decretar dicha suspensión [...].

El Procurador tiene el deber de promover de oficio la suspensión de las ordenanzas que juzgue dignas de anulación; pero el asunto compete siempre en primera instancia al Tribunal del distrito.

De manera que la Corte, de acuerdo, con lo que hemos expuesto, suspende definitivamente los actos de las Asambleas que infringen la Constitución ó la ley, y el Congreso los declara válidos o nulos.

Cuando estos actos violan derechos civiles de particulares, el poder judicial resuelve el punto sin ulterior recurso al Cuerpo Legislativo, y ya hemos dado la razón científica de ello en esta misma conferencia al tratar de la competencia de la potestad judicial, ejecutiva y legislativa.³⁰

Esta exposición ratifica nuestras investigaciones, pues en *Los modelos de control administrativo*³¹ expusimos este procedimiento como uno de los

30 Abraham Fernández de Soto, "Conferencias de derecho administrativo", en *Revista de Instrucción Pública de la República de Colombia*, tomo IX, 1898, pp. 83-86.

31 Malagón Pinzón, *Los modelos*, pp. 144-151.

ejemplos más claros de la existencia del derecho administrativo colombiano antes de 1913. Ello se comprueba en la transcripción de estas conferencias, donde además de ver el control sobre los actos administrativos de las asambleas departamentales, es palpable también la existencia de la acción pública para demandar las actuaciones administrativas inconstitucionales y la intervención del procurador general para solicitar la suspensión provisional de las ordenanzas que considerara inválidas.

Fernández de Soto, además de desempeñarse como catedrático de derecho administrativo, fue magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en la que se hizo célebre por ser uno de los jueces que apoyaron la sentencia que avaló el golpe de Estado de José Manuel Marroquín. Esta se refirió al análisis de constitucionalidad del decreto legislativo que dictó el vicepresidente el 24 de agosto de 1900 por el que asumió la titularidad del poder ejecutivo. La Corte Suprema argumentó:

4to. Que para que el presidente de la república pueda, excepcionalmente, residir y ejercer sus funciones fuera de dicha capital, necesita obtener previamente licencia nominal y expresa del senado [...].

5to. Que para atemperarse a estos principios el consejo nacional legislativo, que ejercía las atribuciones del senado, facultó al jefe del gobierno para desempeñar temporalmente sus funciones dentro del departamento de Cundinamarca [...].

10°. Que sería absurdo y enteramente contrario al derecho público interpretar que las licencias que del senado pueda obtener el presidente de la república, ya para separarse temporalmente del ejercicio de sus funciones, ya para ejercerlas fuera de la capital, deban entenderse indefinidas y sujetas en su duración a la voluntad discrecional del agraciado [...].

11°. Que el señor doctor don Manuel A. Sanclemente, presidente de la república, no obtuvo del senado la licencia que para ejercer fuera de la capital necesitaba, ni ella podía ser indefinida;

12°. Que no existiendo disposición ninguna en la constitución que permita al presidente de la república ejercer indefinidamente el

poder ejecutivo fuera de la capital, sino en el caso citado del ordinal 9no. del artículo 120; y no habiendo ocurrido ese caso, la ausencia del presidente de la república de la capital, debe considerarse como falta que ha de llenarse por el vicepresidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124 de la misma constitución; y

13°. Que a esta corporación corresponde, de acuerdo con la atribución 8°. del artículo 47 del código de organización judicial llamar al funcionario que debe reemplazar, según la constitución, al encargado del poder ejecutivo, lo que implica forzosamente facultad para resolver y declarar cuando es el caso hacerlo.³²

Debe subrayarse que la Corte Suprema estaba integrada por siete magistrados, los cuales se reunían en sala de acuerdo para decidir sobre la constitucionalidad de las ordenanzas, y como vemos también de los decretos legislativos, igual que lo hizo esta misma institución en el radicalismo para decidir sobre la exequibilidad de las leyes de los estados federados. Por otro lado, en el caso en cuestión, cuatro magistrados apoyaron la ponencia y tres salvaron el voto. De estos destacamos el del magistrado Carmelo Arango, quien respecto al numeral 7.º anotó:

La Corte Suprema, el más alto Tribunal de la República, debe mantenerse alejado de las pasiones políticas, y conservar su independencia y la serena imparcialidad de los Jueces, para dar á cada uno su derecho, aplicando impasible la ley escrita sin torcer su sentido ni violentar su espíritu.

Conforme con lo anterior en la esencia, estuvieron los magistrados Luis M. Isaza y Abraham Fernández de Soto, que ahora hacen parte de la mayoría de la Corte, en los primeros días en que el Sr. Vicepresidente de la República se declaró en ejercicio del Poder Ejecutivo, según lo manifestaron al infrascrito; lo que no obsta para que el cambio de su opinión, en materia de tanta gravedad, merezca todo respeto.³³

32 Luis Martínez Delgado, *Historia de un cambio de gobierno*, Bogotá, Editorial Santafé, 1958, pp. 215-216.

33 *Gaceta Judicial*, Bogotá, 3 de noviembre de 1900, núm. 711, p. 261.

En este salvamento se acusa a nuestro autor de cambiar su parecer y dejarse influir por la política, lo que es prácticamente imposible que no suceda, pues los jueces son tan susceptibles de dejarse afectar por los vaivenes políticos como cualquier ciudadano. Esto no le quita mérito a nuestro doctrinante. Veamos ahora otros de sus escritos administrativos. Las *Conferencias de derecho administrativo* comienzan en 1896 y probablemente llegan hasta 1898, viéndose interrumpida su publicación por la guerra de los Mil Días. En ellas se puede observar que en algunos temas están muy influidas por la ciencia administrativa, como por ejemplo el del servicio militar, en el que nuestro autor sigue la senda de Bonnin y sostiene:

Entre las relaciones jurídicas que contempla la Ciencia Administrativa, han de notarse primordialmente las públicas que conciernen á la comunidad como cuerpo político y que se relacionan ó conexas, de modo más íntimo, con la existencia y conservación sociales, porque abrazan la sociedad entera; por este aspecto son más extensas que las relaciones civiles, sin que por esto lleguen a ser más minuciosas en su naturaleza, puesto que no pueden considerarse como relaciones directas los servicios que el Estado recibe de sus miembros, según su condición social, sus profesiones y sus talentos, aunque de aquí surjan necesariamente relaciones ó vínculos entre la una y los otros.

La armonía social no puede existir sino en tanto que los miembros de la asociación concurren á la asociación misma de la sociedad, como dice en frase cacofónica, pero exacta, el expositor Bonnin, que hemos citado. De aquí que todos se deban á la seguridad y á la protección común; de allí la fuerza pública, que no es sino el concurso de cada cual ó la conservación común [...].

El servicio militar es una profesión libremente elegida por el individuo con vocación especial para seguirla, como cualquiera otra carrera ú oficio, y una obligación que debe prestarse cuando su cumplimiento sea preciso para la defensa de la patria [...].

Cuando el Estado vive en paz verdadera, cuando se obedece la ley por lo que ella es; la situación es normal, y basta poca fuerza para reprimir

ó sofocar las perturbaciones individuales ó colectivas: cabe entonces, como preferente, el sistema profesional que da mejor organización á la fuerza armada. Pero cuando la violencia disputa el terreno al derecho, y la guerra perturba la vida del Estado, la patria ha menester, la fuerza para repeler la fuerza, para devolver á la ley su imperio benéfico, y prevalece en tal caso el sistema obligatorio.³⁴

Además, este planteamiento de Fernández de Soto es coincidente con el del primer chileno que escribe sobre administración pública, Hermógenes Pérez de Arce, quien también siguió a Bonnin:

La defensa de la patria es un deber tan sagrado como el de contribuir con un parte de los haberes de cada uno al sostenimiento del Estado. [...].

Dos son los sistemas generalmente establecidos para la organización de este servicio [militar].

Uno es el ejército permanente, es decir, hacer del estado militar una profesión especial, reservada a cierto número de hombres que se dedican exclusivamente a ella.

El otro es el nombrado guardia nacional, en que se llama al servicio de las armas a todos los hombres en estado de llevarlas, pero sólo periódicamente, sin hacer del oficio del soldado una profesión especial. Cuando estalla la guerra, un parte de esta guardia se convierte en ejército activo, i la otra en reserva.³⁵

Este tópico del servicio militar era de suma importancia para la ciencia de la administración pública. El primero en hacerlo notar, en concordancia con nuestros dos autores citados, fue Bonnin, quien

34 Abraham Fernández de Soto, "Conferencias de derecho administrativo", en *Revista de Instrucción Pública de la República de Colombia*, tomo VII, 1897, pp. 83-84.

35 Hermógenes Pérez de Arce, *El administrador público: o sea, estudios sobre principios generales de administración*, México, INAP y Colegio de Administradores Públicos de Chile, 2015, pp. 242-243.

en su *Proyecto de código administrativo* desarrolló el tema del reclutamiento en los siguientes términos: “en la primera quincena del mes de enero todos los jóvenes que terminaron su veinteavo año a todo lo largo del año anterior, están obligados a presentarse en la alcaldía de su municipio para hacerse reclutar”³⁶.

Bonnin señalaba que no había diferenciación entre aptos y no aptos, todos se debían registrar: “La ley no establece ninguna distinción para la inscripción a la lista entre los jóvenes capaces e incapaces de servir; así todos los lisiados, sin excepción, deben ser inscritos por igual en la lista, salvo si hacen fallar sobre su invalidez, cuando haya lugar”³⁷.

Así, se puede afirmar que nuestro primer doctrinante en derecho administrativo continuó con el estudio de la ciencia de la administración, a pesar del conservatismo imperante que ya sabemos no la consideraba santo de su devoción, y se evidencia de igual forma que el influjo de Bonnin es absolutamente indiscutible, no obstante ser un autor ya por entonces no muy conocido, pero a quien setenta años después de su llegada al país con el general Santander se le seguía leyendo y enseñando, algo que ni en la misma Francia sucedió.

No deja de ser paradójico que en el periodo más recalcitrantemente conservador del siglo XIX, como lo fue la Regeneración, que no tenía establecida la enseñanza de la ciencia administrativa, que clausuró la Universidad Externado de Colombia, dicha materia persistiera en la Universidad Nacional en las conferencias de derecho administrativo de Fernández de Soto. Este profesor colombiano también se amparó en el derecho administrativo para desenvolver su argumentación sobre el servicio militar. Para ello se apoyó en Santamaría de Paredes:

Así como un individuo no puede desprenderse del deber y de su inseparable derecho de desplegar la fuerza toda de su cuerpo y de su espíritu

36 Charles-Jean Bonnin, “Proyecto de código administrativo”, en *Principios de administración pública*, p. 436.

37 *Idem.*

para su propia defensa, así tampoco puede hacerlo un pueblo, ni la justicia ni la moral consienten que abandone éste su defensa propia á soldados mercenarios y quede entregado á la arbitrariedad del vencedor á la primer batalla que pierda un ejército permanente: donde quiera que es necesario exponer para el propio bienestar, para el de la comunidad, no sólo todos los bienes materiales; sino también la salud y la vida, allí cada uno debe hallarse dispuesto á sacrificarse espontáneamente en cuanto alcancen sus fuerzas y no se lo impidan enfermedades ó debilidad de edad y sexo.³⁸

Destacamos que Fernández de Soto no leía exclusivamente a los franceses, sino también a los españoles, y es precisamente esta una influencia que no es muy conocida en nuestro ordenamiento administrativo.

Los personeros municipales y las tesis de grado de la Universidad Nacional

Los personeros municipales formaban parte determinante de la administración pública, y para comentar sus competencias vamos a acudir a la “tesis para optar por el Doctorado en Derecho y Ciencias Políticas” del año de 1892, presentada en la Universidad Nacional por el estudiante Juan Clímaco Manrique, y que lleva por título *Breves observaciones acerca de algunos de los preceptos legales que organizan la administración pública en los municipios de Colombia*³⁹.

Sin lugar a dudas, este trabajo tiene mucho de ciencia administrativa y de derecho administrativo, lo que demuestra el peso que seguían teniendo estas temáticas en la enseñanza del derecho. Esta tesis es de ciencia de la administración. Es más, se puede considerar, como bien

38 Fernández de Soto, “Conferencias de derecho administrativo”, p. 85.

39 Juan Clímaco Manrique, *Breves observaciones acerca de algunos de los preceptos legales que organizan la administración pública en los municipios de Colombia*, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1892.

lo expresa su título, un pequeño estudio sobre la normativa municipal, acompañado de unos comentarios. Antes de abordarla analicemos la preponderancia de este tópico para la ciencia de la administración. Para la muestra tenemos el trabajo sobre las municipalidades que Turgot presentó al rey Luis XVI de Francia y en el que identificó una serie de inconvenientes sobre el gobierno local. Para remediarlos propuso una reforma municipal como la vía que conduciría al cambio. Según su parecer, la

Causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución [...]. La nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos sociales entre sí. En la que por consiguiente casi nadie se preocupa más que de su interés particular y exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes y ni siquiera conocer su relación con los demás. En esta perpetua guerra de pretensiones y empresas nunca regida por la razón ni las luces respectivas, V. M. tiene que decirlo todo por sí mismo o por sus mandatarios.⁴⁰

Turgot argumentaba que “no existe común interés visible [...] los pueblos, las ciudades, cuyos miembros están de este modo desunidos, tampoco tienen ninguna relación común los distritos a que pertenecen. No pueden ponerse de acuerdo para ninguna de las obras públicas que necesitarían”⁴¹.

Como bien lo afirma Guerrero, en el proyecto de Turgot se ve “que la reforma administrativa de toda Francia dependía de la reforma municipal, porque era en las comunas donde debería surgir el cambio para modificar la sociedad entera”⁴². Sin embargo, había muchos tropezos por salvar, siendo el más importante el de los privilegios tributarios. En palabras de Tocqueville, ilustre comentarista de las memorias,

40 Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 76.

41 Omar Guerrero Orozco, *Teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 48.

42 *Idem.*

¿cómo hacer actuar en común y deliberar juntos acerca de los asuntos de la parroquia, siendo los principales de estos la distribución, la cobranza y el empleo de los impuestos, a personas que no están sujetas pagarlos por igual y entre las cuales algunas estaban exentas por completo de sus cargas? En cada parroquia vivían gentiles hombres y eclesiásticos que no pagaban la talla, campesinos que estaban exentos de ella en parte o en su totalidad, y otros que la pagaban íntegramente. Era como tener tres parroquias distintas, cada una de las cuales demandaba una administración aparte. La dificultad era insuperable.⁴³

De regreso a Manrique y a sus tesis, este sostuvo que la Constitución de 1886 en su artículo 19 regulaba que las autoridades de la República tenían el propósito de proteger a los residentes en su vida, honra y bienes, precepto que fue ratificado por el artículo 272 del Código de Régimen Político y Municipal. Este último disponía que “también han sido instituidas para la administración y fomento de los intereses públicos, a fin de que marchen con la apetecida regularidad y contribuyan al progreso y engrandecimiento de la nación”⁴⁴. Las disposiciones referidas eran muy valiosas, pero el autor no les daba “verdadero carácter práctico” en lo referente a la administración municipal, dicho lo cual analizó por separado cada una de las instituciones del derecho local. Nos concentraremos en la de los personeros municipales. Manrique menciona las competencias de estos funcionarios, de entre las cuales señalamos las de:

Vigilar la conducta de los empleados del distrito y promover que se les exija la responsabilidad por fallas o delitos que cometan;

Oír las quejas que les den los particulares por denegación de justicia, examinar los antecedentes y si cree que hay motivo fundado, promover lo conveniente para que cese el mal y para que se castigue al responsable, si juzga que haya lugar a ello;

43 Alexis de Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, FCE, 1998, p. 277.

44 Manrique, *op. cit.*, p. 14.

Excitar a las autoridades locales a que tomen las medidas convenientes para impedir la propagación de las epidemias públicas y en general los males que amenacen a la población;

La averiguación de los delitos cometidos por los particulares, a la defensa de los intereses de los Municipios cuando sea necesario proveer a su defensa, no estando su propio Municipio interesado, y cuando los otros no hayan provisto su defensa.⁴⁵

La acotación de Manrique sobre estas competencias es cáustica:

Leídos en China los artículos que dejamos copiados, darían a cualquier jurista la más alta idea del modo como entre nosotros está garantizado el cumplimiento de la ley con la intervención de los empleados a quienes ha tenido a bien llamar Personeros Municipales, y respecto de los cuales concurren las mismas circunstancias que por lo oneroso del empleo, lo rimbombante del juramento y lo generalmente ignorante del individuo sobre quien recae, hemos hecho ya en capítulos precedentes. Apenas podremos agregar que a los empleados del Ministerio Público en el ramo municipal no solo los ha creído el legislador aptos para intervenir en procesos civiles y criminales que digan relación a intereses particulares, sino que, con aires de seriedad, los ha erigido en protectores de la Nación, del Departamento y del Municipio [...].

El único resultado que en la práctica se obtiene con disposiciones tan sabias, puestas en manos de individuos tan incompetentes, es el de que la ignorancia de los Jueces quede garantizada con la ignorancia de los Agentes del Ministerio Público, y que unos y otros encarguen sus augustas atribuciones en manos de personas que como luego veremos, no son las más apropiadas para amparar los derechos de los ciudadanos.⁴⁶

45 *Ibid.*, pp. 25-26.

46 *Ibid.*, pp. 26-27.

La responsabilidad de esta situación, en su opinión, recaía enteramente en el poder legislativo, pues:

Nuestros legisladores no han dado ninguna ley que obligue a los políticos y juristas a trasladarse forzosamente a las haciendas de nuestro país, y allí después de jurar por Dios nuestro Señor y una señal de la Cruz, administrarlas hábilmente con el acierto y la actividad sugeridas por la costumbre y la práctica, dedicarse a ejecutar adefesios con humos de consumados campesinos; pero sí se han dado leyes que obligan a los miembros de la población rural de nuestro país a trasladarse a las oficinas públicas de su Municipio, donde, después de jurar cumplir una constitución y unas leyes que en absoluto ignoran, se dedican a ejecutar, en nombre de ellas, toda clase de desafueros.

¿Cuál ha sido el resultado del olvido de las circunstancias reales al dictar las leyes que establecen la manera de proveer los empleos municipales en nuestro país? La inseguridad para el ciudadano y el desprestigio para la administración pública; la corrupción del criterio jurídico en nuestras poblaciones, el ridículo para nuestros procedimientos judiciales y la creación de una casta de individuos que han llegado a ser un verdadero azote para nuestras poblaciones rurales [...].

Estos hombres a quienes todos conocemos y a quienes los campesinos temen como el polluelo al ave de rapiña, puesto que siempre pieren en sus garras, ejercen la administración pública en las pequeñas poblaciones de una manera anónima, atrincherados generalmente a la espalda de algún honrado campechano, a quien un decreto gubernativo ha sacado de su casa, a hacer ensayos de jurista [...].

Las gentes acostumbradas a derivar la seguridad de sus derechos de los favores de un seudo-empleado irresponsable, terminan por despreciar la verdadera autoridad legal y buscan su seguridad no en los esfuerzos que hagan para propender al establecimiento de un buen gobierno, sino en las complacencias a que se sometan para que el *Don Fulanito* del lugar se esté quieto con sus escrituras y documentos. Son pocos los ciudadanos que en nuestros Municipios alcanzan a comprender la

relación que existe entre la seguridad que el Gobierno debe darles y el impuesto que para procurársela tiene que exigirles [...].⁴⁷

Y remata con una posición un poco clasista:

Los Congresos se ocupan a menudo de hacer y derogar leyes, buscando siempre la perfección moral en ellas, pero no se preocupan de que estas leyes sean verdaderamente aplicadas para todas las clases de nuestra sociedad, y es un hecho cierto que dada la ignorancia de nuestros empleados ad honorem, se puede asegurar que mientras más complicada y de mayor aliento sea una ley, menor el riesgo de que ella sea verdaderamente aplicada a la mayoría del país.⁴⁸

El autor hace referencia a una situación anómala que ha aquejado a Colombia desde que aquí puede hablarse de administración pública. Y esta situación no es otra que la politización de la administración, lo que siempre ha ocasionado que se den empleos públicos a ciudadanos que no tienen las calidades para desempeñar adecuadamente sus competencias. Si los cargos se adquirieran por mérito, otra hubiese sido nuestra evolución administrativa, y desde el siglo XIX hubiéramos tenido en los municipios empleados capacitados para su administración. El gran inconveniente de nuestro manejo administrativo es que los cargos, entonces como ahora, son el trofeo de los políticos, y en el caso que cita Manrique, en plena Regeneración, eran los puestos de los adeptos al régimen, porque hay que recordar que se adoptó el modelo centralista francés, en el que el presidente nombraba a los gobernadores y estos a los alcaldes, y a su vez estos últimos a los empleados del municipio.

47 *Ibid.*, pp. 34-37.

48 *Ibid.*, p. 38.

La incorporación del Colegio del Rosario a la Universidad Nacional de Colombia. La reforma de la Facultad de Derecho de Champeau

En 1886, y una vez expedida la nueva Constitución por parte del Consejo Nacional de Delegatarios, este órgano se transformó en el Consejo Nacional Legislativo, el cual profirió la Ley 12, que autorizaba al presidente de la República a regular el tema de la instrucción pública. Amparado en esta normativa, José María Campo Serrano, quien fungía como primer mandatario, expidió el Decreto 596 de 1886, por medio del cual se anexó el Colegio del Rosario a la Universidad Nacional. Dicho acto administrativo dispuso que esta última institución contaría con las facultades de Filosofía y Letras, Matemáticas, Derecho y Ciencias Políticas, Ciencias Naturales, Medicina y Cirugía. Es interesante mirar algunos de los argumentos de esta incorporación. Estos figuran en el “Informe que el secretario de Instrucción Pública Nacional, presentó al Consejo Nacional de Delegatarios”:

El excelentísimo señor Presidente de la República es el Patrono del Colegio del Rosario. [En las constituciones del Colegio Mayor] veréis que el fundador se propuso que en esa casa de educación se enseñasen las doctrinas de Santo Tomás de Aquino, es decir, quiso, que en ella se difundiesen los principios de la filosofía católica, que es la de Santo Tomás. Para negarlo, sería preciso romper dichas Constituciones, que son claras y terminantes y en las cuales el Ilustrísimo Sr. Torres recalca con un empeño que pudiera llamarse tenacidad, en el sentido de que la educación de los alumnos se ajustase a los principios de la filosofía católica.

Si tal educación es buena o es mala, y si es o no civilizadora, cosa es de que no se trata al presente. Baste consignar cuál fue el espíritu que inspiró la fundación del referido instituto.⁴⁹

49 *Diario Oficial*, núm. 6545, lunes 21 de diciembre de 1885, p. 15237.

Estas ideas serían netamente religiosas, pues esbozan que la enseñanza en el Colegio Mayor no podía ser contraria a la filosofía tomística que impuso el fundador de la institución, el dominico español fray Cristóbal de Torres. Los fundamentos del Informe continúan:

Es de pública notoriedad que tal espíritu llegó a desvirtuarse por completo. No hay que probarlo: apelo a la conciencia del país entero. Todos sabemos que la fundación del Ilustrísimo Sr. Torres se ha destinado, de algunos años acá, a la difusión de doctrinas opuestas a lo que él quiso que se enseñara. Que este trabajo sea o no bueno, y esté llamado a no producir frutos de verdadera civilización, cosa es que tampoco se trata al presente. Lo importante es averiguar si con esto se ha respetado el espíritu de la fundación, o si lejos de ello, ha sido conculcada la expresa voluntad del venerable señor Torres. No hay para qué hacer reflexiones sobre este particular.

Pero se dirá que no hay pruebas de que las doctrinas enseñadas en el Colegio del Rosario sean opuestas a las que su fundador ordenó se dictasen allí. No hace mucho tiempo vio la luz, en esta ciudad, una hoja periódica, redactada por alumnos de aquel Colegio.

Esa publicación puede considerarse como el eco de las doctrinas del Establecimiento, porque ella no podía pasar desconocida de los Superiores, y porque era el órgano de una Sociedad intitulada "Científica-literaria", formada por muchos e importantes alumnos. No es de incumbencia calificar los escritos que allí vieron la luz: solo puedo asegurar que individuos pertenecientes a diversos partidos políticos los consideraron como contrarios a los principios fundamentales del cristianismo.

¿Era esto acatar la voluntad del fundador del Colegio de Nuestra Señora del Rosario?

Responda cualquier individuo libre del influjo de pasiones ciegas. Suponed que el ilustre Prelado se presentara ante vosotros a dar la respuesta: bien comprendéis en qué términos la formularía.

Lo dicho demuestra claramente que los dineros destinados por el Ilustrísimo Sr. Torres al sostenimiento de un instituto en que él dispuso, de la manera más clara y perentoria, se diesen las enseñanzas basadas en la filosofía católica, han tenido un destino opuesto a sus propósitos.⁵⁰

Obviamente, aquí se hace referencia a los problemas derivados de la enseñanza de Bentham y Tracy en el Colegio Mayor, de lo cual se hizo mención en el capítulo anterior, y que sirvieron para satanizar algún pasquín que publicaron los estudiantes y que el Gobierno acogió como excusa para nacionalizar esta institución y poder controlarla mejor.

En lo que sigue continuamos con el estudio de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas que resultó de esta comentada fusión. Allí se mantuvo la enseñanza de la materia del derecho administrativo, pues esta se siguió impartiendo, tal como consta en el Decreto 349 de 1892, Orgánico de la Instrucción Pública, el cual en su capítulo VIII, artículo 53 dispuso que el pénsum lo constituían las siguientes asignaturas:

1. De Instituciones de Derecho Romano y su historia;
2. De Instituciones de Derecho Español y su historia;
3. De Filosofía del Derecho;
4. De Ciencia Constitucional de los pueblos antiguos y modernos y especial de la república de Colombia;
5. De Derecho Civil Patrio (curso 1º)
6. De Derecho Mercantil Comparado
7. De Derecho Internacional Público y Privado;
8. De Derecho Público Eclesiástico;
9. De Derecho Civil Patrio (curso 2º);

50 *Idem.*

10. De Economía Política, Estadística, etc.
 11. De Derecho Procesal, Civil y Penal y práctica forense;
 12. De Derecho Penal y Pruebas Judiciales;
 13. De Derecho Administrativo; y
- De Jurisprudencia médico-legal.⁵¹

Pasamos ahora a examinar la reforma en los estudios de derecho que se hizo en la Universidad Nacional tras la llegada de un importante profesor francés.

En 1894 vino de Francia a la Universidad Nacional de Colombia el profesor Edmond Champeau, con la tarea de reformar el pénsum de estudios de Derecho y Ciencias Políticas. La carrera tenía una duración de tres años y al finalizarlos se otorgaba la licenciatura. Precisamente en el último año tenía que enseñarse derecho administrativo, pero solo en un semestre. La opinión de Champeau sobre esta asignatura era la siguiente:

El Derecho Administrativo es materia muy vasta que el profesor no podría pensar en explicar por completo y con todos sus detalles en el corto espacio de tiempo que aquí le señalamos. Cuando más podría examinar las funciones de los principales rodajes de la administración y hacer resaltar del conjunto de leyes administrativas y de reglas, los pocos grandes principios que los dominan.⁵²

Con respecto a los estudios de doctorado, señaló que este tenía “que estar destinado, ante todo, á formar profesores que se dediquen únicamente á la enseñanza; y conviene aquí señalar un hecho que nos parece debe admitirse sin demostración, es á saber: que no pueden

⁵¹ *Revista de Instrucción Pública de Colombia*, tomo 1, Bogotá, Tipografía de La Luz, 1893, p. 18.

⁵² *Revista de la Instrucción Pública de Colombia*, Bogotá, octubre de 1894, núm. 33, p. 273.

tenerse buenos profesores sino teniendo especialistas para cada una de las materias que deban enseñarse”⁵³.

Champeau continuó, sapientemente: “siendo el doctorado un grado más científico, implica una posesión más completa, una penetración más íntima de los principios jurídicos; y como no puede pensarse en estudiar á fondo todos los ramos de la ciencia del Derecho, tienen que limitarse necesariamente, referirse á materias especiales”⁵⁴.

El punto culminante de los estudios de doctorado, como sucede hoy, estaba en la calidad de los estudiantes. Por ello, estos debían aprobar dos exámenes, con el primero de los cuales se procuraba ampliar “los conocimientos adquiridos en licenciatura, acerca de las partes más esenciales: el Derecho Romano y el Derecho Civil”⁵⁵, mientras que con el segundo se quería que los estudiantes escogieran su especialidad de las siguientes opciones de materias:

1. Derecho Romano y su historia
2. Derecho Civil (derecho civil nacional, derecho civil comparado, Derecho Internacional Privado).
3. Derecho Comercial (derecho comercial nacional y comparado).
4. Derecho Criminal (derecho penal nacional y comparado, medicina legal).
5. Derecho Administrativo (derecho administrativo nacional y comparado, legislación fiscal).
6. Historia del Derecho (historia general del derecho é historia del derecho nacional).
7. Procedimiento-
8. Filosofía del Derecho y Sociología.
9. Derecho Canónico

53 *Ibid.*, p. 276.

54 *Idem.*

55 *Ibid.*, p. 277.

10. Ciencias Económicas (economía política, legislación rentística).

11. Derecho Público (interno y comparado).

Derecho Internacional Público (inclusive ciencia diplomática y legislación consular).⁵⁶

Uno de los propósitos prioritarios de otorgar el título de doctor en derecho administrativo, además de formar profesores, era el de constituirse en una “buena recomendación para los empleos de administración”⁵⁷. Con este plan de reforma se comprueba una vez más lo que no se ha querido ver en Colombia: la existencia del derecho administrativo antes de la llegada del modelo francés en 1913. Y lo que es más contundente, el peso que tenía esta disciplina, pues era materia obligatoria en la licenciatura y un área de especialidad en el doctorado, encaminada a formar académicos y funcionarios públicos.

Con relación al profesorado, Champeau anota que “ha de ser una carrera; y en los países en que está así organizado, es una carrera, si no de las más lucrativas, por lo menos de las más honrosas y más solicitadas; los que la abrazan tienen asegurado con ella el mañana, que trae la tranquilidad de ánimo, sin la cual no hay trabajo intelectual fecundo; el profesor debe tener, pues, como el magistrado, buena remuneración”⁵⁸. Lo anterior tiene plena actualidad, porque llegando al primer cuarto del siglo XXI, el ejercicio de la academia no tiene ni el respeto ni la remuneración que se merece, pues para algunas instituciones universitarias el ejercicio de la cátedra no es más que un honor.

Al proseguir con el estudio de la Universidad Nacional nos topamos con la fatídica guerra de los Mil Días, que ocasionó el cierre de esta casa de estudios de 1898 a 1902. Obviamente, este claustro no fue ajeno a la espiral de violencia que desató esta conflagración, que causó más de cien mil muertos. Veamos este desgarrador relato de un

56 *Ibid.*, p. 279.

57 *Ibid.*, p. 291.

58 *Ibid.*, p. 287.

estudiante de la Facultad de Medicina sobre el impacto de este conflicto en el *alma mater*:

De los 108 estudiantes que debíamos iniciar el tercer año (1902), solamente estábamos 26; aquellos bancos vacíos eran un grito de alarma, de protesta, de piedad; comenzamos a reconstituir pacientemente la lista: el primero, muerto en Bucaramanga; el segundo, muerto en Palonegro; el tercero, muerto de fiebre amarilla en Cúcuta; el cuarto, muerto en una trocha; el quinto, muerto en Peralonso; el sexto, lucha en el campamento del Gobierno; el séptimo, herido en el hospital de Pamplona; el octavo, está en el campamento revolucionario; etc. Muchos, al saber la muerte de un amigo, lloraban tiernamente. Debemos condenar la guerra, es la causa de nuestro dolor, es el resultado del fanatismo que en nuestras almas han puesto los maestros encargados de educarnos.⁵⁹

En 1902, el presidente de la República, José Manuel Marroquín, y sus ministros de Instrucción Pública, José Joaquín Casas y Antonio José Uribe, lograron que el Congreso expidiera la denominada Ley Orgánica de Instrucción Pública, la Ley 39 de 1903, que fue reglamentada por el Decreto 491 de 1904. Esta ley en su artículo 23 estableció: “La Instrucción Profesional se dará en la Facultad de Filosofía y Letras del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, en las Facultades de Ciencias Naturales y Medicina, Matemáticas e Ingeniería Civil, Derecho y Ciencias Políticas, en la Escuela de Veterinaria y en el Colegio Dental establecidos en la capital de la República”⁶⁰.

En el artículo 24, por su parte, restableció la autonomía al Colegio Mayor del Rosario, separándolo de la Universidad Nacional, y fijando nuevamente el patronato en el presidente de la República⁶¹. El decreto

59 Juan David Figueroa Cancino, “Reapertura de la Universidad y dispersión de los estudios durante los gobiernos conservadores (1902-1930)”, en *Universidad, cultura y Estado. Tomo 1*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017, p. 91.

60 Véase <https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102524_archivo_pdf.pdf>. Consultado el 5 de octubre del 2018.

61 *Idem*.

citado dispuso en su artículo 139 que la instrucción profesional se debía impartir en las facultades de la capital del país y en las universidades de Antioquia, Bolívar, Cauca y el Colegio de Boyacá⁶². En igual sentido, este acto administrativo estableció en sus artículos 141 y 142 que cada facultad estaría bajo la dirección de un rector, el cual sería nombrado cada tres años por el presidente de la República⁶³. El artículo 153 determinó el pènsum de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, el cual estaba compuesto por las siguientes asignaturas:

Primer año- Filosofía del Derecho; Derecho Público Interno; Derecho Romano (primer curso); Derecho Civil (primer curso); Derecho Canónico.

Segundo año-. Economía Política; Derecho Internacional Público e Historia Diplomática; Derecho Romano (segundo curso); Derecho Civil (segundo curso).

Tercer año-. Derecho Administrativo; Derecho Penal; Derecho Mercantil (terrestre y marítimo); Derecho Civil (tercer curso).

Cuarto año-. Organización y Procedimientos Judiciales; Derecho Internacional Privado; Derecho Romano (tercer curso); Derecho Civil (cuarto curso).

Quinto año.- Legislación Fiscal; Historia de la Hacienda Nacional y Estadística; Pruebas Judiciales; Práctica Forense y Recursos especiales de Casación y Revisión; Legislación de Minas y Economía Industrial; Historia General del Derecho y Especial del Derecho colombiano.⁶⁴

En este programa encontramos nuestra materia en el tercer año de la carrera, pero llama profundamente la atención que no se vea por ninguna parte la enseñanza del derecho constitucional. Posiblemente, se deba a que como los regeneradores y después los conservadores

62 Véase https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-102515_archivo_pdf.pdf. Consultado el 5 de octubre del 2018.

63 *Idem.*

64 *Idem.*

históricos acogieron el modelo francés, que no tenía establecido el control constitucional, entonces se consideró que no era necesario conocer esta importantísima rama del derecho, y por ello se debían hacer algunas referencias tangenciales a ella, pero solo al examinar el derecho público interno.

En este capítulo hemos podido observar cómo los regeneradores suprimieron la instrucción en ciencia administrativa de los estudios legales, lo que ocasionó la primacía absoluta sobre la administración pública que tomó el derecho administrativo. Estudiamos que la ciencia administrativa, a pesar de su eliminación, persistió en algunas universidades de matriz liberal como el Externado de Colombia y la Republicana, hasta su extinción en la primera década del siglo xx. Referimos que no obstante la conservatización de la enseñanza de la administración pública, los escritos jurídicos de este periodo como el de Manrique, y el primer libro de derecho administrativo, el de Fernández de Soto, le dieron un lugar primordial a la ciencia de la administración.

CAPÍTULO 7

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE 1904 A 1938

Introducción

En este capítulo, el último de esta obra, comenzaremos con la dictadura de Rafael Reyes Prieto, quien que llegó al poder después de la fatídica pérdida de Panamá. Continuaremos con la reforma constitucional de 1910, que reestableció el Estado de derecho en el país, y proseguiremos con la copia o implantación del modelo de juez especial para juzgar a la administración pública en cabeza del Consejo de Estado. A propósito de esto último, haremos alguna referencia a la primera tesis que se produjo en el país en desarrollo de la impronta francesa.

Después de lo anterior mostraremos los importantes trabajos de Antonio José Uribe en *La reforma administrativa en Colombia*, donde distinguió entre política y administración, primer intento de separación entre estas dos competencias en nuestra evolución administrativa, y de Vicente Olarte Camacho, creador de la primera revista de derecho administrativo del país, llamada *El Foro*, en la que se pueden vislumbrar influencias de países como Alemania, Francia, España e Italia. Posteriormente, veremos la gran obra de ciencia administrativa de José Venegas, escrita en plena Hegemonía Conservadora, en la que puede verse todavía la huella de Florentino González. Y terminaremos con la República Liberal y el papel de Carlos H. Pareja en el fortalecimiento de nuestro derecho administrativo y el olvido de la ciencia administrativa.

La reforma educativa de Reyes, el papel de Antonio José Uribe y la revista *El Foro de Olarte Camacho*

La reforma de Rafael Reyes

El general Rafael Reyes llegó a la presidencia de la República “por la abstención liberal y el fraude conservador: el famoso episodio pintoresco del registro de Padilla, remota provincia de la Guajira desde donde el cacique y general Juanito Iguarán mandaba los resultados electorales firmados en blanco para que los llenaran a su acomodo sus jefes políticos en Cartagena”¹. En opinión de un testigo de la época, Baldomero Sanín Cano, quien realizó un juicioso estudio sobre la administración Reyes, la instrucción pública antes de la llegada al poder del general era calamitosa, como consecuencia de la guerra de los Mil Días:

Antes de la guerra no podía decirse que la instrucción pública estuviese en condición floreciente; mientras duraron sus devastaciones, nadie tenía porque asombrarse de que se cerraran las escuelas públicas y de que se desorganizaran por completo los estudios universitarios. De las escuelas de segunda enseñanza sacaron el Gobierno y la Revolución gran parte de la oficialidad necesaria para poner en campaña ejércitos improvisados. Desaparecía la escuela para cederles su lugar á los cuarteles [...]. La nación tenía que prepararse á hacer un gasto de vastas proporciones para restablecer la enseñanza elemental, para volver á abrir las facultades y para equipar con decencia todos los establecimientos de educación.²

Continúa Sanín Cano, refiriendo los logros administrativos de Reyes en materia de educación universitaria:

1 Antonio Caballero Holguín, *Historia de Colombia y sus oligarquías*, Bogotá, Biblioteca Nacional, Ministerio de Cultura, 2018, p. 284.

2 Baldomero Sanín Cano, *Administración Reyes*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015, p. 20.

Era menester apaciguar desde luego las pasiones y hacer llegar á los centros de enseñanza profesional el aire sereno de la investigación desinteresada. El espíritu de conciliación que se difundía por la República á medida que se desarrollaba la Administración del General Reyes, llegó también a la Universidad. Durante los años en que él estuvo al frente del Gobierno prosperaron en aquella atmósfera serena los estudios profesionales, sin que ni los alumnos ni el cuerpo docente fueran molestados por sus opiniones [...]. Durante la Administración Reyes se reorganizó la Facultad de Derecho.³

Por ello, el Decreto 1025 del 27 de diciembre de 1904 aprobó las materias que tenían que cursar los estudiantes que entraran a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional: “Primer Año: Filosofía del Derecho, Derecho Público Interno, Derecho Romano I, Derecho Civil I. Segundo Año: Economía Política, Derecho Internacional Público e Historia Diplomática, Derecho Romano II, Derecho Civil II. Tercer Año: Derecho Penal y Pruebas Judiciales, Derecho Administrativo y Legislación Fiscal, Derecho Canónico, Derecho Civil III. Cuarto Año: Derecho Mercantil, terrestre y Marítimo, Derecho Internacional Privado, Organización y Procedimientos Judiciales, Práctica Forense y Recursos especiales de revisión y casación, Derecho Civil IV”⁴.

El mismo Reyes profirió el Decreto 50 de 1905, por el cual nombró a los catedráticos, medio eficaz de controlar la enseñanza y hacerla apta al régimen. El profesor de derecho administrativo y legislación fiscal era Alberto Uribe Holguín⁵. La ciencia administrativa no se enseñaba, pues el gobierno de Reyes era una dictadura conservadora que cerró el Congreso, interrumpiendo de paso parte del procedimiento de anulación de las ordenanzas departamentales, que ya sabemos eran una de las columnas del derecho administrativo.

Como apreciamos en este acto administrativo de Reyes, el derecho administrativo se seguía impartiendo en tercer año de la

3 *Ibid.*, pp. 200-201.

4 Goyes Moreno, *op. cit.*, p. 192.

5 *Revista de Instrucción Pública de Colombia*, tomo XVI, 1905, p. 4.

carrera, por catedráticos asociados al gobierno, de acuerdo con la ideología predominante, que estaba impregnada de tradicionalismo y catolicismo y en la cual no había ningún influjo de Bentham, sino más bien de literatura de Europa continental.

Lo antedicho lo corrobora el hallazgo del catálogo de la biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de 1904^[6]. Allí se encuentra una interesante bibliografía de derecho administrativo que es mayoritariamente de origen francés, mezclada con autores españoles y con el conservador antioqueño Antonio José Uribe. Leámosla:

- Batbie, A. *Traité de Droit Public et Administratif*.⁷
- Cappa, Ricardo. *Dominación española en América*
- Colmeiro, Manuel. *Derecho Administrativo Español*.
- Hauriou, Maurice. *Precis de Droit Administratif*.
- Leroy Bealieu Paul. *L'administration Local en France et en Angleterre*
- Uribe, Antonio José. *La reforma administrativa*.⁸

Con respecto a la evolución de la instrucción pública, en 1906 se promulgó el reglamento de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional, por medio del Decreto 369 de 1906. En este se encuentra que en el primer año de la carrera, de acuerdo con el artículo 12, se tenían que ver las siguientes asignaturas: Filosofía del Derecho, Derecho Constitucional y Administrativo, Derecho Romano (primer curso) y Derecho Civil (primer curso)⁹. Todos los cursos

6 *Catálogo de la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Política*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1904.

7 *Ibid.*, p. 12.

8 *Ibid.*, p. 16.

9 *Reglamentos de las facultades de la Universidad Nacional de Colombia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1906, p. 12.

eran de duración de un año y con tres clases a la semana¹⁰. El catedrático de derecho administrativo era el profesor Alberto Uribe.

En los exámenes preparatorios también se evaluaba nuestra materia, pues era objeto del tercer preparatorio, que abarcaba: filosofía del derecho, derecho constitucional y administrativo, economía política y estadística, derecho internacional público e historia diplomática de Colombia¹¹.

El papel de Antonio José Uribe

Antonio José Uribe nació en Medellín en 1869 y murió en Bogotá en 1942. Se doctoró en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Antioquia, institución en la que ejerció las cátedras de Literatura Castellana, Retórica e Historia, entre 1889 y 1893^[12]. Al año siguiente se trasladó a Bogotá y allí homologó su título de abogado en la Universidad Nacional de Colombia, claustro en el que fue profesor de derecho internacional público y privado e historia diplomática y derecho civil, hasta 1930^[13].

En 1901 fue ministro de Hacienda de José Manuel Marroquín y en 1902 fue también ministro de Instrucción Pública, cartera en la que más tarde fue ratificado por el general Reyes hasta los últimos meses de 1904. También ejerció como congresista de la República, siendo en varias ocasiones tanto senador como representante a la Cámara. De igual forma, fue diplomático en diversas oportunidades, entre las que cabe destacar sus encargos en Chile, Argentina, Brasil y Perú¹⁴.

Escribió sobre muchos tópicos, desde el derecho internacional, pasando por el derecho civil, en coautoría con Edmond Champeau, y también sobre administración pública. Sobre esta última materia

10 *Ibid.*, p. 13.

11 *Ibid.*, p. 18.

12 Véase <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/u/uribe_antonio.htm>. Consultado el 11 de octubre del 2018.

13 *Idem.*

14 *Idem.*

publicó un voluminoso libro titulado *La reforma administrativa en Colombia*¹⁵, cuya primera edición data de 1903. En dicho trabajo se desarrollan temas capitales dentro de la administración pública nacional, de los que vale la pena destacar los capítulos de derecho comparado, “La administración en Hispanoamérica: en la Argentina; en el Perú; en Méjico; en el Brasil; en el Uruguay; en Chile”; instrucción pública; organización administrativa; reformas legislativas a los diversos departamentos de la rama ejecutiva; fomento de las misiones y la colonización; y sin duda el más importante, el de “La administración y la política. Necesaria separación entre ellas”.

Este último es el escrito precursor de esta temática en el país, en el que se habla de la burocracia weberiana, antes de que Max Weber publicara su texto de *Qué es la burocracia*, en el primer cuarto del siglo xx. Uribe expresaba que

Uno de nuestros graves errores ha consistido en no haber hecho el necesario deslinde entre la Administración y la Política. Por regla general, los gobernantes de todos los partidos han llegado al poder tras largos años de lucha entre ardientes debates políticos; y como el hábito forma una segunda naturaleza, los mandatarios no se han dado cuenta de la transición en ellos efectuada, por lo cual, lejos de consagrarse a las tareas del Gobierno, han continuado desde arriba la lucha iniciada y sostenida desde el campo de la oposición.¹⁶

En el capítulo sobre el radicalismo se vio que la burocracia se originó como modelo de administración pública. Se anotó que fue en esta época cuando los cargos dejaron de ser honoríficos, para volverse remunerados, pero no se implementó el sistema del mérito que es el fundamento del modelo, y los cargos continuaron siendo de libre nombramiento y remoción, sujetos por tanto a los vaivenes políticos. Esto ocasionó que la administración pública no tuviera un carácter

15 Antonio José Uribe, *La reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Librería Colombiana Camacho Roldán & Tamayo, 1917.

16 *Ibid.*, p. 1.

técnico y que produjera un Estado muy ineficaz. Más adelante, se observó en la Regeneración, a través de la tesis de Juan Clímaco Manrique sobre los personeros municipales, que el mérito, es decir, los concursos públicos como forma de acceder al empleo público, continuó sin desarrollarse y por tanto generando que las instituciones no fueran entidades técnicas.

Luego, a comienzos del siglo xx y después de la fratricida guerra de los Mil Días, la administración pública era el botín del que gozaba el partido político que resultaba vencedor en la contienda electoral. Y no había ni la menor sombra de técnica. Uribe relataba de la siguiente manera el fatídico funcionamiento del Estado administrativo, que más que una institución parecía un campo de batalla:

El resultado no ha podido ser más funesto. Casi todos los servicios públicos del orden administrativo han quedado en deplorable abandono: poco a poco el mecanismo gubernamental se ha ido desbaratando, hasta destruirse casi completamente; la vida, para gobernantes y gobernados, se ha convertido en continua y atormentadora pesadilla; la omnipotencia irritante e irritada de los unos ha despertado la cólera en los otros, y las pasiones enardecidas de ambos, han engendrado las revoluciones.¹⁷

Por ello, la separación o división entre administración y política, tan necesaria, no se presentó. Leamos al profesor antioqueño para ilustrarnos mejor:

La administración propiamente dicha ha entrado muy poco en los consejos de Gobierno, y lo que debiera ser objeto de ella, encaminado a un interés general, se ha puesto al servicio de la política, convirtiendo lo primero en medio y lo segundo en fin. De aquí el que, tratando de realizar un ideal más o menos plausible o censurable, varios de los gobernantes cuyo desinterés personal no puede ponerse en duda, abandonaron la cosa pública, con increíble prodigalidad, a los

17 *Idem.*

amigos y a los que, diciéndose tales, sin respeto por ningún principio, y sin que les importase nada el buen nombre del mandatario, prestaban su concurso personal.¹⁸

El propio Uribe daba la solución para contrarrestar esta situación:

Los hombres del Gobierno (de la Administración) deben dedicarse a conservar el orden como bien supremo, y a desarrollar, al amparo de la paz, las fuerzas vivas de la Nación.

Los hombres de la política, sea cual fuere el partido a que pertenecan, se agitarán en su propio campo, discutiendo con la libertad que sea compatible con la moral y el orden, todos los sistemas, todas las teorías, todos los asuntos públicos, todas las cuestiones filosóficas, todo lo que interese al país en general o a un partido únicamente.¹⁹

Desgraciadamente, nuestra administración pública en esta época de la Hegemonía Conservadora nunca pudo separarse de la política. Los postulados de Uribe araron en el desierto. Lo más grave es que esta situación tampoco varió en la República Liberal, tal como lo podemos leer en el siguiente documento de este periodo:

Debemos darnos cuenta precisa de que, si el partido está en el gobierno, es porque sus doctrinas son superiores a otras; porque estamos trabajando por hacer de Colombia algo mejor de lo que fue con el Partido Conservador. Por consiguiente, para los puestos de avanzada deben nombrarse hombres verdaderamente rectores, de espíritus ampliamente preparados y fieles a las enseñanzas que tratamos de difundir. En el Ministerio de Gobierno, como en los demás ministerios, y en gobernaciones de departamentos, es preciso que existan hombres liberales. Pero no me explico que un partido que liberal se titula, que se nutre de pura filosofía, quite a los porteros y demás empleados de

18 *Ibid.*, p. 2.

19 *Ibid.*, p. 4.

segundo orden, porque son conservadores, como si los conservadores no fuesen colombianos.²⁰

Y tampoco lo hizo durante el Frente Nacional, etapa de justicia transicional, que vino a traer la paz entre liberales y conservadores, pero que fomentó de manera desmesurada la idea de que el Estado, la administración pública, era una conquista para la clase política. Un testigo de ese momento, Mario Laserna Pinzón, lo expreso en estos términos:

No existe servicio del Estado sino a través de vínculos personales, regionales o partidistas. Por esta razón la lucha electoral no es solamente, como muchos dicen, una rebatiña para distribuir los puestos públicos. Además de esto, lo cual es hasta cierto punto normal y puede controlarse a través del servicio civil administrativo, el nombramiento de funcionarios del Estado entre nosotros implica una “nueva” forma de repartir los derechos y las garantías ciudadanas como favoritismo, capricho o arbitrariedad.²¹

Así, el pensamiento de Antonio José Uribe tiene hoy en día toda la vigencia, por eso hay que leerlo y está esperando a su primera aplicación efectiva.

La revista El Foro de Vicente Olarte Camacho

De esta época también hay que destacar la publicación de la revista *El Foro*, del abogado Vicente Olarte Camacho. En ella en 1905 este importante jurista publicó sus *Nociones elementales de derecho administrativo*.

20 Alfonso Castro, *Discursos parlamentarios en los años 1936-1937-1938*, “Sobre la política antioqueña”, sesión del 27 de julio de 1936, Bogotá, Imprenta Nacional, 1938, pp. 10-12. Citado en Álvaro Tirado Mejía, *Aspectos políticos del primer gobierno de López Pumarejo*, Bogotá, Planeta, 1995, p. 101.

21 Mario Laserna Pinzón, *Estado fuerte o caudillo*, Bogotá, Populibro, 1968, pp. 61-62.

En su primer capítulo, y parece que único, hay unas definiciones del derecho de la administración, en las cuales se consideran autores españoles como Colmeiro, Abella, Santamaría de Paredes, Cuesta Marín o Adolfo Posada; franceses como Fougart, Trolley, Ducroq, Batbie, Vivien o Macarel; italianos como Manna, Scolari, Bonasi, Persico, De Gioannis, Di Bernardo, Orlando, Dareste, Meucci o Ferraris; y alemanes como Von Stein, Meyer, Roesler, Loening o Von Mohl. En su escrito Olarte muestra un muy buen conocimiento del derecho administrativo de Europa continental. Asimismo, presenta una definición de nuestra disciplina que no separa muy claramente de la ciencia de la administración y además expresa una profunda preocupación por la inexistencia de un código administrativo:

Todos estos diversos modos como los publicistas han considerado el Derecho Administrativo, demuestran de una manera terminante la importancia de esa ciencia. De ahí que con mayor razón el Código que reglamente la administración pública, que coloque en un solo grupo las diversas y variadas disposiciones que se hallan dispersas, sin orden ni método, en la legislación nacional, viene á llenar una necesidad general.

La ciencia administrativa es una rama del Derecho Público que establece los principios sobre los cuales se basan los derechos de los asociados, en su relación con la acción administrativa.²²

Se percibe una similitud con los escritos de Fernández de Soto, en el sentido de que hay una mixtura entre derecho administrativo y ciencia administrativa. Y no podría ser de otra manera, pues la tradición colombiana de estas dos materias es muy vieja y funcionaron juntas en los programas de derecho. Se debe agregar que no teníamos código administrativo, que durante la Regeneración no se expidió uno, y el único intento serio fue el proyecto radical, citado en este trabajo.

22 Vicente Olarte Camacho, "Nociones elementales de derecho administrativo", en *El Foro, Revista Jurídico-Administrativa*, núm. 48 y 49, 30 de junio de 1905, p. 321.

Olarte corrobora lo señalado en este escrito acerca de la existencia del derecho administrativo en los Códigos de Policía y de Régimen Político y Municipal: “La legislación de carácter administrativo, entre nosotros, propiamente se halla incluida en otras codificaciones, que rigen como tales, y así el Código Político y Municipal, el de Policía, el de Elecciones, y el de Instrucción Pública, materias todas que pertenecen al ramo administrativo, allí están más o menos regadas, sin constituir un conjunto armónico y concreto”²³.

La Reforma Constitucional de 1910

Para continuar con la evolución de nuestro derecho administrativo, se debe mencionar la reforma constitucional de 1910, que le atribuyó a la Corte Suprema el control de los actos administrativos de carácter general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41. Según este:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.²⁴

Ese mismo año se expidió la Ley 88, la cual ratificó lo arriba esbozado y le confirió a la jurisdicción de derecho común el control de los actos generales producidos por las entidades territoriales, configurando un encausamiento unificado de la actividad administrativa.

23 *Ibid.*, p. 325

24 Restrepo Piedrahita, *Constituciones políticas nacionales*, p. 464.

Se prescribió que los actos de las asambleas —las ordenanzas— y de los distritos municipales —los acuerdos— eran atacables, los primeros ante los tribunales de los distritos judiciales, con recurso de apelación ante la Corte Suprema²⁵, mientras que los segundos eran impugnables ante los jueces de los respectivos circuitos judiciales, con recurso de alzada ante los tribunales superiores de los distritos judiciales²⁶. Veamos un caso de encausamiento bajo la vigencia de la nombrada ley:

Corte Suprema de Justicia, Sala de Negocios Generales.

Veinticuatro de Abril de 1913.

Vistos:

El señor doctor Marceliano Pulido R., haciendo uso de la facultad que le concede el inciso 2do. del artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, ha acusado ante esta Corte, por inconstitucional el Decreto Ejecutivo número 226, de fecha 6 de marzo último, publicado en el Diario Oficial números 11843 y 14844, de fechas 14 y 15 del mismo mes.

Sostiene el peticionario que el Decreto en referencia es inconstitucional, por cuanto es contrario al artículo 76, ordinal 1, de la Constitución, desde luego que en él se ejercen atribuciones que, conforme a ésta, sólo corresponden al poder legislativo.

Habiéndose dado al señor Procurador General de la Nación el traslado de que trata la citada disposición constitucional, se procede a decidir el asunto, previas algunas consideraciones.

El señor Presidente de la República se fundó, para expedir el mencionado Decreto, en lo estatuido en el ordinal 3°. Del artículo 120 de la Constitución, que dice: “Corresponde al Presidente de la república, como suprema autoridad administrativa: 3°. Ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias

25 Artículo 41, *Leyes de Colombia. Colección de las que expidió la Asamblea Nacional de 1910*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1918, p. 206.

26 Artículo 56, *ibid.*, p. 209.

para la cumplida ejecución de las leyes”. Igualmente se fundó en lo dispuesto en el artículo 3º. de la ley 80 de 1910, que dice: “Es base de las elecciones populares el censo electoral permanente de los ciudadanos vecinos del Municipio. El censo será formado por los Jurados Electorales de cada Municipio y custodiado por ellos bajo responsabilidad solidaria de todos los miembros y de su Secretario”.

La facultad de interpretar, reformar y derogar las leyes corresponde al Congreso, conforme a lo establecido en el ordinal 1º. del artículo 76 de la Constitución.

El artículo 2º. del Decreto acusado impone al Jurado Electoral la obligación de revisar el censo electoral y modificarlo, de acuerdo con el movimiento de la población y la renovación sucesiva del censo de ciudadanos vecinos del Municipio. Tal disposición, efectivamente, no tiene por objeto reglamentar la cumplida ejecución de una ley, puesto que tiene el carácter general de mandar, que es distintivo de ésta, conforme al artículo 4º. del Código Civil. Por consiguiente, lo que en él se ordena no puede ser materia de un Decreto Reglamentario, sino que es un verdadero precepto legal. Además, por lo general, de los términos de ese artículo se deduce que bien pudieran los Jurados Electorales modificar el censo electoral fuera de las épocas fijadas para ello por la ley, y en tal sentido el Gobierno habría modificado ésta.

El artículo 3º. del Decreto que se examina impone a los Jurados Electorales la obligación de acusar recibo de las listas de los vecinos contribuyentes de cada Distrito que deben remitirles los Alcaldes. Esta disposición ha sido acusada, porque ella impone a los Jurados Electorales la obligación de dar recibo. Y como ello es así, resulta que en él se ha dictado un precepto legal que corresponde privativamente al Congreso, con arreglo a lo prescrito en el artículo 181 de la Constitución.

[...].

De lo expuesto se deduce claramente que las disposiciones analizadas del Decreto de que se viene tratando son inconstitucionales, por cuanto en ellas se establecen reglas de carácter general que sólo corresponde dictar al legislador, conforme a la Constitución.

Verdad es que el demandante pide que se declare inexecutable el Decreto a que se alude, pero la Corte no puede acceder a ello, sino en cuanto se refiere a los artículos demandados, porque no se ha emitido razón ninguna respecto de los otros artículos, por más que se pide la anulación de todo el Decreto.

Por tanto, la corte Suprema, apartándose de la opinión del señor Procurador General de la Nación, y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inexecutable por inconstitucionales los artículos 2, 3, 4 y del Decreto número 226, de fecha 6 de marzo del corriente año, expedido por el poder Ejecutivo, por el cual se dictan varias disposiciones sobre reglamentación de la ley 80 de 1910.- Cópiese, notifíquese y comuníquese al señor Ministro de Gobierno y a los Presidentes de las Juntas Electorales de las Circunscripciones.

Bartolomé Rodríguez P.—Augusto N. Samper. Alberto Suárez Murillo—
Pedro Salas Rivera, Secretario.²⁷

Nos encontramos aquí, otra vez, ante el modelo judicialista en derecho administrativo colombiano, pues la jurisdicción ordinaria era el juez de constitucionalidad sobre los reglamentos. Lo interesante es que esta situación, que perduró hasta 1945, cuando el Consejo de Estado asumió esa competencia, es ignorada por la doctrina especializada de nuestro país, por la sencilla razón de que para ellos no era derecho administrativo esta forma de control, simple y llanamente porque no intervenía el Consejo de Estado.

Eso es lo que sucede cuando la enseñanza del derecho administrativo solo quiere ver y mostrar una influencia —la francesa del juez especial— y deja por fuera la esencia de nuestro ordenamiento administrativo, que recayó en la Corte Suprema y en el Senado, como hemos repetido hasta el cansancio en este trabajo.

Más adelante, el Gobierno central a través del senador por el departamento de Boyacá, Próspero Márquez, presentó el 28 de agosto de

27 *Gaceta Judicial*, Bogotá, 10 de octubre de 1913, núm. 1097 y 1098, pp. 49-51.

1913 un proyecto de Código de Instrucción Pública. Este contempló en su artículo 226 los estudios jurídicos, los cuales tenían una duración de cuatro años. Allí está presente la asignatura derecho administrativo, momentos antes de copiar el modelo de juez especial.

Veamos el contenido del pénsum para comprobar lo afirmado: Filosofía del Derecho, Derecho Público Interno, Derecho Romano (dos cursos), Derecho Civil (cuatro cursos), Derecho Canónico, Economía Política, Derecho Internacional Público e Historia Diplomática, Derecho Penal, Derecho Mercantil, Organización y Procedimientos Judiciales, Pruebas Judiciales, Derecho Administrativo, Legislación Fiscal y Medicina Legal²⁸.

En ese mismo año de 1913 se promulgó un nuevo Código de Régimen Político y Municipal, por la Ley 4. Este código, ya lo sabemos, era el pilar de la enseñanza del derecho administrativo, situación que venía desde el radicalismo, como hemos estudiado.

La reforma de 1913 y el renacer de la ciencia administrativa a través de José Vanegas

La tesis de grado de Luis Pinto

Al proseguir con el devenir de nuestro ordenamiento encontramos la Ley 130 de 1913, norma que creó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, al que se le asignaron las competencias de control de los actos administrativos particulares y de los actos administrativos de las entidades territoriales.

Hemos descubierto la que probablemente sea la primera tesis realizada en Colombia bajo la Ley 130, el trabajo de Luis Pinto sobre *El recurso contencioso*, el cual se basa netamente en el modelo del juez especial para juzgar a la administración pública.

28 *Proyecto de ley sobre instrucción pública y exposición de motivos*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1913, pp. 61 y 62.

Hernando Holguín y Caro, presidente de esta tesis, sostuvo: “He examinado cuidadosamente la tesis del señor Pinto, que versa sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, materia en extremo interesante y digna del más profundo estudio por parte de nuestros legisladores y juriconsultos, y a la cual se ha empezado a prestar preferente atención en los últimos años”²⁹. Y continuó:

La tesis del señor Pinto es una hermosa contribución al estudio y desarrollo de esta materia; está escrita en términos claros y en buen estilo jurídico; revela suficiente preparación y sano criterio. Es de lamentar, y así lo he manifestado al señor Pinto, que él se haya mantenido exclusivamente dentro de la esfera de los principios que regulan la materia, sin descender al estudio de lo que acerca de estos puntos dispone nuestra actual legislación positiva; pero al proceder así, él lo ha hecho deliberadamente y teniendo en cuenta el que aquella legislación principia apenas a ponerse en práctica.³⁰

El presidente de la tesis refiere que en Colombia este modelo de derecho administrativo recién acababa de ponerse en práctica y que por ello el autor del trabajo no dedicó ningún aparte de sus tesis al estudio de esta reforma judicial, pero, la verdad, se echa de menos que no hubiera hablado de las acciones contenciosas creadas por esta ley, y que fueron tomadas del ordenamiento francés³¹. Al leer al entonces estudiante Pinto entendemos que su planteamiento es diferente al esbozado por su presidente de tesis. Veámoslo:

En Francia, por la primera vez en los países latinos y en algunos de origen sajón, como Alemania y Austria, se ha creado una jurisdicción especial para desatar ciertas contiendas de la administración con los particulares, y se la ha llamado Contencioso-administrativa. También

29 Luis Pinto, *Estudio sobre el recurso contencioso-administrativo*, Bogotá, Arboleda y Valencia, 1916, p. 8.

30 *Idem*.

31 Malagón Pinzón, *Vivir en policía*, pp. 128-129.

es conocida en Colombia, en virtud de una ley expedida por el Congreso en el año de 1913, en desarrollo de un texto constitucional del año de 1910.

A pesar de la gran importancia del Derecho administrativo y de la jurisdicción Contencioso-administrativa, no se les estudia hasta el presente en la Universidad Nacional.³²

Y ¿por qué decimos que es distinto el argumento de Pinto?, pues por la sencilla razón de que ignoró flagrantemente toda la historia de la enseñanza del derecho administrativo en el país y en la Universidad Nacional en concreto.

¿Qué tipo de tesis es esta en la que se afirma que en dicho centro universitario no se ha estudiado el derecho administrativo? ¿No le bastaba con haber mirado la revista de la Universidad para haber encontrado los distintos planes de la carrera de Derecho y Ciencia Política o alguno de los programas de las asignaturas de administración pública, o tal vez las conferencias de Abraham Fernández de Soto, o haber revisado la historia de las leyes para buscar en ellas las normas de instrucción pública?

Sin lugar a dudas, este trabajo deja mucho que desear, pero esta será la pauta de nuestros doctrinantes a partir de la expedición de la Ley 130 de 1913, pues ninguno se tomará la molestia de hacer las pesquisas para comprobar si antes de esta normativa existía el derecho administrativo.

Y hay que reprochar el facilismo del presidente de la tesis, Hernando Holguín y Caro, quien avaló los trazados del estudiante sin cuestionarlos, máxime cuando este eminente juriconsulto fue profesor de derecho administrativo en el Colegio Mayor del Rosario en 1903, de acuerdo con un cuaderno de notas de esa época que pudimos leer, pero que hoy desgraciadamente está desaparecido.

32 Pinto, *op. cit.*, p. 10.

Los Elementos de administración pública de José Vanegas y los primeros autores de derecho administrativo bajo el modelo del juez especial

En la década de los veinte hallamos una obra muy interesante, los *Elementos de administración pública* de José Vanegas. Este es un renacer de la ciencia de la administración, que como hemos comentado estaba en el olvido por los gobiernos conservadores. Su autor, que fue secretario del Tribunal de Cuentas, sostiene que el objetivo de su libro es:

Hacer obra útil para todo colombiano, sin distinción alguna, y singularmente para los jóvenes, a quienes de manera especial y respetuosa la dedico, en la confianza de que en ella han de encontrar elementos suficientes para entrar de lleno en el estudio de la ciencia administrativa [...]. No podrá negarse que esta ciencia ha sido hasta hoy poco cultivada entre nosotros, lo que contrasta en sumo grado con la condición de pueblo cuya principal fuente de vida es, desgraciadamente la empleomanía; y de ahí que la administración pública cuente en el país con tan escaso número de profesionales, y de ahí también que su organización y desarrollo dejen sin satisfacer las aspiraciones generales.³³

Nuestro doctrinante confirma lo que venimos anotando, que el conservatismo mandó al olvido a la ciencia administrativa. Por eso, quiso revivirla, y lo hizo precisamente desarrollando toda la estructura de la administración pública nacional, desde el presidente de la República hasta el corregidor, siguiendo con un breve análisis de la jurisdicción contenciosa-administrativa y haciendo énfasis en el tópico del Ministerio Público, donde ya sabemos que hay una huella indeleble de Florentino González. Venegas señala, sobre las competencias de los agentes del Ministerio:

³³ José Vanegas, *Elementos de administración pública*, Bogotá, Casa Editorial de La Cruzada, 1922, pp. 3-4.

Una buena Administración depende en gran parte de la organización que se dé al Ministerio Público, porque sus agentes son los encargados de vigilar la conducta de los empleados públicos; de promover lo conveniente para que se les exija la responsabilidad correspondiente por las faltas y delitos en que puedan incurrir; de defender los intereses públicos; de cuidar constantemente de que se cumplan las leyes, ordenanzas, acuerdos y órdenes de las autoridades; de velar, porque ningún funcionario invada la competencia de otro; de pedir la nulidad de los actos administrativos que sean contrarios a la constitución, a la ley o a las ordenanzas; de intervenir siempre en los juicios sobre controversias en materia administrativa, promovidos por los ciudadanos, a fin de amparar la guarda de la integridad constitucional.³⁴

En nuestro último trabajo mostramos que el Ministerio Público apareció en Colombia en la Constitución de 1830, que tuvo facultades bastante similares a las que planteó Venegas, resaltando entonces como primera atribución la de intervenir en los procesos de constitucionalidad y como segunda la autoridad de investigar disciplinariamente a los empleados y agentes estatales. Dijimos también que el primer autor de ciencia administrativa en América, Florentino González, fue el único autor en el país, en su libro de *Elementos de ciencia administrativa*, que abordó con rigurosidad el estudio de esta institución. Esta circunstancia nos muestra un influjo del liberal del siglo XIX sobre el empleado del Tribunal de Cuentas, situación que también es detectada por Omar Guerrero, quien dice que “un libro publicado en 1922 deja ver en sus páginas gran similitud con el texto de González, lo que hace presumir su influencia sobre José Vanegas, su autor”³⁵.

En la doctrina del derecho administrativo encontramos doctrinantes muy afamados que marcaron un hito en la enseñanza de esta asignatura en nuestro país. Hay que destacar en ese sentido a Alcibíades Arguello y Luis Buenahora, quienes con su *Derecho administrativo*

34 *Ibid.*, p. 53.

35 Guerrero Orozco, “Los grandes maestros...”, p. 21.

colombiano, de 1927^[36], abrieron el camino para los estudios dogmáticos del derecho administrativo en Colombia. De dicha obra es necesario destacar, primero, su prólogo a cargo del doctor Diego Mendoza Pérez, quien afirmó:

Esta obra es desarrollo y ampliación de un curso dictado por uno de sus autores en el Externado. No siendo las instituciones políticas, administrativas y jurídicas que estudia y comenta creaciones propias, como plantas autóctonas de nuestro suelo, sin arraigo histórico; siendo, al contrario, trasplante de la Metrópoli a las colonias de instituciones españolas, con los cambios que naturalmente imponía la labor de adaptación, se debe explorar la colonia institucional en busca de una clave o criterio para saber y entender lo que la república heredó y que no ha podido repudiar totalmente en sus ciento y tantos años de vida independiente [...].

La estructura política y social de Colombia tiene en sus líneas generales su remoto origen en las instituciones políticas y sociales de la que fue durante tres siglos en América, la España metropolitana. Sin referirse a las españolas, no se pueden comprender las actuales instituciones colombianas.³⁷

Esta idea fue la que nos sirvió de base para elaborar nuestra tesis doctoral, publicada en Colombia bajo el título de *Vivir en policía*, en la que mostramos de manera detallada cómo en el derecho colonial español, siguiendo los parámetros de la ciencia de la policía, se encuentra la génesis del derecho administrativo hispanoamericano, y colombiano en particular.

En segundo término, subrayamos de la obra en mención el que los autores, como buenos liberales ligados al Externado de Colombia, hicieran alusión a la ciencia administrativa, aunque fuera someramente,

36 Alcibíades Argüello y Luis Buenahora, *Derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Talleres de Ediciones, 1927.

37 Diego Mendoza Pérez, "Prólogo", en Argüello y Buenahora, *op. cit.*, pp. III-IV y VIII.

al comentar la dogmática italiana en el derecho administrativo, en los siguientes términos: “Al tratar de definir el Derecho Administrativo, la escuela italiana ha seguido la inspiración francesa, pero separándose de ella en la tendencia a completar la esfera administrativa con los principios tutelares de la Ciencia de la Administración”³⁸.

Pedro María Carreño, abogado y funcionario público, quien llegó a desempeñar la cartera del Ministerio de Gobierno en el gobierno de Carlos E. Restrepo, y quien ejerció la cátedra universitaria en la Universidad Nacional de Colombia, publicó en 1934 sus *Apuntes sobre derecho administrativo*³⁹, obra que desarrolla con cierto detalle toda la visión del derecho administrativo francés, mirando la descentralización, la estructura de la rama ejecutiva y la jurisdicción contenciosa-administrativa. Asimismo, dedica un capítulo al Ministerio Público.

Más adelante, en 1939, el antioqueño Diego Tobón Arbeláez publicó sus *Principios fundamentales del derecho administrativo*⁴⁰, texto que correspondió a su tesis como doctor en Derecho en la Universidad de Antioquia. De esta obra vale la pena resaltar que incluye un desarrollo sobre la teoría del acto administrativo, un capítulo sobre el dominio público, otro sobre la colaboración de los particulares en la administración y uno sobre responsabilidad administrativa. Temas no muy estudiados hasta ese momento y que justifican la publicación del trabajo de grado en mención.

Luego aparece Luis Becerra López, autor costeño que escribió los *Apuntamientos de derecho administrativo colombiano*⁴¹, por la misma época de los autores que hemos nombrado. Este doctrinante tiene algunas ideas que a nuestro parecer son muy atractivas. En primer lugar, en este trabajo se explica con claridad que los departamentos administrativos llegaron al país no con la reforma constitucional de 1945, como

38 Argüello y Buenahora, *op. cit.*, p. 2.

39 Pedro María Carreño, *Apuntes de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Cromos, 1934.

40 Diego Tobón Arbeláez, *Principios fundamentales del derecho administrativo*, Medellín, Tipografía Industrial, 1939.

41 Luis Becerra López, *Apuntamientos de derecho administrativo colombiano*, Santa Marta, Tipografía Bonivento Torres. s. f.

se ha pensado, sino con la misión Kemmerer, que creó el primero de ellos, el de Contraloría, y un poco después el de Provisiones y el de Asistencia Pública⁴².

En segundo lugar, su idea de que las acciones contenciosas nacionales surgieron del derecho colonial español, y concretamente del llamado recurso de agravios, que se interponía ante las reales audiencias contra los actos de las autoridades reales que le hubieran causado un perjuicio a los particulares⁴³, pensamiento este que sigue muy de cerca los planteamientos del doctor Diego Mendoza Pérez, que ya vimos.

La ciencia administrativa, el derecho administrativo y Carlos H. Pareja

Breve biografía de Pareja, influencia de Duguit en su obra

Este doctrinante puede ser el más brillante del derecho administrativo colombiano en la primera mitad del siglo xx. Estudió Derecho en la Universidad Nacional, donde también fue profesor. Era un hombre de izquierdas, gaitanista y bolivariano hasta la médula, y por eso creó una librería y editorial a la que llamó la Gran Colombia, en honor al Libertador, y con la que quería crear conocimiento popular. También fue literato, y bajo el pseudónimo de Simón Latino fue autor de libros de poesía y de alguna novela, titulada *El monstruo*. Después del Bogotazo y en los comienzos de la dictadura civil de Laureano Gómez, se exilió en Argentina, México y murió en Canadá en 1987^[44]. En derecho administrativo, Pareja siguió la senda francesa de la escuela de los servicios públicos. Por ello era un duguitiano confeso. De acuerdo con lo que podemos leer en su *Curso de derecho administrativo*⁴⁵:

42 *Ibid.*, pp. 29-30.

43 *Ibid.*, pp. 151-152.

44 Véase el libro de Albio Martínez Simanca, *Simón Latino y la librería la Gran Colombia, patrimonio cultural de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2004.

45 Carlos H. Pareja, *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial ABC, 1937.

El Derecho Administrativo es sustancialmente el derecho de los servicios públicos, pero estas dos nociones “derecho” y “servicio” no han estado siempre asociadas. Hubo un tiempo, cuando los gobernantes creyeron que la autoridad les venía de derecho divino, en que consideraron que el poder era sólo una prerrogativa, y no una fuente de obligaciones. Quien lo detentaba creía tener en ese acto de fuerza la razón de su ejercicio. A lo sumo se admitía que la misión del Estado era simplemente protegerse contra los enemigos exteriores, hacer guardar el orden interno y dirimir los litigios entre los súbditos. Para satisfacer estas necesidades existían los tres únicos servicios tradicionales: un gran ejército, que a la vez que defendía al Estado en las guerras, las fomentaba por un imperativo forzoso de su carácter; un servicio de policía, encargado de mantener sumiso al pueblo desposeído, y una administración de justicia que fallaba en nombre del rey, como quien hace una gracia más bien que como quien otorga un derecho.⁴⁶

Lo que hace aquí este tratadista colombiano es desarrollar el planteamiento de León Duguit de que el gran cambio del Estado moderno es haber abandonado primero la noción de *Imperium*, entendido como el poder militar, y posteriormente la concepción de soberanía real, entendida como la prerrogativa absoluta de los monarcas, que se basaba en la prestación de los servicios de guerra, policía y justicia⁴⁷.

Con la Revolución Francesa estos servicios se volvieron insuficientes⁴⁸, y con la fundamentación en los derechos del hombre, el Estado asumió un nuevo propósito, el cual se hizo obligatorio para los gobernantes. Este no era otro que el de la satisfacción de las necesidades de interés general, que comenzaron a ser llamadas servicios públicos. En palabras del propio Duguit:

46 *Ibid.*, p. 103.

47 León Duguit, *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Francisco Beltrán Librería Española, 1926, p. 50.

48 *Ibid.*, p. 101.

Se ha visto, primero, cómo la noción de soberanía ha sido quebrantada cuando se ha comprendido que el Estado debía a los gobernados algo más que la seguridad en el interior y en el exterior. Ahora se advierte que el objeto mismo de las obligaciones del Estado y el sentido de su acción se encuentran determinados por la situación económica del país y las necesidades de sus habitantes. En suma, la noción de servicio público parece que puede formularse de este modo: es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante.⁴⁹

Miremos lo que escribió al respecto el profesor Pareja, que nos anuncia el rastro de Duguit y su teoría del servicio público:

La Revolución Francesa, resultado tardío de un proceso fatal de lucha de clases, reaccionó contra este criterio del Estado feudal y descubrió la distinción que hay entre gobernantes y gobernados, asignando a los primeros una obligación para con los segundos [...].

Esa obligación de los gobernantes que se les impone como una condición esencial para la legitimidad del poder constituye una función social; esta función es el servicio público. Más que para mandar, el gobierno se organiza para servir. El Estado, por consiguiente, no es ya un simple gendarme encargado de guardar un orden establecido únicamente en beneficio de un grupo privilegiado de ciudadanos, sino un organismo de cooperación destinado a prestar servicios públicos.⁵⁰

Se puede apreciar un paralelismo en la evolución de estos dos autores, porque el francés creía firmemente en un concepto de solidaridad cristiana, que dio origen a la escuela del solidarismo social, mientras

49 *Ibid.*, p. 105.

50 Pareja, *Curso...*, pp. 104-105.

que el colombiano se fundamentó en el criterio de la igualdad material que se basó en el pensamiento gaitanista. El primero construyó a partir de su escuela el concepto del servicio público, que en nuestro país acogió la reforma constitucional de 1936 y que modificó la concepción del derecho administrativo, yendo de la mano del segundo, de Carlos H. Pareja.

La tensa relación de Pareja con la ciencia administrativa

Cuando Carlos H. Pareja publicó su *Curso de derecho administrativo*, en 1937, en nuestro país, como hemos visto, había dejado de enseñarse ciencia administrativa hacía más de treinta años. Nos habíamos quedado con el derecho administrativo del juez especial. Por ello, en el prólogo de su texto “Palabras en primera persona”, Pareja menciona el paupérrimo nivel en el que estaba la ciencia de la administración colombiana y sus propios prejuicios sobre ella:

A principios del año, un caudaloso grupo de estudiantes de Derecho Administrativo de la Facultad nacional de derecho, pidió al Consejo Directivo, sin yo saberlo, se me nombrara profesor de la materia. Democráticamente acogida esa solicitud, pasó al decano para realizarla. Herido éste en su amor propio, porque de tiempo atrás era profesor del curso, cosa que los estudiantes ignoraban, decidió burlar la solicitud de los jóvenes, para defender su inexplorado título. Recordó sus bellos días de juventud, corridos en la Universidad de Roma, y concibió la idea revolucionaria de resucitar en nuestras aulas el estudio de una llamada Ciencia de la Administración, llamarada científica de fin de siglo, que estuvo en boga en Italia en aquellos floridos años. Yo, que no había nacido cuando la cátedra fracasó en Italia, fui llamado a exhumarla, ¡qué triste honor!⁵¹

51 *Ibid.*, pp. 10-11.

Como vemos, Pareja tuvo problemas con el rector de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, que por aquella época comenzó a ser llamado decano, y que en ese momento era Carlos Arango Vélez. Este último, abogado rosarista, se había especializado en derecho penal en Roma y en sociología en Florencia. El doctor Arango Vélez quería dictar la clase de derecho administrativo y por ello quiso revivir la enseñanza de la ciencia de la administración, a través de una reforma del p^{en}s^um de la carrera de Derecho.

Ante tal situación, Pareja consideró: “Acostumbrado [...] a decir lo que pienso, dije a los estudiantes el error de la reforma, la inutilidad de esa cátedra y el engaño de que se les hacía víctimas, y renuncié a mi título, proponiendo la ampliación de los estudios de Derecho Administrativo”⁵². Acto seguido, dejó conocer sus ideas contrarias a la ciencia de la administración:

No es una herejía decir que no existe la Ciencia de la Administración. Ni existe, ni hoy se justifica que exista. Ciencias de la administración (así con minúscula) son todas las que estudian la vida del Estado en su varia extensión; pero una Ciencia de la Administración, independiente, autónoma, que pueda servir de contenido a una cátedra, sólo puede idearse para justificar el sueldo de un profesor, para retener un título que no se tiene el derecho de monopolizar o para engañar a los estudiantes. En ninguno de esos casos estoy yo.⁵³

Después Pareja mostró su conocimiento, sesgado, sobre el devenir de la ciencia de la administración en Italia, donde había estudiado el decano Arango Vélez:

La idea de dividir el estudio de la actividad administrativa en dos partes, una llamada Ciencia de la Administración, encargada de estudiar los móviles filosóficos de aquella actividad, y otra llamada Derecho Administrativo enderezada a ver los fines jurídicos de ella, obedece a

52 *Ibid.*, p. 11.

53 *Idem.*

un criterio viejo, reaccionario, que concibe el Estado también dividido en dos partes; la una, la sociedad encargada de las actividades económicas y sociales, y la otra, el gobierno, encargado solamente de los fines jurídicos. Tal criterio, creado en Alemania por los ideólogos de la monarquía, y trasplantado a Italia en 1878, por Ferraris, dio origen a la cátedra de Ciencia de la Administración que existió en la Universidad de Roma de 1885 a 1889, y fracasó en este último año, por haberse convertido en el objeto de las burlas de los entendidos.⁵⁴

En esta transcripción se nota que este doctrinante nacional, como ya empezaba a ser costumbre, ignora todo lo acontecido en el siglo XIX colombiano y todo lo relacionado con la creación de las cátedras de ciencia administrativa y de derecho administrativo en el país. En igual sentido, desconoce que la ciencia administrativa en la Italia seguía siendo muy fuerte, y a comienzos del siglo XX estaba presente y tenía su mejor exponente en Enrique Pressutti, autor de los *Principios fundamentales de la ciencia de la administración*, editada en Padua en 1903^[55]. Hagamos entonces un breve recorrido por el discurrir de las disciplinas administrativas en Italia, para así poder hacer una crítica a nuestro autor colombiano.

En este país europeo primero surgió el derecho administrativo y después la ciencia de la administración. Es más, Italia tiene el honor de haber sido la patria del primer autor de derecho administrativo del Viejo Continente, Gian Doménico Romagnosi. Este pensador nació en Salsomaggiore Terme en 1761 y murió en Milán en 1835. Se doctoró en Jurisprudencia en la Universidad de Parma en 1786. Ejerció la profesión y fue notario, pretor y secretario del Consejo Superior en la ciudad de Trento cuando se encontraba bajo ocupación francesa.

54 *Idem.*

55 Omar Guerrero Orozco, *Teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986, p. 271.

Probablemente allí conoció la obra de Destutt de Tracy⁵⁶, que lo marcó en su pensamiento en materia de educación e instrucción pública.

De Tracy fue miembro del Senado-Conservador del Primer Imperio y autor de las *Observaciones sobre el sistema actual de instrucción pública*⁵⁷, obra en la cual, entre otras cosas, se hace referencia al establecimiento de unas escuelas de derecho. Estas serían unas “escuelas especiales” por las que tendrían que pasar los estudiantes luego de que hubieran cursado la Escuela General de Ciencias Políticas y Morales. Es de resaltar la necesidad de que en todo el país existieran estas “escuelas especiales” y no solo en París⁵⁸.

Romagnosi fue profesor universitario en Milán, donde en 1809 impartió la cátedra de Alta legislación civil y criminal y sus relaciones con la administración pública, asignatura que se puede considerar uno de los dos pilares sobre los que este autor cimentó su pensamiento administrativo. El otro es la importante participación, por cerca de tres años, en la revista *Giornale di Giurisprudenza Universale*⁵⁹.

El origen de esta cátedra de Alta Legislación se remonta a 1807, fecha en la que Romagnosi estudió el modelo de la instrucción pública francesa, el cual le sirvió de sustento para escribir su conocido *Saggio filosofico-político sopra l'istruzione pubblica legale*, ensayo en el que propuso unos estudios jurídicos básicos de tres años y una profundización con la que se alcanzaba un título superior, equivalente al doctorado. Este último se desarrollaba a partir de los cursos de Legislación, Administración Interna y Diplomacia, que se impartían en un instituto especial llamado la Escuela Superior⁶⁰, o Especial. Este planteamiento evidencia una similitud con Destutt de Tracy.

La aprobación de los estudios de esta “escuela” era el requisito básico para dedicarse a la enseñanza universitaria y, adicionalmente,

56 Véase <<http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/1293211>>. Consultado el 9 de octubre del 2018.

57 En Manuel J. Narganes de Posada, *Tres cartas sobre los vicios de la instrucción pública en España y proyecto de un plan para su reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2013, pp. 133-172.

58 *Ibid.*, p. 162.

59 Luca Mannori, *Uno Stato per Romagnosi. Vol. II*, Milán, Giuffrè, 1987, p. 17.

60 *Ibid.*, pp. 18-19

se constituía en el requerimiento último para acceder a los cargos de ministro, consejero de Estado, embajador, magistrado del Tribunal de Casación, prefecto o procurador. Tal circunstancia permite observar la interesante mezcla de papeles políticos y técnico-burocráticos⁶¹ dentro de las doctrinas administrativas de este autor italiano.

Romagnosi, entonces, logró plasmar estas ideas administrativas en su obra más conocida, *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo*⁶², publicada en 1814. En este texto, primigenio de la materia en su país y en Europa, “señaló que junto a la ciencia jurídica del derecho administrativo se debía hacer un lugar a una ‘ciencia de la administración’. En realidad, se trataba de la cameralística, la ciencia de la policía y todo el complejo de las ciencias del siglo XVIII aplicado a la nueva realidad de la administración pública”⁶³.

Lo anterior quiere decir que el primer dogmático europeo del derecho administrativo intentó abrirle un espacio a la ciencia de la administración y desligarla del mundo jurídico, lo que muestra que los italianos conocieron la ciencia administrativa antes del último cuarto del siglo XIX, en oposición a lo que equivocadamente consideraba Pareja, pues con anterioridad a 1878 estudiaban sus contenidos.

De hecho, esta disciplina consiguió independizarse tardíamente del derecho administrativo. Los primeros intentos en este sentido fueron los del reglamento Bonghi de 1875, en el que se dispuso la obligatoriedad de la ciencia de la administración y de la higiene pública⁶⁴, y sobre todo aquellos de la reforma educativa de 1885, en la que se estipuló la obligatoriedad de la enseñanza de las ciencias políticas. “Una de estas disciplinas era la Ciencia de la Administración, a la cual todavía se le consideraba parte del Derecho Administrativo”⁶⁵.

61 *Ibid.*, p. 20.

62 Gian Domenico Romagnosi, *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo*, Milán, Cesare Orena, 1814.

63 Massimo Severo Giannini, *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1980, p. 53.

64 Omar Guerrero Orozco, “Estudio introductorio”, en Carlo F. Ferraris, *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, México, Universidad de Sonora, 2017, p. XVIII.

65 *Idem.*

También se encuentran doctrinantes que recorrieron el camino trazado por Romagnosi. Uno de ellos fue Federico Pérsico, quien publicó sus *Principi di Diritto Amministrativo* entre 1872 y 1873. Allí argumentó “que la Ciencia de la Administración estudia la civilización y la economía con referencia al Estado, y se ocupa igualmente del origen de las instituciones y los servicios de la administración pública”⁶⁶.

Se puede hacer referencia, de igual forma, a Giovanni de Giannis Giaquinto, autor de *Prelazione al corso della scienza della pubblica amministrazione*, obra publicada en 1876. Allí el autor aseveró que “la administración no es un hecho aislado, sino la serie compleja y concatenada de actos. En efecto, son actos, porque administrar es esencialmente hacer, no un puro consejo, pensamiento o deliberación, sino esencialmente acción”⁶⁷.

El primer autor propiamente dicho de ciencia de la administración fue Carlo F. Ferraris. Este doctrinante, nacido en Moncalvo en 1850, se graduó de jurista en la Universidad de Turín en 1870. En 1875 inició su carrera académica cuando la Universidad de Pavía le encargó el curso de Ciencia de la Administración Pública, materia que dictó en este centro hasta 1883. Dos años más tarde, la Universidad de Padua le ofreció la cátedra de Estadística y lo nombró rector. En 1905 fue nombrado ministro de Obras Públicas y en 1913 fue elegido senador. Falleció en 1924. En 1879 publicó sus *Saggi di Scienza Dell'Amministrazione*. Allí planteó:

Lo relativo a la administración, la cosa (res) de la administración, comprende todas las misiones que emprende el Estado, así como su acción sobre la sociedad para promover su desarrollo físico, económico e intelectual. La disciplina relativa a esta materia no comprende la justicia ni se refiere a las relaciones exteriores, tampoco a lo relativo al tema de la iglesia. Ferraris denominó Ciencia de la Administración social a este campo del saber, que incluye el estudio de las clases políticas, el parlamentarismo, los funcionarios y al ejército. De aquí su idea

66 *Idem.*

67 *Ibid.*, p. XIX.

acerca de lo que esa disciplina investiga, sobre todo, los principios generales que dirigen al Estado en su acción social.⁶⁸

Por lo expuesto en los anteriores acápites, es dable señalar que el profesor Pareja tenía un conocimiento muy endeble de la ciencia administrativa. Primero, porque hizo afirmaciones que desconocían rampantemente la historia de esta disciplina en nuestro país, pues como lo hemos mostrado Colombia fue pionero en esta materia en el continente y esta ciencia para nosotros sí tuvo un contenido jurídico importantísimo.

En segundo lugar, porque tampoco estaba muy enterado de la evolución italiana, ya que, por ejemplo, aseveró tajantemente que esta disciplina había dejado de existir en aquel país a comienzos del siglo xx, cosa que hemos mostrado que no era verdad, y además porque le adjudicó una cátedra en la Universidad de Roma a Carlo Ferraris, institución en la que este catedrático nunca impartió clases.

¿Por qué, entonces, Pareja era tan reacio a enseñar esta materia? Pues por la sencilla razón de que él no la veía como una asignatura jurídica, y para ello se fundamentó en el autor italiano Wautrain Cavagnari, quien dijo que: “Un colega irónico ha definido esta Ciencia diciendo tendenciosamente que es ‘el derecho administrativo sin derecho’”⁶⁹. Entonces, la reforma que propuso el decano Arango Vélez,

Es una regresión inútil, creada en ventaja de nadie pero sí en perjuicio de los estudiantes. Según sus viejos panegiristas, la Ciencia de la Administración debía ocuparse de las acciones del Estado en desarrollo de la riqueza pública, de las encaminadas al fomento de las condiciones físicas de la población (higiene, sanidad, emigración, beneficencia) y el desarrollo intelectual y moral del pueblo. Pero eso estaba bien, y se justificaba en 1885, cuando la Economía Política, la Estadística y la Sociología no se habían desarrollado lo bastante; hoy, cuando tales ciencias existen atendidas en cátedras autónomas, indicaría insensatez recargar a los estudiantes con un estudio inútil, si tal

68 *Ibid.*, p. xiv.

69 Pareja, *Curso...*, p. 12.

reforma no fuera en verdad obra de la improvisación y de la ignorancia de los problemas del derecho administrativo.⁷⁰

Esta visión peyorativa de la ciencia administrativa es creada por los administrativistas que siempre han visto un rival en esta disciplina. Y de esa batalla en el caso colombiano resultó victorioso el derecho administrativo, aunque una clara excepción para esa época fue el caso de Vicente Olarte Camacho, quien sí conocía a los distintos autores italianos, tal como lo expusimos en la cita que hicimos anteriormente en este capítulo.

Con este proyecto fallido de implantar nuevamente la ciencia de la administración, los estudios administrativos quedaron limitados al derecho administrativo, y además copiado de Francia con su modelo de juez especial.

En 1938 hubo cambio de decano en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, y asumió el cargo Eduardo Zuleta Ángel, lo cual le permitió a Pareja posesionarse como director del curso de preparación administrativa, anexo a la Facultad de Derecho, cuyo propósito era formar empleados públicos y particulares. Nuestro autor enseñaba durante el primer año Derecho Administrativo General, en compañía de Carlos Gustavo Arrieta, y en el segundo Práctica de Derecho Administrativo, cursos en los que no había nada relacionado con la ciencia administrativa⁷¹.

Como epílogo, podemos señalar que en 1958 renacerá nuevamente la ciencia de la administración y lo hará de la mano de la Ley 19. Esta norma creó la Escuela Superior de Administración Pública, y el Gobierno debía reglamentar “sus programas, su organización y funcionamiento y dictará las medidas tendientes a que se establezcan cursos o secciones de administración pública en las universidades seccionales

70 *Ibid.*, p. 15.

71 Véase <<http://www.bdigital.unal.edu.co/42102/1/12139-30799-1-PB.pdf>>, pp. 154-155. Consultado el 20 de junio del 2016.

y en los institutos oficiales de segunda enseñanza, así como fomentar la creación de cursos o escuelas privadas de la misma índole⁷².

El objetivo de esta institución era, y sigue siendo, formar a los empleados públicos a la usanza de Francia y Alemania, pero aquí ha estado sujeta a vaivenes políticos que no la han dejado progresar. Por ello, la ciencia de la administración parece que viviera en permanente agonía, intentando renacer, pero sin el peso que tuvo en el siglo XIX, y dejándole todo el campo al derecho administrativo, el cual ha impuesto una visión estrictamente jurídica de la administración pública, y más que normativa, carente de buena dogmática. Se limita a la exégesis y a la repetición sin mirar al pasado.

En este capítulo, que abarcó la Hegemonía Conservadora y parte de la República Liberal, pudimos mostrar la enseñanza en derecho administrativo, yendo de la mano del devenir institucional de la Universidad Nacional de Colombia.

Hicimos palpable que antes de la copia del modelo del juez especial, tuvimos importantes escritos en esta disciplina como los de Antonio José Uribe y Vicente Olarte Camacho, en los que además apreciamos que se seguía hablando de ciencia administrativa. Y es precisamente sobre esta materia que dimos a conocer la obra, publicada en la década de los veinte, *Elementos de administración pública*, de José Venegas, autor que siguió muy de cerca de Florentino González.

Por último, vimos la tormentosa relación del gran autor de derecho administrativo, Carlos H. Pareja, con la ciencia administrativa, y la repulsa que le producía la obligación de impartir esta cátedra, ayudando a fortalecer el olvido en el que los conservadores habían dejado a esta disciplina.

72 Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, ESAP, 1961, p. 27.

ANEXO DOCUMENTAL

Anexo 1

PROGRAMA
PARA LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN
LAS UNIVERSIDADES DE LA REPÚBLICA, FORMADO POR EL
SR. J. DE D. DE ARANZAZU I APROBADO POR LA DIRECCIÓN
GENERAL DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA,

CAPITULO I

DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO

1. Cuántas Secretarías de Estado puede haber en la Nueva Granada, i cuáles hai?
2. Cuáles son las funciones de los Secretarios de Estado?
3. En qué casos son responsables los Secretarios de Estado, i á quién está encargado el arreglo i servicio económico de estas secretarías?
4. Qué empleados puede haber para el servicio de las secretarías de Estado, quién designa á cada una de ellas los que debe tener, quién los nombra, i quiénes pueden removerlos?

CAPITULO II

DEL REJIMEN POLITICO

§. 1. °

División de la República, i funcionarios políticos

5. Qué se entiende por régimen político?

6. Cómo está dividida la República para su régimen político?
7. Cuántas provincias, cantones i distritos parroquiales hai en la República?
8. Población de cada una de las provincias, i especificación de los cantones que las forman.
9. Cuántos senadores i representantes debe nombrar cada una de las provincias, i qué asignaciones tienen estos?
10. Autoridades políticas de las provincias, cantones i distritos parroquiales, su dependencia relativa.
11. Qué cualidades se requieren en cada uno de estos empleados, quién los nombra, quién puede removerlos, quién los subroga, cuál es su periodo de duración i donde deben residir?
12. Ante quien son responsables estos funcionarios, i por quien pueden ser suspendidos?

§. 2. °

De los Gobernadores

13. Cuáles son las funciones de los Gobernadores como jefes políticos de la provincia de su mando?
14. Cuáles respecto de la administración de justicia?
15. Cuáles cómo jefes de policía?
16. Cuáles con respecto á las cámaras de provincias i á sus actos?
17. Cuáles con respecto á los concejos municipales, cabildos parroquiales, i á sus actos?
18. Cuáles en negocios de hacienda?
19. Cuáles en negocios de guerra?
20. Cuáles en lo relativo á la instrucción pública?
21. Cuáles en negocios eclesiásticos?
22. Cuáles son los empleados que se consideran agentes de los Gobernadores?
23. Modo de proceder de los Gobernadores en el despacho de los diferentes negocios de su resorte.
24. Empleados en las oficinas de las Gobernaciones

§. 3. °

De los Jefes políticos de los cantones

25. Cuáles son las funciones i deberes de los jefes políticos como primera autoridad política del cantón?
26. Cuáles respecto de la administración de justicia?
27. Cuáles como jefes de policía?
28. Cuáles con respecto á los concejos municipales, á los cabildos parroquiales i á sus actos?
29. Cuáles en negocios de hacienda?
30. Cuáles en negocios de guerra?
31. Cuáles en lo relativo á la instrucción pública?
32. Cuáles en negocios eclesiásticos?
33. Cuáles son los empleados que se consideran agentes de los jefes políticos?
34. Modo de proceder de los jefes políticos en el despacho de los diferentes negocios de su resorte

§. 4. °

De los alcaldes parroquiales

35. Cuáles son las funciones i deberes de los alcaldes como primera autoridad política del distrito parroquial?
36. Cuáles respecto de la administración de justicia?
37. Cuáles como jefes de policía?
38. Cuáles con respecto á los cabildos?
39. Cuáles en negocios de hacienda?
40. Cuáles en negocios de guerra?
41. Cuáles en lo relativo á la instrucción pública?
42. Cuáles respecto de las rentas i bienes de fábrica de las iglesias?
43. Cuáles son los deberes especiales de los alcaldes respecto de las vías de comunicación?
44. Cuáles son los empleados que se consideran agentes de los alcaldes parroquiales?
45. Modo de proceder de los alcaldes en el despacho de los diferentes negocios de su resorte.

CAPITULO III

DEL REJIMEN MUNICIPAL

46. Qué se entiende por régimen municipal?
47. Cómo está dividida la República para su administración municipal?
48. A qué corporaciones i funcionarios está encargada la administración municipal?
49. Cuál es la dependencia relativa de las corporaciones i funcionarios municipales?

§. 1. °

Cámaras de Provincia

50. Cámaras de provincia: su formación, lugar, época, duración i demás circunstancias de sus reuniones.
51. Número, elección i cualidades de sus miembros, i distribución de estos en las fracciones territoriales.
52. Responsabilidad, inmunidades, renunciaciones, excusas i asignaciones de los diputados á las Cámaras de provincia.
53. Cuáles son las atribuciones de las Cámaras de provincia?
54. Qué contribuciones pueden imponer las Cámaras de provincia, i qué requisitos son necesarios para que se lleven á efecto?
55. Cuáles son los gastos del especial servicio que las Cámaras de provincia pueden decretar?
56. Cuáles son los bienes que se consideran como propiedad particular de la provincia, i sobre cuya enajenación, cambio &c, pueden resolver las Cámaras?
57. Sobre qué objetos pueden conceder privilegios exclusivos las Cámaras de provincia i en qué condiciones?
58. Cuáles son las obras pías de beneficencia i caridad, i los institutos, corporaciones i comunidades eclesíásticas en la provincia, respecto de los cuales tienen las Cámaras la facultad de dictar reglas para la buena administración i debida inversión de sus bienes i rentas?
59. Qué facultades tienen las Cámaras de provincia respecto de los concejos municipales?

60. Los cabildos parroquiales tienen alguna dependencia de las Cámaras de provincia?
61. Qué facultades tienen las Cámaras de provincia respecto de los colegios provinciales?
62. Cuáles sobre nuevas poblaciones en terrenos baldíos?
63. Cuáles sobre repartimiento de resguardos de indíjenas?
64. Cuáles sobre vías de comunicación?
65. Sobre qué ramos de policía pueden espedir reglamentos las Cámaras de provincia?
66. Funciones de las Cámaras de provincia en materia de elecciones.
67. Funciones de las mismas sobre demarcaciones territoriales.
68. Qué cuentas deben fenecer las Cámaras de provincia?
69. Modo de proceder de las Cámaras de provincia en el ejercicio de sus atribuciones.
70. Requisitos para la validez de sus actos.
71. Qué actos de las Cámaras de provincia pueden ser anulados i por quién?
72. Qué actos de las Cámaras de provincia pueden ser suspendidos, i por quiénes?

§. 2. °

Concejos Municipales.

73. Concejos municipales: - su formación, lugar, época, duración i demás circunstancias de sus reuniones.
74. Número, elección i cualidades de sus miembros.
75. Responsabilidad, renunciias i excusas de los miembros de los concejos municipales.
76. Cuáles son las atribuciones de los concejos municipales.
77. Qué contribuciones pueden imponer los concejos municipales, i qué requisitos son necesarios para que se lleven á efecto?
78. Cuáles son los gastos del especial servicio del cantón que los concejos municipales pueden decretar?
79. Cuáles son los bienes que se consideran cómo propiedad particular del cantón, i sobre cuya enajenación, cambio &c, pueden resolver los concejos municipales?

80. Cuáles son los institutos públicos de beneficencia ú otros que existan en el cantón respecto de los cuales tienen los concejos municipales la facultad de dictar reglas para la buena administración i debida inversión de sus bienes i rentas?
81. Qué facultades tienen los concejos municipales sobre vías de comunicación?
82. Funciones de los concejos municipales en materia de elecciones.
83. Funciones de los mismos, sobre demarcaciones territoriales
84. Qué cuentas deben fenecer los concejos municipales?
85. Modo de proceder de los concejos municipales en el ejercicio de sus atribuciones.
86. Requisitos para la validez de sus actos.
87. Qué actos de los concejos municipales pueden ser anulados, i por quién?
88. Qué actos de los concejos municipales pueden ser suspendidos, i por quiénes?

§. 3. °

Cabildos parroquiales.

89. Cabildos parroquiales: su división i formación; lugar, época, duración i demás circunstancias de sus reuniones.
90. Número i cualidades de los miembros de los cabildos.
91. Atribuciones del cabildo ordinario.
92. Atribuciones del cabildo abierto.
93. Qué contribuciones pueden imponer los cabildos i qué requisitos son necesarios para que se lleven á efecto?
94. Cuáles son los gastos que deben decretar los cabildos, i con qué formalidades deben hacerlo?
95. Cuáles son las contribuciones cuyo repartimiento corresponde á los cabildos?
96. Qué atribuciones tienen los cabildos respecto de las escuelas primarias?
97. Cuáles sobre otros establecimientos de educación?
98. Cuáles sobre cementerios?
99. Cuáles sobre vías de comunicación?

100. Cuáles respecto de rentas comunales?
101. Cuáles respecto de las rentas de fábrica?
102. Cuáles respecto de los gastos para el culto en la parroquia?
103. Cuáles respecto de judicaturas parroquiales?
104. Cuáles en materia de elecciones?
105. Modo de proceder de los cabildos en el ejercicio de sus atribuciones.
106. Qué actos de los cabildos pueden ser anulados ó suspendidos; i por quienes?
107. Cualidades, nombramientos i duración del presidente del cabildo.
108. Funciones i deberes del presidente del cabildo.
109. Intervencion del presidente del cabildo en materia de elecciones.
110. Personeros provinciales, municipales i comunales: - sus deberes.

§. 4. °

Rentas provinciales, municipales i comunales

111. Qué se entiende por rentas provinciales, municipales i comunales, i qué diferencia hai entre ellas?
112. Qué contribuciones i fondos constituyen las rentas provinciales?
113. Qué objetos son imponibles para rentas provinciales, i qué cuotas permite la lei imponer?
114. Qué trámites i formalidades se necesitan para imponer una contribucion provincial?
115. Cómo se dividen las rentas provinciales por razón del objeto de su aplicacion?
116. Cuáles son los objetos comunes de aplicacion de las rentas provinciales?
117. Cuáles son los objetos de aplicacion especial de las rentas provinciales?
118. Qué ramos están aplicados á los gastos comunes?
119. Cuáles á cada uno de los objetos de aplicacion especial?
120. Cómo, por quiénes, i de qué modo se hace la recaudacion é inversion de las rentas provinciales?

121. Cómo i por quiénes se administran las fincas raíces i demás bienes pertenecientes á las rentas provinciales?
122. Cómo, por quiénes i con qué requisitos i formalidades se enajenan las propiedades raíces de rentas provinciales; se redimen é imponen sus principales?
123. Por quiénes se ecsaminan i fenecen las cuentas de rentas provinciales?
124. Contador provincial: sus funciones, nombramiento, duracion i responsabilidad.
125. Qué contribuciones i fondos constituyen las rentas municipales?
126. Qué objetos son imposables para rentas municipales i qué cuotas permite la lei imponer?
127. Qué trámites i formalidades se necesitan para imponer una contribucion municipal?
128. Cómo se dividen las rentas municipales por razon del objeto de su aplicacion?
129. Cuáles son los objetos comunes de aplicacion de las rentas municipales?
130. Cuáles son los objetos de aplicacion especial de las rentas municipales?
131. Qué ramos estan aplicados á los gastos comunes?
132. Cuáles á cada uno de los objetos de aplicacion especial?
133. Cómo, por quiénes, i de qué modo se hace la recaudacion é inversion de las rentas municipales?
134. Cómo, i por quiénes se administran las fincas raíces i demas bienes pertenecientes á las rentas municipales?
135. Cómo, por quiénes i con qué requisitos i formalidades se enajenan las propiedades raíces de las rentas municipales; i se redimen é imponen sus principales?
136. Por quienes se ecsaminan i fenecen las cuentas de rentas municipales?
137. Qué contribuciones i fondos constituyen las rentas comunales?
138. Qué objetos son imposables para rentas comunales i qué cuotas permite la lei imponer?

139. Qué trámite i formalidades se necesitan para imponer una contribucion comunal?
140. Cómo se dividen las rentas comunales por razon del objeto de su aplicacion?
141. Cuáles son los objetos comunes de aplicacion de las rentas comunales?
142. Cuáles son los objetos de aplicacion especial de las rentas comunales?
143. Qué ramos están aplicados á los gastos comunes?
144. Cuáles á cada uno de los objetos de aplicacion especial?
145. Cómo, por quiénes i de qué modo se hace la recaudacion é inversion de las rentas comunales?
146. Cómo, i por quiénes se administran las fincas raíces i demas bienes pertenecientes á las rentas comunales?
147. Cómo, por quiénes, i con qué requisitos i formalidades se enajenan las propiedades raíces de rentas comunales, i se redimen é imponen sus principales?
148. Por quiénes se ecsaminan i fenecen las cuentas de rentas comunales?

§. 5. °

Contribuciones para escuelas, vías de comunicacion i obras públicas.

149. Cuál es el objeto de la contribucion subsidiaria, en qué casos puede cobrarse i quiénes están sujetos á ella?
150. Cuál es el mácsimum de esta contribucion, quién la reparte i cómo se recauda?
151. Qué se entiende por servicio personal subsidiario, i en qué casos debe ecsijirse este servicio?
152. Quiénes están sujetos al servicio subsidiario?
153. Cómo se clasifican los contribuyentes, i á quién corresponde la clasificacion?
154. A qué objetos se aplica el servicio personal, á quién corresponde hacer la aplicacion i llevar la cuenta correspondiente?
155. En qué casos i con qué requisitos se aplica el servicio personal subsidiario á la construccion de iglesias i cementerios?

§. 6. °

Disposiciones varias.

156. Cómo i por quién se determina el grado de competencia de las cámaras de provincia, concejos municipales i cabildos?
157. En qué casos pueden los funcionarios públicos de una provincia entrar en comunicaciones con las de otra?
158. Cuáles de los destinos provinciales municipales i comunales son incompatibles entre sí?
159. Qué se entiende por destinos concejiles ú onerosos, i cuáles son los que de esta clase se conocen en la República?
160. Qué causales se consideran como excusas bastantes para que un individuo no sea obligado á servir empleos concejiles?
161. Son diversas las causales para diferentes destinos, i cuales son las diferencias que hai?

CAPITULO IV

DE LA POLICIA

162. Qué se entiende por policía, i en qué ramos se considera dividida por las leyes de la República?
163. Quiénes pueden espedir ordenanzas i reglamentos de policía?
164. Qué objetos pueden ser materia de ordenanzas i reglamentos de policía?
165. Qué formalidades i requisitos son necesarios para la validez de las ordenanzas de policía que espiden las cámaras de provincia?
166. Cuáles para los reglamentos de policía que espiden los cabildos?
167. Pueden los concejos municipales espedir ordenanzas, ó reglamentos de policía?
168. Qué penas pueden decretar las cámaras de provincia para obligar al cumplimiento de las ordenanzas de policía?
169. Qué penas pueden decretar los cabildos para obligar al cumplimiento de los reglamentos de policía?
170. A qué acciones contra las disposiciones de policía no pueden señalar penas las cámaras i los cabildos?

171. Qué penas están señaladas en las leyes de policía por faltas contra las disposiciones legales en este ramo?
172. Qué funciones ejerce el presidente de la República en materia de policía?
173. Qué se entiende por jefes de policía, cuáles son estos i cuál la estension respectiva de su jurisdiccion?
174. Qué se entiende por cuerpos de policía, de quiénes se componen i á quiénes corresponde ordenar su establecimiento, i á quién hacer el nombramiento de los individuos que lo forman?
175. Qué prohibiciones espresas contienen las leyes respecto de los cuerpos de policía?
176. De qué fondo deben ser pagados?
177. De quién dependen los cuerpos de policía?
178. Cuáles son los deberes de cuerpo de policía, i de los individuos que lo forman separadamente?
179. Qué se entiende por faltas contra la policía i cómo se clasifican estas?
180. Con qué penas pueden castigarse las faltas contra la policía?
181. Qué autoridad conoce de las contravenciones en materia de policía?
182. Qué se entiende por resolucion de policía correccional?
183. Qué procedimiento debe seguirse para dictar una resolucion de policía correccional en el caso de contravencion?
184. Quién conoce de las culpas contra la policía?
185. Qué procedimiento se sigue para conocer i resolver en caso de culpa contra la policía?
186. Hai fuero en negocios de policía?
187. Quiénes gozan de escension en materia de policía?
188. Cómo se procede en caso de culpa ó contravencion por parte de alguna persona que goce de escencion en materia de policía?
189. Qué facultades i deberes competen á los jefes de policía?
190. Pueden los jefes de policía expedir decretos sobre policía?
191. En qué casos espiden bandos transitorios i sobre qué objetos los jefes de policía?

192. Qué penas pueden decretar en estos bandos, i qué deben hacer inmediatamente después de espedido el bando?
193. Qué penas pueden imponer los jefes de policía para hacerse obedecer i respetar?
194. Cuando la falta merece mayor pena que la que los jefes de policía pueden imponer, cómo proceden?
195. Qué actos de un jefe de policía pueden ser reformados por el inmediato superior, i cuales no?
196. La reforma de un acto de policía ecsonera de responsabilidad al que lo dictó?
197. En qué casos pueden los jefes de policía allanar las casas i habitaciones, entrar i estar presentes en ellas, entrar en las tierras i predios rústicos?
198. Qué facultad tienen los jefes de policía respecto de la fuerza pública?
199. En qué casos i con qué objeto pueden llamar al servicio la guardia nacional?
200. En qué casos i con qué formalidad pueden ecsijir el auxilio de cualquiera persona?
201. Cómo deben proceder los jefes de policía cuando se les desobedece ó resiste en el ejercicio de sus funciones?
202. Qué deberes tienen los jefes de policía respecto de la seguridad exterior de la República?
203. Cuáles respecto de los actos que pudieran considerarse violación de la neutralidad con las naciones vecinas.
204. Cuáles respecto de la conservación del órden público i del libre ejercicio de los poderes constitucionales?
205. Cuáles respecto de las sociedades secretas?
206. Cuáles respecto de las publicaciones impresas?
207. Cuáles respecto de los abusos de la autoridad eclesiástica?
208. Cuáles en las ceremonias de la iglesia i prácticas del culto?
209. Cuáles respecto de los escritos i pinturas fijadas en lugares públicos?
210. Cuáles respecto de la moneda?

211. Cuáles respecto de pesos i medidas, imprentas i otros aparatos semejantes?
212. Cuáles respecto de los extranjeros que entran en el territorio de la República?
213. En qué casos es necesario pasaporte para viajar?
214. En qué casos, i por quien puede prohibirse andar sin pasaporte, llevar armas i comerciar con elementos de guerra, i tener estos?
215. Qué deberes tienen los empleados de policía respecto á la seguridad i propiedad individuales?
216. Cuáles respecto de los reos i de la ejecucion de delitos?
217. Qué cosas deben especialmente procurar, i qué hechos impedir en favor de la seguridad individual, i para evitar los daños i perjuicios á las poblaciones?
218. Qué se entiende por policía judicial?
219. Cuáles son las funciones i deberes de los jefes de policía en materia de policía judicial?
220. Qué deben hacer para descubrir los delitos i los delincuentes?
221. Qué deben hacer para prender á los reos, para mantener con seguridad á los presos, i para evitar su fuga?
222. Cuáles son las facultades i deberes de los jefes de policía respecto de las cárceles i de los individuos presos ó detenidos en ellas?
223. Cuáles respecto de las penas impuestas por los tribunales i juzgados?
224. Cuáles respecto de los establecimientos de castigo?
225. Qué se entiende por policía de salubridad?
226. De quienes se componen las juntas de sanidad, cuáles sus funciones i deberes, i cuál su dependencia relativa?
227. Cómo debe procederse cuando exista una enfermedad temible i contagiosa en otra nacion?
228. Qué facultades tiene el Poder Ejecutivo en estos casos, i cuáles los Gobernadores?
229. Qué se entiende por cuarentena, cuando i quiénes pueden ordenarla?
230. Qué se llama cordon sanitario, cuando i quiénes pueden establecerlo?

231. Vacuna: qué disponen las leyes respecto de la propagacion i conservacion de la vacuna?
232. De qué fondos se hacen los gastos de la conservacion i propagacion de la vacuna.
233. Quién nombra los empleados en el ramo de vacuna, i qué deberes tienen estos?
234. Cuáles son las funciones i deberes de los jefes de policía respecto de la conservacion i propagacion de la vacuna?
235. Lazaretos: cuál es el destino de los lazaretos i á quién corresponde el gobierno i rejimen de estos establecimientos.
236. Cuantos lazaretos hai en la República i qué provincias comprende cada distrito?
237. De qué fondos se sostienen los lazaretos?
238. Qué deberes tienen los jefes de policía respecto de los lazaretos i de los elefanciacos?
239. Hospitales: á quién corresponde arreglar los hospitales, i qué deberes tienen los jefes de policía respecto de ellos?
240. Cuáles son las funciones i deberes de los jefes de policía, relativamente á la salubridad pública, respecto de viveres, acueductos, tenerías, mataderos, fábricas i talleres?
241. Cuáles respecto de las enfermedades contajiosas i de las epizootias?
242. Cuáles respecto de cimiterios é inhumacion de cadáveres?
243. Qué se entiende por decencia pública i buenas costumbres?
244. Cuáles son las funciones i deberes de los jefes de policía respecto á decencia i buenas costumbres?
245. Qué disponen las leyes respecto de casas de prostitución?
246. Qué deben hacer los jefes de policía, cuando de palabra ó por escrito se ofende la decencia pública?
247. Qué deberes tienen los jefes de policía, respecto de las representaciones teatrales?
248. Cuáles respecto de los ebrios; cuáles respecto de los establecimientos de juegos permitidos?
249. Qué se entiende por vagancia, i quiénes son reputados vagos por la lei?

250. A quien toca hacer las calificacion de vago?
251. Cómo se procede para hacer esta calificacion?
252. Qué destino se dá á los vagos?
253. De qué medios se puede disponer para llevar á efecto el destino dado á los vagos?
254. Cuáles son los juegos prohibidos por las leyes?
255. Qué penas están decretadas para los que juegan juegos prohibidos ó prestan para ello sus casas?
256. A qué autoridad compete imponer estas penas?
257. Qué procedimiento se sigue para la imposicion de estas penas?

CAPITULO V

ALLANAMIENTOS

258. Qué se entiende por allanamiento de un edificio?
259. En qué casos puede allanarse la casa de un granadino?
260. Qué autoridades son competentes para proceder al allanamiento, i que formalidades deben practicarse en los diferentes casos en que este pueda hacerse?
261. Qué debe hacerse cuando los edificios que han de allanarse, sean iglesias, conventos de relijiosos, casas de educación, hospitales, hospicios, cuarteles, oficinas públicas, edificios pertenecientes á alguna sociedad particular, conventos de relijiosas, beaterios, colejos ó casas de educacion de niñas ú hospicios de mujeres?
262. En qué casos puede hacerse el allanamiento de noche, en cuáles debe hacerse precisamente de dia, i qué precauciones deben tomarse para evitar la fuga de los reos ó la estraccion de los objetos que dan motivo al allanamiento?
263. En qué casos pueden allanarse las casas ó edificios sin necesidad de practicar ninguna dilijencia, i sin otro requisito que el ir acompañada la autoridad que hace el allanamiento de dos ó mas personas de conocida probidad?
264. En qué casos puede procederse al registro de los equipajes?

265. En qué casos pueden examinarse, registrarse ó interceptarse los papeles privados i la correspondencia privada de los granadinos i de los residentes en la Nueva Granada?
266. Qué formalidades deben practicarse para este exámen, qué valor tienen en juicio las noticas que en los papeles rejistrados se versen sobre asuntos puramente particulares, i cuál la responsabilidad de las personas que concurren al exámen i rejistro i divulguen las noticias particulares?

CAPITULO VI

PESOS Y MEDIDAS

267. Cuáles son los pesos i medidas que existen hoy en la República, i cuáles los que fija i uniforma la lei de 26 de mayo de 1836?
268. Quién debe hacer construir los patrones de los pesos i medidas, i á quien toca hacer poner las marcas ó señales que deben tener las pesas i medidas de los particulares?
269. En qué penas incurrn los individuos particulares que tengan modelos de pesos i medidas sin las marcas ó señales designadas por la autoridad competente, ó que usen de pesos i medidas con marcas contrahechas, i sin la dimencion, peso i capacidad legales?

CAPITULO VII

ARMAS, SELLOS Y PABELLON DE LA REPUBLICA

270. Cuál debe ser la forma, dimencion é inscripciones del gran sello de la República i del de todas las corporaciones i empleados públicos que pueden usarlo?
271. Cuáles son las armas de la Nueva Granada?
272. Cuáles los colores nacionales, i cuál su distribución?
273. Cuál es la bandera nacional ó de guerra i cuál la bandera mercante?

CAPITULO VIII

INSTRUCCION PUBLICA

274. Cuántas Universidades hai en la República, cuántas facultades deben establecerse en ellas, i de qué escuelas debe componerse cada facultad?
275. A cargo de quien estan los colejos seminarios, qué puede i qué debe enseñarse en ellos, i a quién i con qué trámites corresponde formar sus estatutos?
276. A quién toca arreglar i reglamentar los colejos provinciales, qué debe i que puede enseñarse en ellos?
277. A quien corresponde la dirección jeneral de instruccion pública, i á quiénes la subdireccion, i cuáles son las funciones del director i subdirectores?
278. De quiénes se compone el gran consejo universitario, la junta de inspeccion u gobierno, i los consejos de las facultades, i cuáles son sus funciones?
279. Empleados en las universidades: - sus cualidades, nombramiento, atribuciones i deberes.
280. Facultades
281. Matrículas, cursos, cursantes i jurados
282. Exámenes, certámenes i grados
283. Rentas i disciplina de las universidades i establecimientos anecsos á ellas.
284. Escuelas normales: - su objeto, fondos, preceptores i demas relativo á ellas.
285. Escuelas parroquiales: - su objeto, fondos, preceptores i demas relativo á ellas.
286. En dónde i por quien deben establecerse escuelas ó casas de educacion para las niñas i jóvenes?
287. Qué bienes de conventos suprimidos deben aplicarse á la enseñanza pública
288. Museo i biblioteca nacionales: - fondos i arbitrios establecidos para su fomento i conservacion?

CAPITULO IX

ELECCIONES

§. 1.º

Juntas calificadoras.

289. De quiénes se forman las juntas calificadoras?
290. En qué época se reúnen?
291. Qué se necesita para ser miembro de una junta calificadora?
292. Su nombramiento, excusas, impedimentos, reemplazo i juramento.
293. Lista que deben formar las juntas calificadoras.
294. Cualidades de los sufragantes que deben incluirse en las listas.
295. Reclamacion sobre inclusion, ó exclusion indebida en estas listas.
296. Procedimiento i resolucion en tales reclamaciones.
297. Listas complementarias de sufragantes.

§. 2.º

Elecciones parroquiales

298. Cuál es el objeto de las elecciones parroquiales?
299. En qué época se abren?
300. En qué casos pueden hacerse en época diferente?
301. Quiénes las presiden?
302. Quiénes son sufragantes?
303. Cómo se espresan é inscriben los votos?
304. Por quien i cómo se forman los registros de estas elecciones?
305. Qué se hace con estos registros?
306. Quién responde de la esactitud de los registros i de su conservacion?
307. Qué debe hacerse en caso de violencia ó tumulto en las elecciones parroquiales?

§. 3.º

Juntas escrutadoras

308. De quiénes se forma la junta escrutadora?
309. Lugar, época i duracion de su reunión
310. Funciones de las juntas escrutadoras.
311. Escrutinio de los votos contenidos en los registros de las asambleas parroquiales?

- 312. Quién resuelve sobre la nulidad de los votos contenidos en este registro?
- 313. Quiénes pueden ser electores?
- 314. Escusas legales para desempeñar el cargo de elector.
- 315. Quién resuelve sobre ellas?
- 316. Por quiénes, i cómo se llenan las vacantes de elector?
- 317. Responsabilidad de las juntas escrutadoras

§. 4. °

Elecciones de canton

- 318. De quiénes se componen las asambleas electorales?
- 319. En dónde, cómo i cuándo se reúnen?
- 320. Cuáles son sus funciones?
- 321. Cómo las desempeñan?
- 322. Cómo se emiten i registran los sufragios de los electores?
- 323. Cómo se hacen las elecciones que las asambleas electorales deben perfeccionar?
- 324. Con qué formalidades se estienden las actas i registros de estas asambleas?
- 325. Destino de estos registros

§. 5. °

Escrutinio de las elecciones de senadores i representantes i diputados provinciales

- 326. Quién hace el escrutinio de las elecciones para senadores i representantes?
- 327. En qué época i con qué formalidades se hace este escrutinio?
- 328. Quién puede denunciar las nulidades de los votos de las asambleas de canton para senadores ó representantes?
- 329. Por quien i con qué formalidades se deside de estas nulidades?
- 330. Quiénes deben ser declarados senadores i representantes principales ó suplentes; por quién, en qué orden i con qué formalides?
- 331. Qué se hace con el registro i escrutinio de los senadores i representantes?

- 332. Cuándo se hace el escrutinio de las elecciones para senadores i representantes por una junta diferente de la cámara de provincia?
- 333. De quiénes se forma esta junta i cómo procede?
- 334. Cuando un individuo ha sido nombrado para mas de un destino de senador ó representante, principal ó suplente, cuál es el orden de preferencia de los nombramientos?
- 335. En qué orden son llamados los suplentes á llenar las vacantes en las cámaras lejislativas?
- 336. Períodos de duracion de senadores i representantes.
- 337. Nulidad de las elecciones de diputados á las cámaras de provincia i quién las denuncia, quién las resuelve, i cómo se procede para ello.

§. 6.º

Elecciones que corresponden al Congreso

- 338. Qué elecciones perfecciona el Congreso, cuáles hace?
- 339. Qué requisitos se necesitan para que el Congreso proceda á ejercer sus funciones electorales?
- 340. Formalidades para el ejercicio de estas funciones.
- 341. Nulidades en las elecciones de las asambleas electorales para Presidente ó Vicepresidente de la República, denuncia, resolucion i modo de proceder.

§. 7.º

Disposiciones comunes á todas las elecciones

- 342. En qué casos se deciden por la suerte las dudas sobre elecciones?
- 343. Qué se entiende por pluralidad absoluta, i pluralidad relativa, i qué votos se computan para determinarlas?
- 344. Votos en blanco: cuáles son, i cómo se computan en los diferentes casos?
- 345. Cómo deben hacerse las votaciones por boleta, i el escrutinio de los votos?
- 346. A qué empleados les está prohibido injerirse en las elecciones; cuáles son los actos prohibidos i las penas señaladas á ellos?

§. 8. °

Nulidades en las elecciones

347. Cuándo es nulo un registro de elecciones?
348. Cuándo son nulos los votos dados en las elecciones parroquiales?
349. Cuándo son nulas las elecciones i votaciones de las asambleas de canton?
350. Cuándo son nulas las elecciones de senadores ó de representantes declarados electos por las cámaras de provincia, ó por las juntas que hacen sus veces?

§. 9. °

Deberes de varios funcionarios sobre elecciones.

351. Cómo se procede en caso de vacante en una cámara legislativa?
352. Cómo se procede en caso de excusa de un senador ó representante?
353. Cuáles son los deberes de los Gobernadores respecto de elecciones?
354. Cuáles son los deberes de los jefes políticos respecto de elecciones?
355. Qué otros funcionarios públicos tienen deberes que llenar en materia de elecciones?

CAPITULO X*ORGANIZACIÓN JUDICIAL*

356. Cómo está dividida la República para la administracion de la justicia?
357. De qué provincias consta cada uno de los distritos judiciales?
358. A quién corresponde crear nuevos circuitos judiciales, i alterar ó reformar la división hecha en cada provincia para la formacion de circuitos?
359. De cuántos magistrados consta la suprema corte, i cuáles son sus principales atribuciones?
360. Cualidades, nombramiento, duracion i responsabilidad de los ministros de la suprema corte.
361. De cuántos magistrados consta cada uno de los tribunales de distrito, i cuáles son sus principales atribuciones?

362. Cualidades, nombramiento, duracion i responsabilidad de los ministros de los tribunales de distrito.
363. Jueces de hacienda: sus principales atribuciones, cualidades, nombramiento i duracion de estos jueces.
364. Jueces de circuito: sus principales atribuciones, cualidades, nombramiento i duracion de estos jueces.
365. Jueces parroquiales: sus principales atribuciones, cualidades, nombramiento i duracion de estos jueces.
366. Qué se entiende por ministerio fiscal i cuál es su objeto?
367. Por quiénes se ejerce en la República el ministerio fiscal?
368. Cualidades, nombramiento, duracion, dependencia i responsabilidad de los fiscales i agentes fiscales?
369. Jurados: su formacion i organización en la República
370. Negocios sujetos al juicio de jurados.
371. Procedimiento de los jurados.

CAPITULO XI

NEGOCIOS ECLESIASTICOS

§. 1. °

Obispos, prebendas i patronato eclesiástico.

372. Cómo está dividida la República para el ejercicio de la jurisdiccion eclesiástica?
373. Cuántas diócesis hai en el República, i cuáles son sus límites?
374. En qué diócesis hai obispos ausiliares i cuál es el lugar de su residencia?
375. De qué fondos se sostienen los obispos, prebendados i curas?
376. Qué se entiende por patronato?
377. Por quiénes se ejerce en la República el derecho de patronato?
378. Atribuciones i deberes del Congreso en materia de patronato.
379. Atribuciones i deberes del Poder Ejecutivo en materia de patronato.
380. Atribuciones i deberes de los Gobernadores en materia de patronato.

- 381. Atribuciones i deberes de la suprema corte de justicia en materia de patronato.
- 382. Atribuciones i deberes de los tribunales de Distrito en materia de patronato.
- 383. Provision de obispados.
- 384. Provision de prebendas.
- 385. Provision de curatos i de sacristías mayores.
- 386. En qué época debe abrirse el concurso de los beneficios curados?
- 387. Cómo se procede en la provision de curatos de regulares?
- 388. Cuándo los vecindarios i personas particulares tienen el derecho de presentación para un curato?
- 389. Qué circunstancias se requieren para que los regulares secularizados sean admitidos al concurso, i á qué debe atenderse respecto de ellos en la provision de beneficios curados?
- 390. A quién corresponde proveer interinamente los curatos i sacristías, i en quiénes no puede recaer el nombramiento?
- 391. Qué debe hacerse con los curas que no hayan sido aprobados en el concurso, i cómo debe administrarse su curato?
- 392. Qué deben hacer los Gobernadores para que se restituyan á sus respectivos beneficios los curas que se hallen fuera de ellos?

§. 2. °

Conventos de regulares.

- 393. Qué conventos de regulares pueden mantenerse en la República i cuáles deben ser suprimidos?
- 394. A qué edad permite la lei la profesión relijiosa, i á cuál la admisión de donados i devotos?
- 395. En qué caso permite la lei la profesión relijiosa á una edad menor?
- 396. Qué colejos ó casas de misiones están escluidos de la disposición general que ordena la supresion de conventos, i en cuáles pueden admitirse novicios, aun cuando no haya el número de relijiosos que se requiere para que no sean suprimidos los conventos?
- 397. Qué aplicación han tenido i deben tener los bienes de los conventos suprimidos?

398. Qué empleados están encargados del registro i conservacion de los bienes de las comunidades religiosas, i qué formalidades se requiere para vender ó enajenar estos bienes?

§. 3. °

Misiones i tribus errantes.

399. De qué fondos se sostienen las misiones para la reducción de las tribus errantes?
400. Colegios de misiones: su objeto, organización, dependencia i sostenimiento
401. Casas de escala.
402. Cómo deben tratarse las tribus errantes de indijenas, con qué debe auxiliarseles para su reduccion, i cuales son las exenciones de que gozan?
403. A quién toca el conocimiento de las demandas i disensiones de los goajiros; i qué penas pueden imponérseles?
404. A quién corresponde la dirección é inspeccion de las haciendas de misiones?

CAPITULO XII

NATURALIZACION, INMIGRACION I NUEVAS POBLACIONES

405. Qué se requiere para que un extranjero adquiriera la cualidad de granadino?
406. Quién puede espedir cartas de naturaleza, á quiénes pueden darse i qué requisitos se ecsijen para solicitarla?
407. De cuántas fanegadas de tierras baldías puede disponer el Poder Ejecutivo en favor de los inmigrados europeos ó norte-americanos, cuántas puede conceder á cada familia, i cómo se consideran los inmigrados cuando fijen su residencia en el territorio de la República?
408. De cuántas fanegadas puede disponer el Poder Ejecutivo en la provincia de Casanare en favor de los extranjeros ó nacionales que en ella se establezcan: qué reglas deben observarse para la distribucion, cuáles las escenciones concedidas á los inmigrados,

- cuántas las fanegadas que puede conceder á los habitantes de Casanare, i de cargo de quien son los gastos de mensura?
409. Cuántas fanegadas pueden concederse á los individuos que se establezcan en parajes desiertos o baldios, hasta cuantas á cada cabeza de familia, i de donde i cómo se hacen los gastos de mensura i reparticion?
410. Cuáles son las escenciones personales é industriales de que gozan los que fijan su residencia en las nuevas poblaciones que se levantan en lugares desiertos, ya sean de propiedad nacional ó de particulares?

CAPITULO XIII

ESTADISTICA

411. En donde se anotan i suscriben los nacimientos de los Granadinos, los matrimonios i óbitos, i qué circunstancias deben espresarse a hacer la anotacion?
412. En qué épocas debe formarse el censo general de la República, quiénes son los encargados de su formacion, i qué debe espresarse en los censos particulares i en el general?
413. Cuál es el objeto principal que se ha tenido en mira al disponer la formacion periódica del censo?
414. Qué clases deben comprender los censos de esclavos, cuáles i qué circunstancias el de los manumisos, cuáles el de los esclavos cimarrones i cómo se forma este?
415. En qué épocas deben formarse los censos de esclavos i manumisos?

CAPITULO XIV

MANUMISION

416. Desde qué época se han declarado libres en la República los hijos de esclavas, cuáles son para ellos los deberes de los amos de sus padres, i cuál para con estos los de los manumisos?
417. Con qué condiciones pueden venderse esclavos para fuera de la República, i qué sucede á los que se introducen á ella?

418. Cuáles son los fondos que la lei destina á la libertad de esclavos, i cuál la preferencia con que debe darse á estos la libertad, quien colecta estos fondos, en qué canton deben pagarse, i cuáles son los deberes del tesorero cantonal como tesorero de manumisión i de los recaudadores, i cuáles los emolumentos del tesorero, recaudador i secretario?
419. En qué pena incurren aquellos de cuyo cargo sea presentar los inventarios i avalúos de una mortuoria, sino la verifican en el tiempo prevenido por la lei?
420. Cuáles son los deberes de los Gobernadores, Jefes políticos, alcaldes, concejeros municipales, personeros municipales i comunales, fiscales de los tribunales de distrito, jueces, esscribanos i curas en el ramo de manumisión?
421. Qué debe hacerse con los jóvenes manumisos que no se conciertan, - ó que concertados se fuguen ó no cumplan debidamente con las obligaciones de su concierto?
422. En qué pena incurren los que provoquen ó insiten á los esclavos á la fuga ó sublevacion, - i los que oculten ó protejan la ocultacion de algún esclavo prófugo?
423. Qué premio se otorga al esclavo que denuncie i pruebe la seducion que se haya hecho á tres ó mas esclavos para que se subleven contra sus amos, ó al concierto que para sublevarse hayan hecho cinco ó mas esclavos?
424. De qué fondos se indemniza á los amos de esclavos, el valor de los que hayan sido admitidos al servicio de las armas?
425. En qué penas incurren los que en la Nueva Granada se emplean en el tráfico de esclavos de Africa, i á quiénes corresponde juzgar i sentenciar en estas causas?

CAPITULO XV

RESGUARDOS DE INDIJENAS

426. Entre quiénes se hace el repartimiento de los resguardos de indijenas, quiénes están encomendados de reglamentar i ejecutar esta operación, cuáles las bases que deben servir para la distribu-

- cion i repartimiento, de donde se hacen los gastos de medida i repartimiento de los resguardos, i cuáles las porciones en que la tierra de un resguardo debe dividirse antes de repartirlo?
427. Quiénes son protectores de indijenas, i cuáles son sus deberes?
428. Qué debe hacerse con la parte de los resguardos destinada al sostenimiento de la escuela parroquial; qué si no hubiese quien la compre ó arriende, qué con los sobrantes de los resguardos que no se han distribuido; i cuál la esencion de los indijenas de cuyos resguardos se haya separado la parte correspondiente para la escuela?
429. Hasta cuándo es prohibido á los indijenas enajenar, gravar ó hipotecar la parte que les ha cabido en el repartimiento, con qué formalidades i con prévia autorizacion de quien pueden enajenarlas antes del tiempo que fija la lei; i cuánto el tiempo porque pueden arrendarlas?
430. De donde deben hacerse los gastos de mensura, avalúo i todos cuantos mas se causen hasta la distribucion de los resguardos?
431. Cuáles son los deberes de los jueces i tribunales en lo tocante al repartimiento de resguardos?
432. Qué debe hacerse con las porciones de terreno de los resguardos destinadas al servicio del cura, á alguna cofradía ó cualquiera obra pía.
433. Cómo se pagará el estipendio i oblata que del tesoro nacional se pagaba á los curas de las parroquias de indígenas?

CAPITULO XVI

PRIVILEGIOS ESCLUSIVOS

434. A quiénes corresponde en la República conceder privilegios exclusivos, qué reglas han de guardarse para lo que conceda el Congreso, i á quien corresponde aprobar los nuevos impuestos que se establezcan por los que otorguen las Cámaras de provincia?
435. Qué reglas han de guardarse para las contratas que se celebren para construir obras públicas á espensas del tesoro nacional, i cuáles las formalidades para ocupar con motivo de estas obras

- la propiedad particular i hacer á sus dueños la correspondiente indemnización, que debe espresarse en el escrito de acusacion?
436. Qué circunstancias se requieren para obtener privilegio exclusivo para las producciones literarias, mapas, planos ó pinturas, diseños ó dibujos i composiciones de música, por cuanto tiempo dura el privilegio, quien lo concede, de que derechos disfruta el dueño del privilegio i cuál la pena de los que de cualquier manera que sea reproducen ó introducen de país extranjero, los ejemplares de una obra privilegiada, i los que espenden ó distribuyen?

CAPITULO XVII

MINERIA

437. A quién i porqué título, pertenecen las minas de la República?
438. Qué formalidades se requieren para conceder á un individuo el título de propiedad de una mina, ya sea que la denuncie como desierta ó de nuevo descubrimiento – cuanto es el valor del título i á qué se aplica – i cuáles son los derechos de los denunciantes de mina?
439. Qué se entiende por una pertenencia de veta, de qué modo se mide cada pertenencia; cuantas se pueden conceder á los descubridores de un cerro mineral absolutamente nuevo, i cuántas á los restauradores de minerales abandonados, i á empresarios de minas de veta abiertas ó labradas?
440. Qué se entiende por minas ó labaderos de oro corrido, i cuál puede ser la estension que en cada una de estas minas se conceda al denunciador?
441. Qué se entiende por mina desierta ó abandonada, i á quien pertenecen las que lo hayan sido?
442. Cuáles son las facultades de los Gobernadores en los negocios de minas, i cuál el procedimiento que deben adoptar los jueces en los asuntos litijiosos sobre ellas sometidos á su conocimiento i desision?

CAPITULO XVIII*HACIENDA*

§. 1. °

Sistema general de hacienda.

443. A quiénes corresponde la direccion de los negocios de hacienda, i cuáles son los deberes i facultades de los directores?
444. A quiénes toca hacer la recaudacion de los impuestos nacionales. I cuáles son los deberes de los tesoreros provinciales, administradores i comisionados de recaudacion?
445. A quiénes toca hacer la distribucion de las rentas públicas, i cuáles son los deberes i funciones del tesorero general?
446. Quién debe determinar los subalternos que debe tener la tesorería general, i cómo se pagan?
447. A quienes está encomendada la contabilidad de las rentas, i cuáles son las funciones i deberes del contador general mayor, de los contadores jenerales i supernumerarios, i del archivero?
448. Cómo se procede en el juicio de cuentas, qué apelacion puede haber de este juicio, i cómo se forma el tribunal que decide de la apelacion?
449. En qué penas i responsabilidad incurren los contadores jenerales por faltas á sus respectivos deberes?
450. En quiénes reside la jurisdiccion contenciosa de hacienda, i cómo se desempeña?
451. Cuáles son las atribuciones de las juntas de haciendas, de quiénes se componen, i cuál es su responsabilidad?
452. Cuáles i cuantas son las rentas nacionales?

§. 2. °

Aduanas

453. Qué se entiende por puertos habilitados para la importación i esportacion? ¿qué por puertos habilitados para solo la esportacion? ¿Qué por puertos secos ó del rio, i qué por puertos de depósito, tránsito, francos i libres?
454. Qué puertos existen en la República de cada una de las clases antes indicada, i cuales disfrutan de franquicias especiales?

455. Qué formalidades se requieren para el registro, reconocimiento, arqueo, nacionalización de buques i expedicion de patentes de nacionalización i navegacion?
456. Cómo se proveen las capitanías de puerto, cuáles son las funciones i emolumentos de los capitanes, cuáles los derechos de puerto, i qué aplicacion se les dá?
457. Qué se entiende por tonelada, cuánto paga por cada una de las que mide el buque nacional i cuánto el extranjero?
458. Qué se entiende por comercio de cabotaje i costanero, qué buques i con qué formalidades pueden hacerlo?
459. Cómo i por quiénes se hace el reconocimiento i clasificacion de las mercaderías – que derecho tiene el comerciante cuando no se conforma con la clasificacion de la aduana?
460. Dentro de qué tiempo debe presentarse al comerciante la cuenta de sus derechos, como debe procederse si se hacen observaciones i qué plazos se le conceden para el pago de derechos?
461. Qué clase de derechos se cobran á la importacion de mercaderias extranjeras en la República?
462. Qué se entiende por derechos diferenciales, quiénes los pagan, i quienes están esentos de pagarlo?
463. Qué formalidades se necesitan para la internación de efectos extranjeros, i qué derecho pagan?
464. Cuál es el recargo que sufren las facturas que no estan arregladas á las formalidades que prescribe la lei?
465. Cuáles son los efectos de prohibida importacion á la República, i cuáles son los que pueden importarse libres de derechos?
466. Cuáles son los productos nacionales que no pueden esportarse por los puertos de la República; i cuáles las esepciones á la disposicion jeneral que prohíbe la libre esportacion de dichos efectos?
467. Cuáles son los efectos por cuya esportacion se paga una prima, i cómo i de qué modo se hace dicho pago?
468. Cuáles son las penas en qué se incurre por infraccion á las leyes que arreglan el servicio de los puertos i aduanas?

§. 3. °

Tabacos

469. A quiénes está recomendada la direccion recaudacion i contabilidad de la renta de tabaco?
470. Cuáles son los deberes i atribuciones del director jeneral de tabacos?
471. Cuántas factorías existen en la República – i cuáles son los deberes i atribuciones de los factores?
472. Cuál es el objeto con qué se establecen almacenes de depósito, i cuántas clases hai de almacenes de depósito?
473. Cuántas administraciones principales existen en la República; por quiénes se sirven i cuáles son las funciones de los empleados á cuyo cargo se encuentran?
474. Por quiénes se administra en los cantones i distritos parroquiales la renta del tabaco?
475. Cuáles son los sueldos i emolumentos de que pueden disfrutar los jefes de administraciones principales i los estanqueros proveedores?
476. Cuáles son los empleados subalternos que dependen de las factorías i administraciones principales, i qué funciones desempeñan?
477. Cómo se clasifica el tabaco en las factorías, á qué precio lo compra en ellas el gobierno i á cuál lo vende en el consumo interior?
478. Cómo i con qué formalidades se conduce el tabaco de las factorías á los almacenes de depósito o administraciones principales, de los almacenes de depósito á las administraciones, i de estas á los estancos?
479. A qué precio puede enajenarse el tabaco que se vende para la esportacion, quiénes hacen i con qué formalidades esta enajenación, por qué clase de valores puede verificarse, i qué plazos pueden otorgarse á los compradores?
480. Por qué puertos de la República puede esportarse el tabaco, i cuáles los requisitos i formalidades para la esportacion?
481. Cuáles son los deberes, i á qué estan obligados los que compran tabaco para la esportacion?

482. Qué formalidades se necesitan para esportar el tabaco que con este objeto se enajena ante las juntas de hacienda, i cuáles para el qué se vende en los almacenes de depósito?
483. En qué cantidad ó con qué descuento pueden hacerse anticipaciones á los cosecheros, i cómo se reembolsan las sumas anticipadas?
484. Puede el Poder Ejecutivo celebrar contratas para el suministro de tabacos á las factorías para su venta, para la esportacion, i para el espendio en el consumo interior?
485. Por cuánto tiempo pueden durar estas contratas, i á qué estan obligados el Gobierno por su parte i los empresarios por la suya?
486. En qué casos pueden allanar las casas los empleados en la renta de tabacos? ¿Quiénes son defraudadores á la renta de tabacos, en qué penas incurrén i cuál el procedimiento en estas causas?

§. 4. °

Pólvora

487. A qué empleado está encargada la direccion del estanco de pólvora i salite ó nitro, á cuáles su administracion i espendio, i cuales los emulmentos de qué estos últimos pueden disfrutar?
488. A qué precio debe venderse en las oficinas del Estado la pólvora i nitro – cuál la cantidad de uno i otro artículo que pueden tener los particulares; i cuáles las penas en que incurrén si se les encuentra sin el correspondiente permiso, una cantidad mayor que las que permiten las leyes?
489. Cuáles son las facultades especiales del Poder Ejecutivo respecto á la fabricacion de la pólvora?

§. 5. °

Salinas

490. A quién pertenece las salinas que hai en la Repúblicas? ¿Cuáles son las excepciones á la disposicion jeneral lejislativa?
491. Cuál es el sistema jeneral de administracion en la renta de salinas, es decir, cuál es su direccion, recaudacion i contabilidad, cuáles

- los empleados creados por la lei, i los que pueden establecerse, i suprimirse, i cuáles sus emolumentos, deberes i funciones?
492. Qué clases de salinas hai en la República, i qué especie de sales se producen en ellas?
493. Qué clase de contratos pueden celebrarse en la renta de salinas, por cuanto tiempo con que formalidades, i á qué deben obligarse respectivamente el gobierno i los contratistas ó rematadores?
494. Cuál es el derecho impuesto á las sales extranjeras que se importen á la República, i cuál el de las sales producto nacional que internan?
495. Cuál es el precio mácsimo á que pueden pagarse las sales que se esploten ó elaboren, i cuál el mácsimo á que pueden venderse en las oficinas del Estado?
496. Cuáles son las facultades especiales que las leyes conceden al Poder Ejecutivo en la renta de salinas, i cuáles las limitaciones ó restricciones que las mismas leyes le imponen?
497. Cuáles son las condiciones con que puede permitirse á los descubridores de nuevas salinas su elaboración, porqué tiempo i en qué provincias pueden otorgarse este permiso?

§. 6. °

Diezmos

498. Cuál es el sistema jeneral de direccion, recaudacion, distribucion i contabilidad de la renta de diezmos?
499. Cuáles son las atribuciones i deberes de los gobernadores, juntas superiores i juntas subalternas de diezmos? de quienes se componen las juntas superiores i subalternas?
500. A qué porciones del territorio puede estenderse el remate de diezmos, con qué formalidades debe verificarse, cuáles son los deberes y la responsabilidad á que están sujetos los rematadores, cuál la fianza que deben prestar en seguridad de su manjeo, i cuáles los plazos que se les pueden otorgar para hacer sus enteros?
501. Cuáles son las funciones i deberes de los colectores de diezmos, cuál la naturaleza i el mácsimo de sus emolumentos, i cuál es su responsabilidad?

502. Qué frutos ó productos nacionales están escentos del pago de la contribucion diezmal i por cuánto tiempo?
503. Por quien se hace la distribucion de los diezmos, cuáles son los deberes de los tesoreros de la renta, entre quienes se hace la distribucion, i qué partes corresponden al Estado incluyendo en ellas las vacantes mayores i menores?
504. A quién rinden sus cuentas los colectores de diezmos, quiénes las ecsaminan i fenecen en 1^a. &. 2^a. instancia?
505. A quién i con qué comprobantes rinden las suyas para su ecsámen, glosa, i fenecimiento los tesoreros de diezmos?
506. En quiénes reside la jurisdiccion contenciosa i coactiva?
507. De qué renta se sostiene la legacion granadina en Roma – i en qué proporcion se contribuye, para su sostenimiento?
508. De qué parte se hace el préstamo de diezmos á tabacos, en qué época, por quiénes, i á donde se hacen los enteros; i en qué tiempo i en qué oficina se hacen los reintegros?

§. 7. °

Aguardientes

- 509.Cuál es el sistema que actualmente rije en la administracion de la renta de aguardientes?
510. Cómo, con qué formalidades, por cuáles empleados debe hacerse el remate de la destilación de aguardientes i venta por menor, por cuánto tiempo puede rematarse este derecho, cuál la base que debe servir para el remate, hasta que porciones de territorio puede estenderse este, i cuál el derecho mensual impuesto á cada aparato destilatorio?
511. De qué manera i por quién debe hacerse la medida i arqueo de los aparatos de destilacion?
512. Qué debe hacerse cuando no se remata el derecho de destilacion i venta por menor?
513. A quién corresponde conceder licencias para la venta de aguardiente por menor, cuál es el mácsimo de la cuota mensual que deben pagar los que las soliciten, que se entiende por venta por

menor i cuáles son los deberes de los que obtienen permiso para hacerla?

514. Cuál es el derecho que debe satisfacer el que conduce aguardiente de un distrito parroquial á otro para su venta, i cuáles las formalidades con que puede hacerse esta conduccion?
515. Cuáles son las funciones, deberes i autorizaciones de los administradores i comisionados de recaudacion, i asentistas?
516. Quiénes son defraudadores á la renta de aguardiente i en qué penas incurren?

§. 8. °

Casas de moneda

517. Cuáles son las funciones, deberes i responsabilidad de los fundidores?
518. Cuantas son las casas de moneda que ecsisten en la República, cuáles las funciones de sus directores, i cuáles las contratas i mejoras que en ellas pueden celebrar, é introducir el Poder Ejecutivo?
519. A qué precio compran las casas de moneda el oro i plata que en ellas se introducen para su acuñacion?
520. Cuál debe ser la lei, peso, valor, tipo i denominacion, de la moneda nacional?
521. Cuál el peso, valor, tipo i denominacion de la moneda de ocho dineros?
522. Cuál es el derecho de fundicion, i cuál el de quinto que pagan el oro i la plata i que oficina los recauda?
523. Qué debe hacerse con las barras de oro platinadas que se introduzcan á las casas de moneda cuando se hayan declarado inculpables al fundidor é introductor?
524. Cuáles son las penas en que incurren los fundidores ó los introductores de oro ó plata á las casas de moneda por infraccion de la lei que arregla i uniforma las oficinas de fundicion en la República?
525. En donde i por cuenta de quién pueden establecerse oficinas de apartado, - i cuáles son las operaciones que en estas oficinas se ejecutan?

526. En donde deben establecerse casas de ensaye i rescate, i cuáles las ventajas de este establecimiento?
527. Qué se entiende por mineral concentrado i hueso en polvo de plata, -hasta qué tiempo, i con qué formalidades pueden exportarse, i cuáles son los deberes de los exportadores?
528. Cuáles son las monedas cuya circulacion autorizan las leyes, cuáles las que no pueden introducirse por ahora á la República, cuáles las que su introduccion puede permitirse por el Poder Ejecutivo, cuáles las que deben inutilizarse, - i á quiénes toca disponer que se inutilicen?
529. En qué penas incurren los que resistan admitir moneda lejítima, - i á quiénes toca la imposicion de estas penas?
530. Cuáles son las monedas que deben amortizarse en la República, - cuáles deben reacuñarse, i cuáles los trámites para esta operación?
531. Cuáles son los trámites de los juicios contra los monederos falsos, sus cómplices ó encubridores, i contra los que introducen monedas falsas en la República.

§. 9. °

Correos

532. Cuáles son las oficinas que están encargadas en la República de la administracion de esta renta, i cuanto puede ser el mácsimo de la dotación de los empleados en ella que tienen sueldo eventual?
533. Cuáles son los derechos que se recaudan por las administraciones de correos, - i cuanto debe pagarse por la correspondencia, metales amonedados ó en polvo, ó barras i encomiendas, i cuál el sistema que se observa para la conduccion de la correspondencia i encomiendas?
534. Qué empleados tienen franca su correspondencia, -i cuáles impresos jiran por los correos sin pagar porte?
535. Qué reglas rijen respecto de la correspondencia que vá de la República á países extranjeros i vice-versa?

§. 10.

Hipotecas i registros

536. A quiénes están encomendadas las oficinas de hipotecas i registro, qué libros deben llevar los encargados de ellas, que debe anotarse en tales libros, cuáles son los emolumentos de que esos empleados disfrutan, i cuál su responsabilidad?
537. Quiénes son los encargados de recaudar los derechos de anotacion i registro?
538. Qué derechos se ecsijen por el registro de los actos que deben pagarlos, i cuáles son los deberes de los escribanos i jueces respecto del otorgamiento de escrituras i documentos presentados en los juzgados i tribunales que no hayan sido registrados?
539. En qué pena incurren los tribunales, jueces, escribanos i cualesquiera otros funcionarios que admitan en juicio ó fuera de él documentos que no estuviesen registrados?
540. Qué capitales de nueva imposicion no pagan el derecho de registro i anotaciones de hipotecas?

§. 11

Papel sellado

541. Cuál debe ser el sello para el papel, cuál su forma, i cuales las subscripciones que deben tener?
542. Cuántas son las clases de papel sellado, cuál el valor de cada clase i para qué sirve cada una de ellas?
543. En qué clase de papel debe estar la primera foja de los libros de los comerciantes, cambistas i corredores, i cuál la pena en que incurren por faltar á esta formalidad.
544. Cuál es la pena en que incurren los funcionarios públicos de cualesquiera clase que sean que admitan memoriales ó representaciones en papel común ó de sello incompetente ó que de cualquiera manera falten á la lei que arregla el sello i uso del papel?
545. A quiénes está encomendada la administracion de esta renta, i cuáles las formalidades para sellar, resellar, repartir para su venta el papel i recoger el sobrante al fin de año?

§. 12

Tierras baldías

546. Qué formalidades se necesitan para la compra i venta de tierras baldías, bajo que condiciones se hace esta, porqué clase de valores pueden enajenarse i qué destinos se dan á estos valores?
547. Cuál es el cómputo que debe hacerse para la venta de tierras baldías, ya sea que se verifique en dinero ó en documentos de la deuda pública?
548. Cuáles son los deberes i derechos del denunciante de tierras baldías, i cuál el de los que al tiempo de su venta se hallen en posesion de ellas?
549. Qué circunstancias se requieren para poder estraer de los bosques del Estado, quinás, maderas preciosas, de construccion i palos de tintes, i en qué penas incurre el que lo ejecute sin los requisitos legales?

§. 13.

Sellos de títulos

550. Qué requisitos son necesarios para que un título, despacho ó diploma, surta al empleado en favor de quien se espide los efectos que le son favorables?
551. En qué proporcion estan el valor del sello con el sueldo del empleado á cuyo favor se espide el título?
552. A qué está destinado el producto de los despachos, títulos ó diplomas que se espiden en favor de los empleados políticos, militares, eclesiásticos i de hacienda?

§. 14.

Almonedas públicas i vendutas

553. A cargo de quien está la administracion de las almonedas públicas i vendutas, i cuantas pueden establecerse en la República?
554. Cuáles son las funciones i deberes i emolumentos del administrador de la venduta?

555. De qué manera deben hacerse las ventas en almoneda pública, i cuáles las reglas que debe observar el encargado de dar los pregones?
556. Cuáles son los deberes de los que rematan efectos en almoneda pública, i á qué están obligados los que consignan efectos en la venduta?
557. Cuáles son los derechos que corresponden al Estado por el producto de las ventas en almoneda pública?
558. A qué se aplica el derecho que se cobre sobre almonedas i vendutas?
559. De qué manera pueden administrarse las bodegas que pertenecen al estado?

§. 15.

Minas i demas bienes del Estado

560. A qué se aplica el producto del arrendamiento de minas i de piedras preciosas i el de cualesquiera finca del Estado— qué minas no pueden arrendarse, i cuáles son los deberes de los arrendatarios?
561. A qué se aplica la venta de todos los valores que pertenezcan á la República, i mande enajenar el Poder Ejecutivo?
562. Quienes están esentos de pagar arrendamiento por las tierras nacionales que ocupe su establecimiento?

§. 16.

Espolios episcopales

563. Qué se entiende por espolios episcopales, á quien pertenece, i cuáles las formalidades que deben practicarse á la muerte de los arzobispos i obispos para asegurarlos i recaudarlos?

§. 17.

Bienes abintestato

564. A quien pertenecen los bienes de los que mueren intestados en la República, no dejando herederos lejítimos, i hasta que grado de parentesco se consideran lejítimos herederos los parientes del que muere sin testar.

§. 18.

Defraudadores de las rentas

565. Cuáles son las disposiciones jenerales que determinan las penas que deben imponerse á los defraudadores de las rentas públicas, i cuáles son las penas que ellas determinan?

CAPITULO XIX

CREDITO PUBLICO

566. A quiénes está encomendada la direccion, administracion i contabilidad del crédito nacional; i cuáles son las inscripciones que debe hacer en los libros de su oficina el director del crédito nacional?
567. Qué suma reconoce la República como deuda nacional exterior: qué fondos eventuales estan aplicados para pago de intereses; i cuáles para su amortizacion?
568. Cuál es la autorizacion que tiene el Poder Ejecutivo para celebrar arreglos con los acreedores extranjeros?
569. Qué deudas constituyen la nacional interior; de donde procede, i cómo se denuncia cada una de dichas deudas; cuáles ganan interes i cuáles nó; cuáles se amortizan en las aduanas, i cuáles en la venta de fincas i bienes nacionales; cuáles constituyen la deuda diferida, cuál el orden de preferencia de las obligaciones en la venta de bienes nacionales, i cuáles son equivalentes de un valor capital de vales que ganan interes de cinco por ciento?
570. Cuál la rata i proporcion en que deben pagarse los intereses de las deudas que los ganan, i qué está destinado para el pago de intereses i gradual amortizacion de la deuda nacional interior, i cuál es el lugar i época en que se pagan los dividendos de la deuda interior?
571. Qué debe hacerse con los censos que gravitan sobre fincas de propiedad nacional, i proceden de capitales impuestos sobre el tesoro en favor de la enseñanza pública, ó de las cantidades tomadas en 1831 para el restablecimiento del Gobierno lejítimo, i de dónde i en qué cantidad deben pagarse los réditos que causen?

572. Qué debe hacerse con los censos que están inscriptos como deuda nacional, i de donde i en qué proporcion se pagan sus réditos?
573. De qué series deben ser los billetes de tesorería; quién los emite; cómo se pagan, i á que rentas puede estenderse el sistema de tales billetes?

CAPITULO XX

GUERRA I MARINA

§. 1. °

Ejército permanente

574. Cuál debe ser la organización i fuerza de la armada terrestre, con qué orden se hace la conscripción para el ejército, quienes estan esentos de servir en él, i cómo se llenan los cuerpos de los respectivos continjentes?
575. Cuál es el objeto de la fuerza armada, en qué casos comete delitos de alta traición, cuáles son los delitos militares, por quiénes se juzgan, de quiénes se componen i de qué modo se forman los consejos de guerra ordinarios i jenerales, i en qué casos se borran de la lista militar ó se dan de baja los individuos del ejército, i en cuáles i con qué circunstancias se reinscriben?
576. Por cuanto tiempo debe durar un soldado en el servicio, i cómo se reemplaza el ejército permanente?
577. Cuáles son las pensiones que se conceden, i en qué casos, por retiro, letras de cuartel, cédulas de inválidos ó licencia indefinida, cuáles los premios i pensiones por acción distinguida de valor, i cuáles los que se conceden al militar ó ciudadano particular que muere en el acto de sofocar una revolucion á mano armada?
578. En qué casos disfrutan del fuero de guerra los individuos militares i en cuales nó?
579. Cuáles son los deberes del intendente jeneral de guerra i marina, de quién depende la oficina que está á su cargo, i quién examina i fenece las cuentas del ejército?

580. Cuáles son los fondos del montepío militar, cuáles las asignaciones que de estos fondos deben hacerse i el modo de comprobar el derecho á ellas, i cuál es el sistema de direccion i contabilidad del montepío militar?
581. Cuál es la organizacion que se ha dado al cuerpo de artillería, cuántos alumnos aspirantes debe haber en cada escuela, que circunstancias se necesitan para admitirlos, i cuál para pasar de la clase de alumnos á la de alférez?
582. Cuáles son los deberes del inspector i subinspector de artillería?

§. 2. °

Guardia nacional

583. Cuál es el objeto de la guardia nacional, i cómo se divide?
584. De quiénes se compone la guardia nacional local, quién determina los cuerpos que de ella debe haber en las provincias, cuál debe ser la fuerza de cada batallón, quiénes elijen los oficiales de las compañías, por quiénes los comandantes, ayudantes ó subayudantes de los batallones, medios batallones ó escuadrones, i en qué épocas i con qué formalidades se hacen estos nombramientos?
585. De quiénes se compone la guardia nacional auxiliar, quién determina los cuerpos de que ella debe haber en cada provincia, cuál debe ser la fuerza de cada cuerpo, de quienes se compone la plana mayor de los batallones, medios batallones ó escuadrones, quien nombra los comandantes i ayudantes, quien i con qué formalidad los oficiales de compañías, i quién los sarjentos i cabos?
586. Cómo se hace el alistamiento para la guardia nacional, quiénes están esentos del alistamiento i servicio, cuáles son las obligaciones de una i otra guardia nacional, cuál la instruccion que debe dárselos, cuál su uniforme i armamento, cuáles las penas en que incurren por faltas á sus respectivos deberes, cuáles los fondos de la guardia nacional, á qué se aplican, i cuál el sistema de recaudacion, inversion i contabilidad?
587. Qué circunstancias se requieren para que un oficial, sargento ó cabo de la guardia nacional auxiliar pueda ser colocado en su

grado ó con uno ménos en el ejército permanente, i cuál para que un teniente coronel pase al ejército con su grado?

588. A qué deberes, juicios i penas están sometidos los individuos de la guardia nacional cuando se llama á servicio activo, i quiénes i en qué casos pueden llamarla á servir activamente?

§. 3. °

Marina

589. De cuántos buques i de qué clase, debe constar en el presente año la marina nacional de guerra – Cuántas comandancias de marina arsenales, i obras de maestranza existen en la República?
590. Hasta qué grado pueden admitirse al servicio de la marina de guerra oficiales extranjeros, i quién puede admitir oficiales i marineros á dicho servicio?
591. En qué deben ocuparse en tiempo de paz los buques de la armada nacional, i cuál es la facultad que en el de guerra tienen los buques mercantes que han obtenido patente de corso?
592. Por qué especie de valores pueden enajenarse los buques i efectos de la armada nacional, qué clase ó número de buques debe sustituirseles, i cuál el servicio que deben prestar?
593. Qué buques se consideran mercantes granadinos?
594. Por quiénes deben ser mandadas las embarcaciones que navegan el Magdalena, i quiénes pueden servir como bogas?
595. Hasta cuantos inspectores de bogas puede haber en el Magdalena, quién los nombra, i cuáles son sus derechos?
596. Cuáles son los deberes de los patrones i bogas, i á qué penas están sujetos?
597. Cuáles son los deberes de los dueños de las embarcaciones que navegan el Magdalena?

Anexo 2

**CERTAMENES PUBLICOS
QUE PRESENTA EL COLEJIO
DE
NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

AÑO DE 1867

ACTO XXI

CIENCIA I DERECHO ADMINISTRATIVOS.
Catedrático, señor doctor Juan A. Uricoechea.

ALUMNOS:

Benavides Leopoldo
Cuéllar Eliseo
Currea José E.
Duran Miguel M.
Forero Arístides
Larrota Adolfo.

Montoya Joaquin E.
Manrique Rafael
Manrique Ramon.
Nieto Ignacio
Sánchez Julio.

PROGRAMA

I

1. Qué se entiende por ciencia administrativa.
2. Cuáles son los asuntos sociales que tienen el carácter de públicos i a los cuales se extiende la acción de las autoridades.
3. Cuáles son los puramente privados.

II

4. Qué se entiende por administracion pública
5. Division de la administracion pública en jeneral i parcial o municipal – Razones de esta diferencia.

6. Todo gobierno se compone de dos elementos primitivos, que son la lei, i la autoridad necesaria para hacerla ejecutar. La ejecucion de las leyes se efectúa de dos modos distintos, por via de accion i por via de decision: la accion constituye propiamente la autoridad ejecutiva i la decision la autoridad judicial.
7. En las secciones cuyo conjunto forma la Nacion, las reglas para el manejo de sus intereses i negocios peculiares, deben darse por corporaciones nombradas popularmente en las mismas secciones, i llevarse a efecto por funcionarios en cuyo nombramiento intervenga también el pueblo i que puedan, al mismo tiempo, ser agentes de la administracion jeneral.
8. Principio del razonamiento en ciencia administrativa: la utilidad jeneral.
9. Division territorial
10. Estension de las secciones en que se haga esta división: variaciones que puede sufrir.
11. Aspecto físico del territorio: facilidad de las comunicaciones: complicación i diversidad de intereses – En qué casos esta última circunstancia debe ceder a otras circunstancias.
12. La diversidad de intereses puede consultarse mas en las secciones que tengan mas bien una importancia municipal que política.
13. Nuevas secciones para crear nuevos intereses.
14. Carta jeográfica i estadística de la Nacion.

IV

15. Qué se entiende por movimiento administrativo. Accion i reacción.
16. No basta que las instituciones sean buenas; es preciso que los hombres llamados a ponerlas en práctica, sean a propósito para las funciones que se les encargan.

V

17. Qué se entiende por suprema administracion
18. A qué leyes corresponde la organización de la administracion suprema. Relacion entre la lei fundamental i las leyes administrativas. Oficio de estas.

19. La lei impulsa a la ejecucion i la administracion suprema, para el cumplimiento de la lei, da las luzes de la experiencia. Los actos por cuyo medio la autoridad ejecutiva procura el cumplimiento de la lei, se llaman reglamentos. Los reglamentos por consiguiente no pueden crear poderes públicos, ni autorizar impuestos, ni establecer penas; no pueden hacer otra cosa que desenvolver los principios cuyas consecuencias les encarga la lei.
20. Retribucion de servicios. Sueldos. Responsabilidad

VI

21. Importancia de las funciones que ejerce el jefe de la administracion. Es el principio de la accion administrativa.
22. El poder lejislativo da los preceptos: El Poder Ejecutivo los sanciona mandándolos ejecutar i presta la fuerza de que dispone para llevarlos a efecto.
23. La accion del Poder Ejecutivo no debe ejercerla este por si, sino por conducto de sus Ministros o Secretarios.
24. Mayores garantías cuando hai otro funcionario que une su responsabilidad a la del jefe de la administracion.
25. Consejo de Gobierno.
26. Mando de los ejércitos. Es pernicioso que el jefe de la administracion los mande en persona.

VII

SECRETARÍAS DEL DESPACHO

27. Division del trabajo. Cómo debe hacerse.
28. En el sistema de descentralización, que viene del sistema federal, como debe hacerse esta división, i en consecuencia, cuántas Secretarias deben crearse, cuáles deben ser i cómo deben presentar sus trabajos en proyecto, para obtener la resolucion del jefe de la administracion.

VIII

SECRETARIAS DE RELACIONES ESTERIORES

29. Origen de las relaciones exteriores

30. Necesidad de ellas i estado de las naciones ántes de que se establecieran.
31. Cómo debe organizarse esta Secretaria
32. Relaciones con los ajentes diplomáticos acreditados en la Nacion.

IX

SECRETARIA DE LO INTERIOR

33. Carácter administrativo del Secretario de este ramo.
34. En el sistema federal hasta dónde puede estenderse la injerencia del Poder Ejecutivo nacional en el gobierno i administracion municipales.
35. Dependencia en el órden nacional de los empleados del Estado, del Gobierno jeneral.
36. ¿La relijion i el culto son negocios en que debe intervenir el gobierno?
37. Cuál debe ser la intervencion del gobierno en el cumplimiento de las leyes civiles i penales – Policía.
38. Intervencion del Secretario de lo Interior en las obras públicas.
39. En la formacion i perfeccion de la carta i la estadística.

X

SECRETARIA DE HACIENDA

40. Rentas en jeneral
41. El conocimiento de las contribuciones ménos malas, es correspondiente al estudio de la Economías política.
42. La accion de las autoridades en el ramo de hacienda se ejerce: 1° Sobre la recaudacion de las contribuciones: 2° La distribucion de ellas: 3° La administracion de las propiedades: 4° El crédito: 5° La contabilidad.

XI

SECRETARIA DE GUERRA

43. Consideraciones jenerales sobre la fuerza armada.
44. Intervencion del Secretario en su formacion. En su organizaci3n, equipo i armamento. En su direccion i empleo.

45. Sistema para formar el ejército. Reclutamiento: enganche: conscripción. Cuál de estos sistemas es el más conforme con los principios fundamentales del sistema republicano.
46. Idea general sobre la organización de la fuerza armada en los Estados Unidos de la América del Norte.
47. Marina. Deben estar los negocios de la marina adscritos a la Secretaria de Guerra. Razones especiales al país.
48. Utilidad de la fuerza marítima

XII

AJENTES DE LA ADMINISTRACION SUBORDINADOS A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO

49. Division de los agentes en generales i especiales
50. Orden jerárquico de los agentes jenerales

XIII

51. Agentes especiales
52. De los Gobernadores, considerados como agentes jenerales de la administracion

XIV

53. Jefes de canton, considerados como agentes jenerales
54. Noticia histórica de su constitución
55. Nombramiento i remoción
56. Relaciones con el Gobernador. Relaciones con los agentes inferiores
57. Inspeccion sobre todos los negocios e intereses sociales en el canton

XV

58. Alcaldes, agentes jenerales de la administracion
59. Carácter administrativo de estos funcionarios
60. Negocios de su incumbencia
61. Nombramiento, remoción i funciones

XVI

62. Facultades i deberes comunes a los Gobernadores, jefes de canton i Alcaldes

Derecho Administrativo

PROGRAMA

El Código político i municipal del Estado de Cundinamarca

Anexo 3

**CERTÁMENES PÚBLICOS
QUE PRESENTA EL COLEJIO
DE
NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
BAJO LA DIRECCION DE SU RECTOR
DOCTOR FRANCISCO EUSTAQUIO ALVAREZ**

AÑO DE 1868

Empezarán el dia 15 de noviembre.

IMPRENTA DE ECHEVERRIA HERMANOS

DIA 27 DESDE LAS DIEZ DE LA MAÑANA

ACTO XXVII

CIENCIA I DERECHO ADMINISTRATIVO

Catedrático, Sr. Dr. Juan A. Uricoechea.

ALUMNOS

Benavídes Arístides

Cardoso José E.

Camacho Enrique

Chávez Ricardo

Fernández Francisco A.

García Estanislao

Meneses Zenon

Morales José

Parga Rafael

Quintero Alejo

Rueda Luis Felipe

Rodríguez Ramón

Suárez Roberto

Vargas Isidro

PROGRAMA

CIENCIA ADMINISTRATIVA

Cuáles son los negocios sociales a que debe dirigirse la acción de las autoridades.

Diferencias entre los asuntos que tienen el carácter de públicos i los puramente privados.

ADMINISTRACION PÚBLICA – DEFINICION

Diversidad de intereses a que es preciso atender: negocios de carácter general i que demandan la intervención de una sola autoridad en la nación.

Negocios que solo afectan alguna localidad i que no pueden ser atendidos por disposiciones generales.

Las leyes administrativas deben tener presente esta variedad para dar a los funcionarios sus respectivas atribuciones.

Cuando los intereses pueden recibir una acción uniforme i general, deben darse disposiciones que se llevan a efecto en todos los puntos del territorio – Pero cuando los intereses por ser varios no pueden recibir esta acción uniforme, exigen modificaciones en el ejercicio del poder público para que puedan ser manejados con acierto i prudencia, i requieren que autoridades distintas sean las que tengan intervención en ellos.

Estos intereses deben dejarse el cuidado de aquello que los entienden mejor i que mas pueden desear su progreso i mejores, por la inmediata utilidad que hayan de experimentar.

En consecuencia la administración pública debe dividirse en general i municipal

La acción sobre los intereses i negocios generales la comunica primitivamente la autoridad lejislativa – El encargado de la autoridad ejecutiva pone en práctica estos preceptos en todo el Estado por medio de diversos ajentes i es por lo mismo el supremo administrador general.

En estas secciones cuyo conjunto forma la nación, las reglas para el manejo de sus intereses i negocios peculiares deben darse por corporaciones nombradas popularmente en las mismas secciones, i llevarse

a efecto por funcionarios en cuyo nombramiento intervenga también el pueblo, i que pueden al mismo tiempo ser agentes de la administracion jeneral:

El poder judicial desempeña algún papel en la administracion pública?

En el régimen central ningún funcionario obra por autoridad propia, de manera que estando siempre dependientes unas autoridades de otras, no puede llegar el caso de controversia entre los funcionarios administrativos de diferentes secciones; pero en el sistema federal pudiendo llegar este caso, se necesita la decision de un poder independiente.

La suspensión i nulidad de las leyes espedidas por las Lejislaturas de los Estados independientes en el régimen federal, a quien debe estar atribuida?

¿A quién deben estarlo las decisiones sobre las controversias que se susciten entre el jefe jeneral i los de los Estados?

MEDIOS PASIVOS PARA FACILITAR LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Necesidad de una buena division territorial

Estension de las secciones en que se haga esta division

Variaciones que puede sufrir

Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer esta división:
aspecto físico del territorio: facilidad de comunicaciones: complicación i diversidad de intereses.

Cuándo esta última circunstancia debe ceder a otras consideraciones.

La diversidad de intereses puede consultarse mas en las secciones que tengan mas bien una importancia municipal que política.

Nuevas divisiones para crear nuevos intereses

Carta jeográfica i estadística

MEDIOS ACTIVOS

Ajentes –Cómo deben distribuirse- Graduacion según la estension de sus facultades- Inspeccion – Subordinacion- El pueblo debe intervenir en su nombramiento-Los ajentes municipales deben ser también ajentes de la administracion jeneral.

¿Deberán crearse ajentes de la administracion independientes del gobierno seccional?

Remocion de los ajentes

Facultades punitivas de estos

Movimiento administrativo

Cooperacion de los funcionarios superiores a la accion de los inferiores- Reaccion

Resultados funestos de la falta de movimiento administrativo- Ventajas de tal movimiento.

Importancia de la buena elección de las personas a quienes se encarguen las funciones públicas.

ADMINISTRACION SUPREMA

Qué leyes la organizan i dan las atribuciones jenerales- Relacion de la lejislacion secundaria con la constitucional- Influencias que pueden contribuir a la buena administracion-Recompensas- Responsabilidad- Division del trabajo.

De qué medios se vale la autoridad ejecutiva para hacer cumplir las leyes.

Qué disposiciones pueden contener los reglamentos que se dicten en ejecucion de las leyes.

¿puede el Poder Ejecutivo, en ejecucion de estas, llenar los vacíos que tengan?

Consideraciones que deben tenerse presentes al establecer las reglas que tiendan a proporcionar una buena administracion-La del mejor modo de acertar-La de mayor facilidad de exigir la responsabilidad tanto moral como legal-La de la facilidad en la ejecucion.

La accion del Poder Ejecutivo no debe ejercerla por sí solo, sino con el ausilio de sus ministros o secretarios.

Mayores garantías cuando hai otro funcionario que une su responsabilidad a la del jefe de la administracion

Consejo de Gobierno

¿Será conveniente que el jefe de la administracion mande en persona los ejércitos?

SECRETARÍAS DEL DESPACHO

Cuántas secretarías deben crearse para dividir convenientemente el trabajo.

Bases para la división

Método para el trabajo

SECRETARÍA DE RELACIONES ESTERIORES

Estado de las naciones ántes de que establecieran entre sí relaciones.

Transicion del estado incierto de enemistad al cultivo de relaciones pazíficas

Resultado de estas relaciones: creación de intereses que deben ser atendidos por la administracion

Jefe del departamento de negocios extranjeros: cualidades que deben serle peculiares: organización de la oficina de su despacho – Medios de adquirir conocimiento de los negocios extranjeros.

Medios de manejarlos los ajentes.

¿Conviene a las naciones de Sud-América sostener ajentes diplomáticos en los Estados europeos i americanos, o deben limitarse a recibir los que les envíen i mantener con ellos las relaciones exteriores?

Relaciones con los demas departamentos del despacho

Relaciones con los ajentes jenerales en las secciones territoriales del Estado.

Relaciones con los ajentes diplomáticos acreditados en la nacion

SECRETARÍA DE LO INTERIOR

Carácter administrativo del Secretario i negocios en que interviene.

¿La relijion i el culto son asuntos que tengan el carácter de públicos i en consecuencia en ellos debe intervenir el gobierno?

Intervencion en el cumplimiento de las leyes civiles
 En la educacion e instruccion pública – En los establecimientos de castigo. En la carta i la estadística.

SECRETARÍA DE HACIENDA

Reflexiones sobre las rentas en jeneral
 Recaudacion de las contribuciones
 Distribucion
 Administracion de las propiedades i bienes nacionales
 Crédito nacional
 Contabilidad
 Razones para particularizar este ramo
 Empleados que intervienen en su administracion
 Nombramiento, remocion i distribucion de ellos
 Dotaciones
 Contabilidad
 Jurisdiccion coactiva
 Inspeccion de los superiores del ramo

SECRETARÍA DE GUERRA

Consideraciones jenerales sobre la fuerza armada
 Intervencion del Secretario en su formacion – En su organizacion, equipo i armamento – en su direccion i empleo
 Sistemas para formar ejército – Reclutamiento, enganche, conscripcion.
 Marina. ¿Debe crearse una Secretaría especial para este ramo?
 Utilidad de la fuerza marítima.
 Agentes de la administracion subordinados a los Secretarios del Despacho.
 Division de los agentes en jenerales i especiales
 Orden jerárquico de los agentes jenerales
 Agentes especiales
 De los Gobernadores, considerados como agentes jenerales de la administracion
 Jefes de canton, considerados como agentes jenerales

Noticia histórica de su constitución

Nombramiento i remoción

Relaciones con el Gobernador

Relaciones con los agentes inferiores

Inspeccion sobre todos los negocios e intereses sociales en el canton.

Alcaldes, agentes municipales i al mismo tiempo agentes jenerales de la administracion

Carácter administrativo de estos funcionarios

Negocios de su incumbencia

Nombramiento i remoción

Facultades i deberes comunes a los Gobernadores, jefes de canton i alcaldes.

DERECHO ADMINISTRATIVO

CÓDIGO POLÍTICO I MUNICIPAL DE CUNDINAMARCA I LEYES ADICIONALES.

Division territorial de Cundinamarca

Réjimen político

Administracion pública

Administracion política

La administracion pública comprende además de la administracion política, la administracion municipal, la policia, la administracion fiscal, la de las obras i establecimientos públicos de cargo del Poder Ejecutivo i la organizaci3n i uso de la fuerza pública.

Quiénes son empleados públicos

Quiénes son funcionarios públicos

Cuáles son funcionarios políticos administrativos.

Quién es el jefe superior del Estado.

De quién dependen los empleados del poder judicial i los que ejercen funciones puramente civiles.

PODER LEJISLATIVO

Convocatoria i reunión de la Asamblea lejislativa.

Junta preparatoria – Quién la preside.

Instalacion de la Asamblea.

Eleccion de oficiales de la Asamblea.

Funciones que corresponden al Presidente de la Asamblea –
Quiénes lo reemplazan.

Secretaría de la Asamblea.

Cómo se elije el Secretario.

Empleados que debe tener la secretaría.

Comisiones – Comisión de la mesa.

Sesiones de la Asamblea.

Actas

Procedimiento para la expedicion de los actos lejislativos – Cómo
se denominan estos.

Debates

Resoluciones de la Asamblea que no son de carácter lejislativo.

Promulgacion i observancia de las leyes.

PODER EJECUTIVO

Quién es el encargado del Poder Ejecutivo i quiénes son sus
ajentes.

Residencia del encargado del Poder Ejecutivo.

Quiénes lo reemplazan.

Atribuciones del encargado del Poder Ejecutivo.

SECRETARÍAS DE ESTADO

Gobernadores de departamento.

Alcaldes – Son al mismo tiempo jefes de la administracion pública
en el distrito i ajentes del Poder Ejecutivo para la ejecucion de las leyes
en el mismo distrito – Su nombramiento, duracion i atribuciones.

Correjidores.

Ministerio público – Sus funciones – Quiénes lo ejercen.

Obligacion de servir destinos onerosos

Juramento i posesion de los empleados públicos.

RÉJIMEN MUNICIPAL

Qué objetos comprende la organización municipal – Cuáles la administracion municipal.

A cargo de quién está la administracion de los intereses del común.

CORPORACIONES I EMPLEADOS MUNICIPALES

Corporaciones municipales en jeneral.

Sus atribuciones

Secretario municipal – Quién lo nombra – Sus funciones.

Sindico municipal – Quién lo nombra – Sus funciones.

Alcalde como funcionario municipal – Sus atribuciones como tal.

Tesorero municipal – Quién lo nombra – Sus atribuciones –

Jurisdiccion coactiva.

Independencia de los empleados municipales.

Acuerdos de las corporaciones municipales.

Presupuesto de rentas i gastos

Cómo deben ser discutidos los proyectos de acuerdo.

Quién los sanciona.

En qué casos debe el acalde rehusarle su sanción.

Suspension de los acuerdos municipales.

Quiénes pueden suspenderlos i en qué casos

Nulidad de los mismos.

Cuáles son los objetos de interes municipal del común de cada distrito.

Despacho del acalde i del juez o de los jueces de distrito.

Servicio de los empleados municipales.

Conservacion de los archivos públicos de interes de los miembros del común.

Seguridad de los que deben estar presos o detenidos en el distrito.

Libertad i comodidad de las vías públicas del distrito.

Comunicación postal con los centros administrativos.

Educacion gratuita costeadada con los fondos municipales.

Establecimientos públicos propios del común.

Obras públicas de utilidad común.

Arreglos especiales de policia.

Propiedad de los pobladores sobre el área de población, i arreglo de esta.

Cuáles son los bienes del común de cada distrito.

Cuáles son las rentas municipales de cada distrito.

Contabilidad de las rentas municipales.

Contribuciones forzosas.

Contribucion voluntaria.

ESPROPIACION I OCUPACION DE LA PROPIEDAD POR CAUSAS DE UTILIDAD PÚBLICA

Espropiacion en casos comunes

Ocupacion de la propiedad en caso de guerra.

Anexo 4

ANALES
DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL
DE LOS
ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA.
REPERTORIO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA, LITERATURA,
FILOSOFÍA I CIENCIAS MATEMÁTICAS, FÍSICAS, MÉDICAS I
LEGALES.

Periódico oficial de la Universidad, destinado al fomento i cultivo
de las ciencias, la literatura i la instrucción pública en los Estados
Unidos de Colombia.

TOMO VII.
CORRESPONDIENTE AL AÑO DE 1873.

BOGOTA
Imprenta de Echeverria Hermanos
1873.

ANALES DE LA UNIVERSIDAD
PROGRAMA

Formado para la clase de Ciencia i Derecho Administrativo,
por el
infrascrito catedrático

CIENCIA ADMINISTRATIVA
NOCIONES JENERALES

1. Qué es principio en materias políticas?
2. El principio fundamental de razonamiento en Ciencia administrativa, es la utilidad jeneral, i el fin de las leyes la mayor suma de felicidad para los asociados.

3. Qué es Ciencia administrativa.
4. Cuáles son los intereses i negocios sociales que tienen el carácter de públicos?
5. Que divisiones admiten?

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA EN JENERAL

6. Qué es administracion pública
7. La administracion pública debe atender a diversos intereses.
8. Cuáles son estos intereses?
9. La accion de la autoridad sobre los intereses o negocios públicos, debe arreglarse según esta variedad i según ellas deben también dictarse las leyes administrativas.
10. La administracion pública puede i debe por tanto dividirse en jeneral o nacional i en parcial o seccional.
11. Cuál es la primera?
12. Cuál es la segunda?
13. Qué autoridad comunica primitivamente la accion sobre los intereses o negocios jenerales?
14. Cuál la pone en práctica?
15. De qué facultades debe estar investida esta autoridad?
16. Los intereses o negocios seccionales deben ser arreglados por corporaciones nombradas popularmente por las mismas secciones, i en esto consiste la administracion municipal.

DE LOS MEDIOS PASIVOS PARA EL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

17. La administracion pública necesita, para su ejercicio, de medios activos i de medios pasivos.
18. Son medios pasivos: una buena división del territorio i la estadística i carta jeográfica de la Nacion.
19. Para hacer esta división deben tenerse en cuenta diversas circunstancias.
20. Cuáles son estas?

21. No debe atenderse exclusivamente a la estension de territorio para hacer la división territorial, sino también a la diversidad, complicación i homojeneidad de intereses entre las secciones.
22. Estas consideraciones deben tenerse en cuenta o desecharse para atender a otras, según los casos, al hacer la división.
23. Siempre con el fin de facilitar la administracion pública, las mayores divisiones del territorio deben subdividirse en porciones políticas mas pequeñas.
24. En un sistema federal, esta subdivision i el reconocimiento i ensanche de la administracion municipal deben corresponder exclusivamente a los Estados o grandes secciones que formen la Union.
25. Son medios activos: Los agentes de la administracion.
26. Estos agentes deben distribuirse segun la división de las secciones.
27. La estension de sus facultades debe arreglarse a la estension e importancia política de las secciones en donde ejerzan su accion.
28. Debe establecerse, según la estension de facultades, cierta gradación entre los diversos agentes de la administracion, de manera que los superiores inspeccionen a los inferiores i éstos estén subordinados a aquellos.
29. En un sistema central estos agentes deben ser nombrados por el Jefe de la administracion, o por éste de acuerdo con el pueblo de la sección en que ejerzan su autoridad.
30. En un sistema federal, en que está reconocida la soberanía seccional, el nombramiento de la primera autoridad política de cada seccion o Estado debe corresponder exclusivamente a las secciones, así como el establecimiento i determinación del nombramiento i modo de obrar de los agentes subalternos que ejerzan su accion dentro de las mismas secciones o Estados.
31. Bajo el mismo sistema federal, los Jefes de los Estados o grandes secciones de la Union deben ser los agentes inmediatos del Jefe de la administracion pública nacional, en la respectiva porción de territorio en donde ejerzan su jurisdiccion.
32. La remoción de los agentes, en los sistemas políticos en que el nombramiento sea exclusivamente del Jefe de la administracion,

pueden también corresponder a éste; pero nunca en aquellas organizaciones políticas en que el nombramiento de los agentes superiores sea de origen popular.

33. Los Secretarios de Estado, considerados como agentes, sí deben ser nombrados i removidos libremente por el Jefe de la administración nacional.

DEL MOVIMIENTO ADMINISTRATIVO.

34. En qué consiste el movimiento administrativo?
35. Los funcionarios superiores deben cooperar a la acción de los inferiores.
36. Ventajas del movimiento administrativo.
37. Desventajas de su ausencia.
38. Un buen sistema electoral, consultando la buena elección de los funcionarios públicos, contribuiría eficazmente a mantener en actividad el movimiento administrativo.

DE LA ADMINISTRACION NACIONAL O JENERAL

39. Qué es administración suprema o nacional?
40. La organización de ella i el establecimiento de los principales medios para que sea buena, corresponden a la constitución.
41. Las leyes administrativas, en relación con ésta, deben establecer los medios secundarios con el mismo fin.
42. Estos medios son:
 - 1° La influencia de la recompensa
 - 2° La influencia de la responsabilidad.
 - 3° La división del trabajo.

DE LA ACCION DE LA AUTORIDAD EJECUTIVA.

43. En un sistema republicano, la acción del Jefe del Poder Ejecutivo, es puramente administrativa sin perjuicio de que, para el mejor ejercicio de ésta pueda, en desarrollo de las leyes, ejercer una parte de la acción gubernativa.
44. La acción gubernativa corresponde al Poder Legislativo, como representante de la soberanía nacional.

45. Para asegurar la buena administracion del Jefe del Ejecutivo, deben las leyes establecer, de acuerdo con la constitución, ciertas precauciones.
46. Estas serán:
 - 1ª La necesidad de que para la validez de sus actos sean autorizados por un Secretario de Estado
 - 2ª La prohibición de mandar los ejércitos en persona.
 - 3ª La prohibición de ejercer sus funciones fuera de la capital a escepcion de casos graves, previstos en la constitución, o con permiso del Congreso.
47. Para facilitar la administracion nacional, el Jefe de ella debe poder inspeccionar e invijilar los demas funcionarios.

DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.

48. Las consideraciones en que se funda la división del trabajo i la necesidad del método en el despacho, sirven de base para el establecimiento de diversas Secretarías.
49. Cuáles son estas consideraciones?
50. Para establecer i organizar estas Secretarías, debe tenerse en cuenta la importancia política de los negocios públicos de la Nacion.

DE LA SECRETARIA DEL RAMO DE RELACIONES ESTERIORES

51. La necesidad de cultivar relaciones con los demás países implica la de crear una Secretaría del ramo de relaciones exteriores, sin perjuicio de poder adscribir a esta el despacho de otros negocios administrativos, segun la estension e importancia política de aquellas relaciones.
52. Cuáles son las ventajas de las relaciones con los demas países?
53. Para facilitar el despacho del Secretario de Relaciones Exteriores, necesita de medios para conocer los negocios extranjeros i de medios de manejarlos.
54. Cuáles son estos?
55. El Secretario de Relaciones Exteriores deben estar en relaciones con los ajentes diplomáticos de otras naciones, i entenderse

directamente con todos los agentes de la administracion nacional en negocios de su ramo.

56. En un sistema federal, el negocio de relaciones exteriores debe corresponder exclusivamente al Gobierno nacional.

DE LA SECRETARÍA DE NEGOCIOS INTERIORES

57. Qué negocios deben adscribirse al despacho del Secretario de lo Interior?
58. En un sistema federal, el Secretario de lo Interior es el órgano de comunicacion con las autoridades de los Estados, sin poder intervenir en los negocios públicos que corresponden a éstas.
59. Cómo debe organizarse su oficina?

DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA.

60. En países que principian en su vida política i cuyo progreso material o industrial es mui lento, es indispensable la creacion especial de la Secretaría de Hacienda, consagrada al cuidado de la distribucion, recaudacion e inversion de las rentas nacionales, i al desarrollo de las riquezas naturales e industriales del país.
61. De qué pueden derivarse las rentas nacionales?
62. Cómo deben recaudarse i distribuirse?
63. Cómo deben administrarse los bienes i propiedades nacionales?
64. En qué consiste el crédito nacional i porqué es necesario mantenerlo?
65. La administracion de la Hacienda nacional es la que exige mayor número de medios que concurren al buen ejercicio de ella.
66. Cuáles pueden ser estos?
67. Cómo deben nombrarse, removerse i distribuirse los empleados de este ramo?
68. De qué jurisdiccion deben estar investidos?
69. Un buen sistema de contabilidad contribuye eficazmente a la buena marcha de la administracion de los intereses fiscales de la Nacion.

70. En la Secretaría de Hacienda debe organizarse una sección especial encargada de la contabilidad general, que comprenda la particular de cada una de las Secretarías de Estado.
71. Porqué en Colombia se ha establecido una Secretaría especial de los ramos de Crédito público i del Tesoro, segregándolas de la Secretaría de Hacienda, a la cual se ha agregado el de Fomento.

DE LA SECRETARÍA DE GUERRA.

72. Los pueblos tienen necesidad de la fuerza armada en mar i en tierra.
73. la fijación del pie de fuerza debe corresponder al Poder Legislativo, teniendo en cuenta las necesidades i los recursos de la Nación.
74. La organización i división de esa fuerza corresponde al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Guerra.
75. En un país en donde la lei no reconoce jerarquía militar, la Secretaría de Guerra puede refundirse en otra u otras de las Secretarías de Estado.

DE LOS AJENTES DE LA ADMINISTRACION.

76. En qué se dividen los agentes de la administración nacional?
77. Qué son agentes generales?
78. Qué especiales?
79. Qué orden se establece entre ellos?

DE LOS AJENTES NACIONALES

80. En un sistema federal, los Jefes de los Estados o grandes secciones de la Unión tienen un doble carácter, a saber: son jefes de la administración seccional i agentes generales de la administración nacional. Con ellos se entiende directamente el Jefe de la Unión, para el cumplimiento de las leyes i de sus providencias, por medio de los Secretarios de Estado.
81. Bajo el mismo sistema, la creación de los agentes subalternos, dentro de los Estados, i la organización de su acción administrativa, corresponde a los mismos Estados.

82. Estos agentes jenerales en los diversos ramos de Gobierno, lo son también del Jefe de la administracion federal, para el efecto de dar cumplimiento en todo el territorio de la Union a las leyes i providencias nacionales.
83. Los agentes especiales de la administracion nacional serán nombrados i removidos libremente por el Jefe de ella, aunque ejerzan sus funciones dentro de los Estados.

DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

84. Que es administracion municipal?
85. La descentralización administrativa, es uno de los grandes adelantos de las ciencias políticas.
86. Todo Gobierno que tiende a hacerse despótico es esencialmente centralizador.
87. Utilidad i necesidad de la administracion municipal.
88. Qué diferencia hai entre gobierno i administracion municipal?
89. Sin régimen municipal no se puede atender bien a los intereses i libertades de los pueblos.
90. La administracion municipal en su mayor ensanche es una de las formas del sistema federativo.
91. La variedad i estension de los intereses políticos de las diversas localidades de una Nacion exige nuevas divisiones i hasta subdivisiones de las grandes secciones en que se halle primitivamente dividida.
92. Qué circunstancia o consideraciones deben tenerse en cuenta al hacer estas divisiones o subdivisiones?
93. El régimen interior de las grandes secciones es el desarrollo del sistema de la administracion municipal.
94. Las entidades secundarias, que comúnmente se llaman departamentos, provincias o municipios, i las menores a estas, que se llaman distritos, tienen, pues, su gobierno i administracion propios, segun la organización que les dé la autoridad lejislativa del Estado o seccion a que pertenece.
95. Cómo debe hacerse esta organizacion?

96. Estas nuevas secciones deben tener, como toda entidad política, autoridad deliberante sobre los negocios de cada seccion, i autoridad que ejecute las disposiciones de aquella.

DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS O GRANDES SECCIONES, BAJO EL RÉJIMEN FEDERAL

97. Bajo el sistema federal los Estados o grandes secciones que forman la Union ejercen su accion administrativa sobre todos aquellos negocios públicos que no hayan delegado espresamente al Gobierno de la Union.
98. Segun este mismo sistema la organizacion administrativa de los Estados corresponde a ellos exclusivamente.
99. El Gobierno político de un Estado se compone: de una autoridad lejislativa i de una autoridad ejecutiva de las disposiciones de aquella.
100. Cómo debe formarse i organizarse la primera?
101. Cuáles son sus funciones?
102. Cómo debe organizarse la segunda?
103. Qué funcionarios deben componer el Poder Ejecutivo de un Estado?
104. Cuáles deben ser sus funciones i de qué modo debe ejercerlas?
105. Cuáles son sus relaciones para con el Gobierno nacional?
106. Cuáles para con el Poder Lejislativo del Estado?
107. Qué medios i ajentes debe tener para ejercer sus funciones?

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA DE LA PRIMERA ENTIDAD POLÍTICA EN QUE SE DIVIDE UN ESTADO

108. Cómo debe formarse i organizarse la autoridad deliberante de las primeras entidades en que se divide un Estado?
109. Cuáles son sus atribuciones?
110. Sobre qué negocios debe ejercer su autoridad?
111. Cuáles son sus relaciones con la autoridad ejecutiva de la seccion?
112. Cuáles sus relaciones con los empleados inferiores?
113. Quién ejerce la autoridad ejecutiva en las dichas entidades?
114. Cuáles deben ser sus relaciones con la autoridad deliberante?

115. Cuáles con los demas empleados?
116. Este funcionario ejerce el doble carácter de jefe de la administracion municipal de la seccion respectiva i de ajente de la autoridad ejecutiva del Estado o seccion mayor a que aquella pertenece.
117. Cuáles son sus atribuciones i deberes con el primer carácter?
118. Cuáles con el segundo?
119. De qué medios puede disponer para ejercer sus funciones i cumplir sus deberes?
120. El nombramiento i remoción de este funcionario corresponde al jefe del Estado

DE LA ADMINISTRACION DE LA ENTIDAD POLITICA EN QUE SE SUBDIVIDA UN ESTADO

121. La administracion pública de la última entidad política en que se divide un Estado es la que mas directamente se roza con los intereses de los asociados. De aquí nace su importancia i la necesidad de organizarla bien.
122. Estas pequeñas secciones tienen también su gobierno propio, que se ejercen por medio de autoridad deliberante i autoridad ejecutiva.
123. Cómo debe formarse i organizarse la primera?
124. Sobre qué negocios i de qué manera debe ejercer su accion gubernativa?
125. La autoridad ejecutiva, que comúnmente se llama Alcalde, tiene, como ajente político, diversos caracteres.
126. Cuáles son estos?
127. Cuáles son sus funciones, atribuciones i deberes?
128. Con qué otras autoridades administrativas tiene relación en ejercicio de sus propias funciones.
129. Su nombramiento i remoción corresponden a la autoridad política inmediatamente superior.

DE LOS MEDIOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO
DE LAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

130. Las disposiciones administrativas serian ineficaces si no hubiese una sanción que asegurase su cumplimiento, tanto por los empleados públicos como por los asociados.
131. Los medios para ejercer esta sanción sobre los primeros pueden consistir, en el órden administrativo, en vijilancia, suspensión o remoción del empleo, o en multas.
132. Para los segundos, en los que establezcan las leyes de policía.
133. De qué asuntos debe ocuparse este?
134. Qué funcionarios deben dar cumplimiento a sus disposiciones? Cuáles son sus atribuciones i deberes?
135. En qué negocios interviene la policía?
136. Cómo es su procedimiento?

DE LOS MEDIOS PARA EVITAR COLISIONES ENTRE LOS ACTOS
DE LAS DIVERSAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

137. Para evitar los tropiezos del movimiento administrativo hai necesidad de arbitrar medios que eviten las colisiones entre las diversas autoridades o funcionarios públicos.
138. Cuáles pueden ser estos?
139. El Poder Judicial como encargado de estudiar i de aplicar las leyes en sus detalles, es el llamado a decidir estas controversias.
140. En un sistema federal la Nacion representada en su Cuerpo legislativo, puede anular los actos gubernativos de los Estados que violen el pacto fundamental, i, a su turno, la mayoría de los Estados puede invalidar los actos del Gobierno jeneral que sean contrarios a las disposiciones de la constitución nacional.

DEL MINISTERIO PÚBLICO

141. Una Nacion, o cualquiera seccion política de ella, para hacer valer sus derechos como entidad civil, tiene que ser representada por funcionarios que procuren el reconocimiento i ejercicio de sus fueros e intereses. De aquí nace la necesidad de crear i organizar el Ministerio público.

142. Cuál es el carácter administrativo de los agentes del Ministerio público?
143. Cuáles son sus funciones i de qué modo las ejerce?
144. El Ministerio público se divide en nacional i en seccional.
145. Cómo debe organizarse el nacional?
146. Qué funcionarios i de qué manera lo ejercen?
147. Cuáles son las atribuciones i deberes de estos funcionarios?
148. Qué empleados ejercen el Ministerio público seccional?
149. Cuáles son las funciones especiales de estos empleados?
150. En un sistema federal los agentes del Ministerio público de los Estados son al mismo tiempo agentes del Ministerio público nacional, sin que esto impida que el Gobierno nacional puede nombrar, si fuere necesario, sus apoderados o empleados especiales que ejerzan funciones dentro de los mismos Estados.

DERECHO ADMINISTRATIVO

DERECHO ADMINISTRATIVO NACIONAL.

151. Lei que organiza las Secretarías de Estado.
152. Lei orgánica del Ministerio público.
153. Lei que define la condición de extranjero
154. Lei sobre policía de las fronteras.
155. Lei sobre policía marítima i fluvial.

DERECHO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CUNDINAMARCA

156. Código político i municipal
157. Código de policía

TEXTOS QUE PUEDEN CONSULTARSE.

- 1° “Curso de Ciencia administrativa” por Bonnin.
- 2° “Elementos de Ciencia administrativa” por Florentino González.

I además las siguientes obras:

- “Teoría de los Gobiernos” por Beaujour.
 “De la democracia en América” por Tocqueville.

“Comentarios de la constitución i leyes orgánicas de la República federal de Buenos Aires”.

“Ciencia constitucional”, por C. Pinzon.

Bogotá, noviembre 15 de 1872.

El Catedrático de la clase, José M. Quijano W.

BIBLIOGRAFÍA

- Academic*, consultado en <<http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/1293211>>.
- Acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá. 1860 a 1880*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1887.
- Alcaraz Varo, Enrique, *El inglés jurídico. Textos y documentos*, Madrid, Ariel Derecho, 2001.
- Anales de la Instrucción Pública en los Estados Unidos de Colombia*. Tomo IX, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1885.
- Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*. Tomo I, Bogotá, 1868.
- Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*. Tomo II, Bogotá, 1869.
- Anales de la Universidad Nacional de Los Estados Unidos de Colombia*. Tomo III, Bogotá, 1870.
- Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*. Tomo V, Bogotá, 1871.
- Anales de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia*. Tomo VII, Bogotá, 1873.
- Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez*. Tomo I, Bogotá, Banco de la República, 1990.
- “Antonio José Uribe”, en *Biografías y vidas. Enciclopedia biográfica en línea*, consultado en <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/u/uribe_antonio.htm>.
- Arboleda Pombo, Julio, “Ciencia constitucional”, en *El Payanés*, Popayán, núm. 11, jueves 11 de mayo de 1843. Publicado en *Prosa de Julio Arboleda*, Bogotá, Banco de la República, 1984.

- Arce Núñez, Gloria Cristina, *Tras la huella de la Universidad Republicana y la Universidad Libre*. Consultado en <<http://www.unilibre.edu.co/revistaingeniolibre/revista10/articulos/traslahuelladelauniversidadrepublicanaylauniversidadlibre.pdf>>.
- Archivo Histórico Corte Suprema de Justicia, 1851, vol. 2, documento 2.
- Archivo Histórico del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, vol. 47, f. 11.
- Archivo Histórico del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Actas de Conciliatura, vol. 132, 1872-1877, f. 5964.
- Arguello, Alcibiades y Buenahora, Luis, *Derecho administrativo colombiano*, Bogotá, Talleres de Ediciones, 1927.
- Arosemena, Justo, *Principios de moral política redactados en un catecismo i varios artículos sueltos*, Bogotá, Imprenta de Cualla, 1849.
- Baena del Alcázar, Mariano y Ossa Restrepo, Efrén, *Los primeros autores y las primeras obras de ciencia administrativa en lengua española e instrucción de los subdelegados de Foment*, Madrid, INAP, 2016.
- Becerra López, Luis. *Apuntamientos de derecho administrativo colombiano*, Santa Marta, Tipografía Bonivento Torres, s. f.
- Benthamismo y antibenthamismo en Colombia*, Bogotá, El Buho, 1983.
- Bigot, Grégoire, *L' Administration Française*, tomo 1, 1789-1870, París, Lexis Nexis, 2010.
- Biographie Universelle, Ancienne et Moderne*, Tome Trente Cinquième, París, Michaud Libraire, 1823. Consultado en <<https://books.google.com.co/books?id=MH9GAQAAMAAJ&pg=PA468&dq=Portiez+de+1%27Oise+droit&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiH2b>>.
- Blanco Valdés, Roberto, *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- Blondel, André, *Le Contrôle Juridictionnel de la Constitutionnalité des Lois*, París, Sirey, 1928.
- Bobbio, Norberto, *Locke e il diritto naturale*, Turín, Giappichelli, 1963.
- Bonnard, Roger, *El derecho y el Estado en la doctrina nacional socialista*, Barcelona, Editorial Bosch, 1950.
- Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

- Borda, Francisco de Paula, *Conferencia dictada en el Liceo Mercantil*, Bogotá, Imprenta Lleras, 1892.
- Borda, Francisco de Paula, *Conversaciones con mis Hijos*, tomo I, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1974.
- Brewer Carias, Allan R., *La concepción del Estado en la obra de Andrés Bello*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
- Burdeau, François, *Histoire de L'Administration Française*, París, Montchrestien, 1989.
- Bushnell, David, *Colombia una nación a pesar de sí misma*, Bogotá, Editorial Planeta, 1996.
- Bushnell, David, *El régimen de Santander en la Gran Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1985.
- Caballero Holguín, Antonio, *Historia de Colombia y sus oligarquías*, Bogotá, Biblioteca Nacional, Ministerio de Cultura, 2018.
- Cámara de Representantes, sesión del día 23 de abril de 1840, núm. 204. Consultado en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>.
- Cardona Zuleta, Luz Margarita, “La noción republicana de virtud: de la virtud moral a la virtud cívica”, en *Revista Forum*, vol. 1, núm. 2, 2011.
- Carreño, Pedro María, *Apuntes de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial Cromos, 1934.
- Catálogo de la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Bogotá, Imprenta Nacional, 1904.
- Certámenes literarios que presentarán la Escuela de Primeras Letras i las clases del Colejio de la Ciudad de Vélez, en el mes de setiembre del corriente año de 1836*, Bogotá, Imprenta de Andrés Roderick, 1836.
- Certámenes públicos de la Universidad de Antioquia*, Medellín, Imprenta del Estado, 1875.
- Certámenes públicos que Presenta el Colejio de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1867.
- Certámenes públicos que presenta el Colejio de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1868.
- Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912, Obra publicada bajo la dirección del honorable Consejero de Estado Doctor Ramón Correa*, tomo XIV, Bogotá, Imprenta Nacional, 1929.

Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912, tomo XIX, años 1860 y 1861, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930.

Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año de 1821, hecha conforme a la ley 13 de 1912, obra publicada bajo la dirección del honorable Consejero de Estado Doctor Ramón Correa, tomo x, Bogotá, Imprenta Nacional, 1929.

Codificación Nacional, tomo I, años 1821, 22, 23 y 24, Bogotá, Imprenta Nacional, 1924.

Codificación Nacional, tomo III, años 1827 y 1828, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.

Codificación Nacional, tomo IV, años 1829, 1830, 1831 y 1832, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.

Codificación Nacional, tomo V, años de 1833, 1834 y 1835, Bogotá, Imprenta Nacional, 1925.

Codificación Nacional, tomo VIII, años 1838, 1839 y 1840, Bogotá, Imprenta Nacional, 1826.

Codificación Nacional, tomo IX, 1841 y 1842, Bogotá, Imprenta Nacional, 1927.

Código de Régimen Político i Municipal, Santa Marta, Imprenta del Progreso, 1873.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Consultado el 25 de julio de 2018 en <<http://siare.clad.org/codigoiber.pdf>>.

Código Político i Municipal expedido por la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Bolívar en sus sesiones ordinarias de 1872, Cartagena, Tipografía de Antonio Araujo, 1872.

Códigos del Estado Soberano de Panamá, Nueva York, Imprenta de Hallen i Breen, 1871.

Códigos Legislativos del Estado de Santander, tomo I, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1870.

Colección de Asertos de las materias que se defenderán en Certámenes Públicos en el Colejio de San Bartolomé, en el mes de Julio del presente año de 1834, Bogotá, Imprenta de José Ayarza, 1834.

Colección de Asertos de las materias que se defenderán en Certámenes Públicos por los alumnos de la Universidad de Panamá, Panamá, Jayme Bousquet, 1841.

Colección de Asertos de las materias que se defenderán en Certámenes Públicos en el Colejio de San Bartolomé en el mes de Julio del presente año de 1835, Bogotá, Imprenta de la Universidad, 1835.

- Colección de Asertos del Colejio Del Estado de Antioquia*, Medellín, Imprenta de Balcázar, 1857.
- Colección de Asertos en que se hallan redactadas las proposiciones que deben sostener en certamen público los cursantes del Colejio Nacional i Seminario de San Bartolomé en el mes de Julio de 1837, en la capilla de nuestra Sra. De los Dolores*, Bogotá, Imprenta de Nicomedes Lora, 1837.
- Colección de las Leyes i Decretos expedidos por el congreso de la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta José Antonio Cualla, 1835.
- Colección de Programas para los Certámenes Literarios presentados al público por las diversas clases de enseñanza de la Universidad del Magdalena e Istmo en los meses de Octubre i Noviembre de 1842*, Cartagena, 1842, Imprenta de los Herederos de Juan A. Calvo.
- Colección de Programas para los Certámenes públicos de la Universidad del Cauca presentan en el mes de julio de 1839*, Popayán, Imprenta de la Universidad, 1839.
- Colección de Programas para los Certámenes Públicos que los alumnos del Colejio Académico de Medellín presentan en el año 1836*, Medellín, 1836.
- Colmeiro, Manuel, *Elementos del derecho político y administrativo de España*, Madrid, Imprenta de Martínez García, 1870.
- Colombo, Paolo, *Gobierno*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.
- Constitución i Leyes del Estado Soberano de Bolívar expedidas por la Convención Constituyente en Sus Sesiones de 1865*, Cartagena, Imprenta de Ruiz e Hijo, 1866.
- Constitución i Leyes del Estado Soberano del Cauca sancionadas en 1857, precedidas de la Constitución Política para la Nueva Granada*, Bogotá, Imprenta Echeverría Hermanos, 1858.
- Constitución Política del Estado Soberano del Magdalena sancionada el 12 de Setiembre de 1863*, Santa Marta, Imprenta del Estado, 1864.
- Constitución y Leyes del Estado Soberano del Cauca, expedidas por la Convención de 1872*, Popayán, Imprenta del Estado, 1873.
- Cornejo Rosales, Jorge, *Universidad Central del Ecuador, 1586-1949*, Quito, Imprenta de la Universidad, 1949.
- Cortés Guerrero, José David, "La Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia: argumentos, debates, y críticas en sus primeros años (1867-1876),

- en *Universidad, Cultura y Estado*, tomo 1, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Cortés Guerrero, José David, “Los debates político-religiosos en torno a la fundación de la Universidad Nacional de Colombia, 1867-1876”, en *El Radicalismo colombiano del siglo XIX*, Bogotá, Universidad Nacional, 2006.
- Craig, Paul, “Administrative Law”, en Blomcooper, Louis, *The Judicial House of Lords*, Oxford, University of Oxford, 2009.
- Crónica del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1872.
- Crónica Mensual del Colegio del Espíritu Santo*, núm. 31, Bogotá, 31 de agosto de 1851.
- Cuervo, Ángel y Cuervo, Rufino José, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 2012.
- De Mier, José María, *Don Francisco de Paula Borda*, Bogotá, Editorial Kelly, 1986.
- Decreto Orgánico de los Colegios Nacionales*, Bogotá, Imprenta del NeoGranadino, 1853.
- Decreto sobre Instrucción Pública Espedido por el Presidente Constitucional del Estado Soberano de Bolívar*, Cartagena, Imprenta de Federico Núñez, 1867.
- Decreto sobre Plan Jeneral de Estudios, I Reglamento para el régimen interno del Colegio del Estado*, Medellín, Imprenta de Isidoro Isaza, 1865.
- Del Castillo y Rada, José María, “Memorias de Castillo y Rada”, en *Boletín Historial de la Academia de Historia de Cartagena*, vol. 38. núm. 117, enero-febrero de 1953.
- Delgado Sánchez, Oscar, “Biografía de Florentino González”, en González, Florentino, *Escritos políticos, jurídicos y económicos*, Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1981.
- Diario de las Sesiones de la Cámara de Representantes*, Sesión del día 3 de marzo de 1840, núm. 2. p. 8. Consultado en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>.
- Diario de las Sesiones de la Cámara de Representantes*, Sesión del día 14 de abril de 1840, p. 1. Consultado el 21 de septiembre del 2018 en <http://catalogoenlinea.bibliotecanacional.gov.co/client/es_ES/search/asset/88559>.
- Diario Oficial*, núm. 6545, lunes 21 de diciembre de 1885.
- Diario Oficial*, núm. 4413, Bogotá, martes 13 de mayo de 1879.

- Diario Oficial*, núm. 8252, Bogotá, sábado 29 de noviembre de 1890.
- Diario Oficial*, núm. 4111, Estados Unidos de Colombia, martes 19 de febrero de 1878.
- Diario Oficial*, núm. 3957, Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 13 de junio de 1877.
- Diario Oficial*, núm. 3984, Estados Unidos de Colombia, Bogotá, 25 de julio de 1877.
- Díaz Consuelo, José María, “Panorama histórico del derecho administrativo argentino 1866-1950”, en *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene*, núm. 25, 1979, Buenos Aires.
- Díaz Piedrahita, Santiago y Valencia Santana, Luis Guillermo, *Confidencias de un estadista, epistolario de Lino de Pombo con su hermano Cenón 1834-1877*, Bucaramanga, UIS, 2010.
- Domat, Jean, *Derecho público*, tomo I, Madrid, Imprenta de Benito Cano, 1788.
- Duarte French, Jaime, *Florentino González, razón y sin razón de una lucha política*, Bogotá, Banco de la República, 1971.
- Duguít, León, *Las transformaciones del derecho público*, Madrid, Francisco Beltrán Librería Española, 1926.
- Duguít, León, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Librería Española, 1926.
- Durán Dussán, Hernando, *Bogotá en la época federal, prólogo a los acuerdos expedidos por la municipalidad de Bogotá de 1887 reeditados por la ETB*, Bogotá, Presencia, 1980.
- El Boyacense*, Tunja, 13 de agosto de 1870, núm. 198.
- El Colegio Seminario de San Bartolomé ofrece a la República de Colombia y en su nombre al Excmo. Sr. Libertador Presidente un Certámen Literario en los días 4 y 5 de julio del presente año de 1825*, Bogotá, Imprenta de la República por Nicomedes Lora, 1825.
- El Constitucional de Cundinamarca, Periódico provincial que se publica los sábados de todas las Semanas*, Bogotá, 3 de julio de 1852, núm. 368.
- Escudero, José Antonio, *Curso de historia del derecho*, Madrid, Gráficas Solana, 1995.
- Espejel Mena, Jaime, “Liberalismo, conservadurismo y la idea de administración pública”, en *Tla Melaua*, México, vol. 10, núm. 40, septiembre de 2016.

- Fairen Guillen, Víctor, *Antecedentes aragoneses de los juicios de Amparo*, México, UNAM, 1971.
- Fairen Guillen, Víctor, “El proceso aragonés de manifestación y el británico de Habeas Corpus”, *Temas del ordenamiento procesal, Tomo I, Historia teoría general*, Madrid, Tecnos, 1969.
- Fernández de Soto, Abraham, “Conferencias de derecho administrativo”, en *Revista de Instrucción Pública de la República de Colombia*, tomo VII, 1897.
- Fernández de Soto, Abraham, “Conferencias de derecho administrativo”, en *Revista de Instrucción Pública de la República de Colombia*, tomo IX, 1898.
- Figuroa Cancino, Juan David, “Reapertura de la universidad y dispersión de los estudios durante los gobiernos conservadores (1902-1930)”, en *Universidad, cultura y estado, Tomo I*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- “Florentino González”, en *Enciclopedia del Banco de la República*. Consultado en <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Florentino_Gonz%C3%Allez>.
- Forsthoff, Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.
- Fortich Navarro, Mónica, *Togados y letrados*, Bogotá, Universidad Libre, 2011.
- Gaceta de Bolívar*, núm. 699, 24 de julio de 1870, Cartagena, Imprenta de Hernández e Hijos.
- Gaceta de Colombia* núm. 322, domingo 16 de diciembre de 1827.
- Gaceta de Colombia*, núm. 318, Bogotá, domingo 18 de noviembre de 1827.
- Gaceta de Colombia*, núm. 275, domingo 21 de enero de 1827.
- Gaceta de Colombia*, núm. 491, Bogotá, domingo 21 de noviembre de 1830.
- Gaceta de La Nueva Granada*, núm. 221, Bogotá, domingo 20 de diciembre de 1835.
- Gaceta de La Nueva Granada*, núm. 265, Bogotá, domingo 23 de octubre de 1836.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 326, Bogotá, domingo 10 de diciembre de 1837.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 329, Bogotá, domingo 31 de diciembre de 1837.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 71, domingo 3 de febrero de 1833.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 74, Bogotá, domingo 24 de febrero de 1833.

- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 723, domingo 19 de enero de 1845.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 748, domingo 15 de junio de 1845.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 111, domingo 10 de noviembre de 1833.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 181, domingo 15 de marzo de 1835.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 191, domingo 24 de mayo de 1835.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 913, Bogotá, domingo 19 de septiembre de 1847.
- Gaceta de la Nueva Granada*, núm. 166, domingo 30 de noviembre de 1834.
- Gaceta Judicial*, núm. 141, Bogotá, 10 de agosto de 1889.
- Gaceta Judicial*, núm. 1097 y 1098, Bogotá, 10 de octubre de 1913.
- Gaceta Judicial*, núm. 711, Bogotá, 3 de noviembre de 1900.
- Gaceta Judicial*, núm. 595, Bogotá, 30 de agosto de 1897.
- Gaceta Oficial de Boyacá*, núm. 48, Tunja, martes 11 de mayo de 1858.
- Gaceta Oficial*, núm. 1107, Bogotá, domingo 17 de marzo de 1850.
- Gaceta Oficial*, núm. 1073, Bogotá, domingo 23 de setiembre de 1849.
- Gaceta Oficial*, núm. 1736, Bogotá, jueves 28 de diciembre de 1854.
- Gaceta Oficial*, núm. 1146, Bogotá, domingo 18 de agosto de 1850.
- Gaceta Oficial*, núm. 1360, Bogotá, viernes 7 de mayo de 1852.
- Gaceta Oficial*, núm. 1141, Bogotá, jueves 1.º de agosto de 1850.
- Gaceta Oficial*, núm. 1176, Bogotá, jueves 5 de diciembre de 1850.
- Gaitán Bohórquez, Julio, *El Colegio del Rosario y el proyecto decimonónico de universidad en Colombia: un intento de reconstrucción desde la normatividad*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2002.
- Gaitán Bohórquez, Julio, *Huestes de Estado*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2002.
- Gallego Anabitarte, Alfredo, *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000), un ensayo crítico*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- García de Enterría, Eduardo, *Revolución Francesa y administración contemporánea*, Madrid, Tecnos, 1999.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, 1999.
- García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Manuales de la Revista de Occidente, 1961.
- García Pelayo, Manuel, *El Imperio británico*, Madrid, Revista de Occidente, 1945.

- Giannini, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1980.
- Gibert, Rafael, *Historia general del derecho español*, Granada, Copigraf, 1968.
- Gilbert, Simon, “Aux origines doctrinales du droit administratif: Portiez de L’Oise (1765-1810)”, *Revue Historique de droit français et étranger*, vol. 85, núm. 2, abril-junio del 2007.
- Gladden, E. N., *Una historia de la administración pública, desde el siglo XI hasta nuestros días, Tomo II*, México, INAP, FCE, 1989.
- Gómez Castro, Laureano, *El mito de Santander*, Bogotá, Populibro, 1970.
- González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, ESAP, 1994.
- González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa, tomo I y II*, Quito, Imprenta de la Enseñanza, 1847. Consultado en <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7587#.Wm9fyaiWbIU>>.
- González, Florentino, “Lecciones de derecho constitucional”, en *Derecho constitucional colombiano siglo XIX, tomo II*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- González, Florentino, *Memorias*, Medellín, Editorial Bedout, 1971.
- González Varas Ibáñez, Santiago, *La jurisdicción contenciosa administrativa en Alemania*, Madrid, Civitas, 1993.
- Goyes Moreno, Isabel, *La enseñanza del derecho en Colombia 1886-1930*, Pasto, Universidad de Nariño, 2010.
- Gracián, Baltasar, *Obras completas*, Madrid, Aguilar, 1960.
- Guerrero Orozco, Omar, “Estudio introductorio”, en Ferraris, Carlo F., *Ensayos sobre la ciencia de la administración*, México, Universidad de Sonora, 2017.
- Guerrero Orozco, Omar, “Estudio introductorio”, en Von Stein, Lorenz, *Tratado de teoría de la administración y derecho administrativo*, México, FCE, 2016.
- Guerrero Orozco, Omar, “Los grandes maestros de la administración pública: Justi, Stein, Bonnin y González”, en *Revista de Gestión Pública*, Chile, vol. 4, núm. 1, enero-junio 2015.
- Guerrero Orozco, Omar, “Charles-Jean Bonnin, humanista y científico social”, en *Revista del Seminario de Cultura Mexicana*, Primera Época, año 4, núm. 7, diciembre de 2014.
- Guerrero Orozco, Omar, “Estudio introductorio”, en Bonnin, Charles-Jean, *Principios de administración pública* México, FCE, 2004.

- Guerrero Orozco, Omar, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, México, Editorial Fontamara, 1996.
- Guerrero Orozco, Omar, “Estudio introductorio”, en González, Florentino, *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, ESAP, 1994.
- Guerrero Orozco, Omar, *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993.
- Guerrero Orozco, Omar, *Teoría de la administración pública*, México, Harla, 1986.
- Guerrero Orozco, Omar, “Los forjadores mexicanos de la ciencia de la policía”, en *Revista de Administración y Política*, México, cuarta época, núm. 4, 1985.
- Guillen de Iriarte, María Clara, *Los estudiantes del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 1826-1842*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2008.
- Hamilton, Alexander; Madison, James y Jay, John, *El federalista*, México, FCE, 2001.
- Hauriou, Maurice, *Principios de derecho público y constitucional*, Madrid, Editorial Reus, 1927.
- Henaó Mejía, Gabriel, *Juan de Dios Aranzazu*, Bogotá, Editorial ABC, 1953.
- Hernández Becerra, Augusto, “Apéndice biográfico de Antonio José Iregui”, en *Derecho constitucional colombiano siglo XIX, tomo III*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Historia de la Universidad Externado de Colombia, tomo I, primera época*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986.
- Hyde, Albert y Shafritz, Jay, *Clásicos de la administración pública*, México, FCE, 1999.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), *Compilación de normas sobre la educación superior, volumen II*, Bogotá, Icfes, 1974.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), *Compilación de normas sobre educación superior, volumen III, el federalismo*, Bogotá, Icfes, 1974.
- Índice de las materias sobre que versan los certámenes públicos que los alumnos del Colegio Académico de la Provincia de Antioquia presentan en octubre de 1838*, Medellín, Imprenta de Manuel Antonio Balcázar, 1838.
- Jaramillo Uribe, Jaime, “El proceso de la educación del Virreinato a la época contemporánea”, en *Manual de Historia de Colombia*, Bogotá, Colcultura, 1980.

- Jordana, Jacint, *El Estado regulador en Chile*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012.
- “José María del Castillo y Rada”, en *Historia-Biografía.com*. Consultado en <<https://historiabiografia.com/josemariadelcastilloyrada/>>.
- “Juan Agustín Uricochea Navarro”, en *Enciclopedia del Banco de la República de Colombia*. Consultado en <http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Juan_Agust%C3%ADn_Uricochea_Navarro>.
- Lalinde Abadía, Jesús, *Iniciación histórica al derecho español*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.
- Lamartine, Alphonse de, *Historia de la Revolución Francesa de 1848*, Sevilla, Imprenta del Diario de Sevilla, 1849.
- Lamus Obregón, Marina, *Entre la pluma y la acción*, Lorenzo María Lleras, Bogotá, Luna Libros, 2016.
- Laserna Pinzón, Mario, *Estado fuerte o caudillo*, Bogotá, Populibro, 1968.
- Lecompte Luna, Álvaro, *Castillo y Rada. El gran colombiano*, Bogotá, Instituto Caro y Cuervo, 1977.
- Ley 2 de 1850. Nivel Nacional*. Consultado en <<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12626>>.
- Ley 39 de 1903. Sobre Institución Pública*. Consultado en <https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles102524_archivo_pdf.pdf>.
- Ley y reglamentos orgánicos de la enseñanza pública en Colombia, acordados en el año de 1826*, Bogotá, Imprenta de Manuel María Viller-Calderón, 1826.
- Leyes de 1884*, Bogotá, Imprenta de Vapor de Zalamea Hermanos, 1884.
- Leyes de Colombia, Colección de las que expidió la Asamblea Nacional de 1910*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1918.
- Leyes y decretos del Estado Soberano de Antioquia expedidos por la Legislatura en sus sesiones de 1869*, Medellín, Imprenta del Estado, 1870.
- Liedman, Sven Eric, “A la búsqueda de Isis: educación general en Alemania y Suecia”, en Sheldon, Rothablat y Wittrock, Bjorn, *La Universidad europea y americana desde 1800, las tres transformaciones de la universidad moderna*, Barcelona, Editorial Pomares Corredor, 1996.
- Liévano Aguirre, Indalecio, *Rafael Núñez*, Bogotá, Grijalbo, 2011.
- Loaiza Cano, Gilberto, “Educar y gobernar, ensayo sobre el proceso de fundación de la Universidad Nacional de Colombia”, en *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, Bogotá, núm. 29, 2002.

- Loaiza Cano, Gilberto, *Manuel Ancízar y su época, Biografía de un político hispanoamericano*, Medellín, Eafit, Universidad Nacional, 2004.
- Los cursantes de Derecho Constitucional y Ciencia Administrativa del Colegio Mayor de San Bartolomé*, Bogotá, s. e., 1840.
- Los doce códigos del Estado de Boyacá, tomo 1*, Chiquinquirá, Imprenta de Fajardo e Hijo, 1883.
- Los doce códigos del Estado de Cundinamarca, tomo 1*, Bogotá, Imprenta de Echeverría Hermanos, 1859.
- Lleras, Lorenzo María, *Proyecto de Lei sobre Enseñanza Pública*, Bogotá, Imprenta del Neogranadino, 1850.
- Lleras, Alberto, *Memorias*, Bogotá, Banco de la República, 1997.
- Magoni, Clizia, *Fueros y libertades, el mito de la constitución aragonesa en la Europa moderna*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, 2012.
- Malagón Pinzón, Miguel, *El pensamiento administrativo sobre el Ministerio Público en Colombia*, Bogotá, Uniandes, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Malagón Pinzón, Miguel, “La acción pública de inconstitucionalidad en la Colombia del siglo XIX a través de una ley sobre el Colegio Mayor del Rosario”, en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 9, núm. 2, 2007.
- Malagón Pinzón, Miguel, *Salvajes, bárbaros e inmigrantes en el derecho administrativo hispanoamericano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- Malagón Pinzón, Miguel. *Vivir en policía*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Malagón Pinzón, Miguel y Gaitán Bohórquez, Julio, “Opinar en tiempos de guerra, el aborto temprano de la libertad de cátedra en la vida republicana colombiana”, en *Revista de Estudios SocioJurídicos*, Bogotá, núm. 1, vol. 10, junio del 2008.
- Malagón Pinzón, Miguel y otros, *Tratados y manuales del período radical*, Bogotá, Uniandes, 2015.
- Mannori, Luca, *Uno Stato per Romagnosi, vol. II*, Milán, Giuffrè Editore, 1987.
- Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del Diritto Amministrativo*, Roma, Editori Laterza, 2001.
- Manrique, Juan Clímaco, *Breves observaciones acerca de algunos de los preceptos legales que organizan la administración pública en los municipios de Colombia*, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1892.

- Martínez Delgado, Luis, *Historia de un cambio de gobierno*, Bogotá, Editorial Santafé, 1958.
- Martínez Simanca, Albio, *Simón Latino y la librería La Gran Colombia, patrimonio cultural de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2004.
- Maurois, André, *Historia de Francia*, Barcelona, Círculo de Lectores, 1973.
- Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán, tomo 1*, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949.
- Mejía Gutiérrez, Jaime, *La universidad republicana y laica en Colombia*, Bogotá, ESAP, 2017.
- Mendoza Pérez, Diego, *Evolución de la sociedad colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1994.
- Mestre, Jean Louis, *Aux origines de l'enseignement du droit administratif: le "Cours de législation administrative" de Portiez de L'Oise*, París, RFDA, 1993.
- Meyer, Jacob Peter, *Tocqueville*, Madrid, Tecnos, 1965.
- Montaña Plata, Alberto, *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Moreno de Ángel, Pilar, *Santander*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.
- Narganes de Posada, Manuel J., *Tres cartas sobre los vicios de la instrucción pública en España y proyecto de un plan para su reforma*, Madrid, Siglo XXI, 2013.
- Nieto García, Alejandro, "Algunas precisiones sobre el concepto de policía", en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- Nieto García, Alejandro, "Los estudios sobre la administración pública: la necesidad de construir una disciplina que sea la base formativa de una clase directiva profesionalizada", en *Estudios de derecho y ciencia de la administración*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2001.
- Olando García, Hernán Alejandro, *Comentarios a las lecciones de ciencia constitucional de Juan Félix de León*, Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009.
- Olarte Camacho, Vicente, "Nociones elementales de derecho administrativo", en *El Foro, Revista Jurídico Administrativa*, núm. 48 y 49, 30 de junio de 1905.
- Ortiz Mesa, Luis Javier, "La Universidad Nacional de Colombia durante la guerra de las escuelas y la Regeneración (1876-1899)", en *Universidad, cultura y Estado, tomo 1*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.

- Pantoja Marian, Daniel, *El supremo poder conservador, el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio, 2005.
- Pareja, Carlos H., *Curso de derecho administrativo*, Bogotá, Editorial ABC, 1937
- Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho administrativo, instituciones generales*, Barcelona, Ariel, 2003.
- Parra Pérez, Carraciolo, *La monarquía en la Gran Colombia*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1957.
- Pérez de Arce, Hermógenes, *El administrador público: o sea, estudios sobre principios generales de administración*, México, INAP, Colegio de Administradores Públicos de Chile, 2015.
- Pérez Escobar, Jacobo, *Presentación a la introducción a las ciencias morales y políticas de Luis Antonio Robles*, Bogotá Universidad del Rosario, 2009.
- Pérez Perdomo, Rogelio, *Los abogados en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.
- Perez Silva, Vicente, “Biografía de Florentino González”, en *Memorias de Florentino González*, Medellín, Editorial Bedout, 1971.
- Pérez, Santiago, *Manual del ciudadano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- Pérez, Enrique, *Vida de Felipe Pérez*, Bogotá, Imprenta de la Luz, 1911.
- Periódico Proclama del Cauca*. Consultado en <<https://www.proclamadelaucuca.com/jose-maria-quijano-wallis/>>.
- Pinto, Luis, *Estudio sobre el recurso contencioso administrativo*, Bogotá, Arboleda y Valencia, 1916.
- Pinzón Ramos, Martín Alonso, *Andrés Bello, jurisconsulto*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1983.
- Pinzón Ramos, Martín Alonso, *Florentino González, jurisconsulto y hacendista*, Bogotá, Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2009.
- Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín, *Constituciones de Colombia, tomo 1*, Bogotá, Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, 1951.
- Porcel, Baltasar, *Los chuetas mallorquines*, Barcelona, Editorial Bruguera, 1977.
- “Programa para la Enseñanza de los Fundamentos de Religión en las Universidades de la República, formado por el Dr. Cerbeleón Pinzón y aprobado por la Dirección Jeneral de Instrucción Pública”, Biblioteca Nacional de Colombia, Fondo Pineda, tomo 61.

“Programa para la Enseñanza del Derecho Administrativo en las Universidades de la República, formado por el señor Juan de Dios Aránzazu i aprobado por la Dirección Jeneral de Instrucción Pública”, 1844.

Proyecto de Código Administrativo de la Unión, Bogotá, Imprenta de Ignacio Borda, 1878.

Proyecto de Código de Instrucción Pública para el Estado de la Nueva Granada acordado por el Consejo de Estado, Bogotá, Imprenta de José Ayarza, 1834,

“Proyecto de lei sobre Fomento de la Instrucción Pública”, Biblioteca Nacional, Fondo Pineda, 774.

Proyecto de ley sobre instrucción pública y exposición de motivos, Bogotá, Imprenta Nacional, 1913.

Quijano Wallis, José María, *Memorias autobiográficas histórico políticas y de carácter social*, Bogotá, Editorial Incunables, 1983.

Reglamentos de las facultades de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Imprenta Nacional, 1906.

Renaut, Marie Hélène, *Histoire du Droit Administratif*, París, Ellipses, 2007,

Restrepo Piedrahita, Carlos, *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.

Restrepo Piedrahita, Carlos, *Control de constitucionalidad, Colombia y República de Nueva Granada, 1821-1860*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2006.

Revista de la Instrucción Pública de Colombia, tomo 1, Bogotá, Tipografía de La Luz, 1893.

Revista de la Instrucción Pública de Colombia, tomo xvi, 1905.

Revista de la Instrucción Pública de Colombia, núm. 33, Bogotá, octubre de 1894.

Revista Judicial, núm. 11, Bogotá, 13 de noviembre de 1894.

Rivadeneira Vargas, Antonio José, *Felipe Pérez, el caballero andante de Soconuca*, Tunja, Academia Boyacense de la Lengua, 2016.

Robledo, Emilio, *La Universidad de Antioquia, 1822-1922*, Medellín, Imprenta Oficial, 1923.

Robles, Luis Antonio, *Introducción a la ciencias morales y políticas*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.

Rodríguez, Libardo, *Un siglo de jurisdicción administrativa y de derecho administrativo en Colombia*, Bogotá, Editorial Temis, 2013.

Romagnosi, Gian Domenico, *Principi Fondamentali di Diritto Amministrativo*, Milano, Cesare Orena, 1814.

- Romancini, Malu y Gomes Lopes, Daniele Fernanda, *Retrospectiva histórica do ensino jurídico no Brasil*, Consultado en <<http://www.faccrei.edu.br/wpcontent/uploads/2016/10/retrospectivahist%c3%93ricadoensinojur%c3%8ddiconobrasil.pdf>>.
- Rueda Enciso, José Eduardo y Gómez Contreras, Elías, *La República liberal decimonónica en Cundinamarca 1849-1886*, Bogotá, ESAP, s. f.
- Sabine, George, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Samper, José María, *Historia de un alma*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.
- Sanín Cano, Baldomero, *Administración Reyes*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2015.
- Sarria, Eustorgio, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, ESAP, 1961.
- Schmitt, Carl, *El defensor de la Constitución*, Madrid, Taurus, 2009.
- Serrano, Sol, *Universidad y nación*, Santiago, Editorial Universitaria, 2016.
- Sieyes, Emmanuel Joseph, *Escritos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Skowronek, Stephen, “Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920”, en Schuck, Peter, *Foundations of Administrative Law*, Nueva York, Thomson, 2004.
- Stolleis, Michael, *Histoire Du Droit Public en Allemagne 1800-1914*, París, Dalloz, 2014.
- Stolleis, Michael, *Histoire du Droit Public en Allemagne, La Théorie du Droit Impérial et la Science de la Police*, París, PUF, 1998.
- Stolleis, Michael, *Introducción al derecho público alemán (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Marcial Pons, 2017.
- Tanzi, Héctor José, “La enseñanza del derecho constitucional en la Facultad de Derecho de Buenos Aires”, en *Academia, Revista sobre Enseñanza del Derecho*, año 9, núm. 17, 2011.
- Thuillier, Guy, “Les principes d’administration publique de Charles-Jean Bonnin (1812)”, en *La Revue Administrative*, Francia, núm. 267, mayo-junio, 1992.
- Tirado Mejía, Álvaro, *Aspectos políticos del primer gobierno de López Pumarejo*, Bogotá, Editorial Planeta, 1995.
- Tobón Arbeláez, Diego, *Principios fundamentales del derecho administrativo*, Medellín, Tipografía Industrial, 1939.

- Tocqueville, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, México, FCE, 1998.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, FCE, 1973.
- Torres Caicedo, José María, *Ensayos biográficos y de crítica literaria*, Segunda Serie, París, Librería Europea, 1868.
- Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Rodríguez Paniagua, José María, *Historia del pensamiento jurídico, vol. 1. De Heráclito a la Revolución Francesa*, Madrid, Universidad Complutense, 1992.
- Uribe Urán, Víctor, “Preparando mandarines, apuntes sobre la historia de la ciencia administrativa y su enseñanza en Nueva Granada durante la Colonia y comienzos de la República, 1590-1850”, en *Revista Innovar, Universidad Nacional*, núm. 7, 1996.
- Uribe, Antonio José, *La reforma administrativa en Colombia*, Bogotá, Librería Colombiana Camacho Roldán & Tamayo, 1917.
- Uribe Urán, Víctor, *Vidas honorables*, Medellín, Universidad Eafit, 2008.
- Uricoechea, Fernando, *Estado y burocracia en Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional, 1986.
- Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla*, Bogotá, Editorial Panamericana, 2010.
- Vanegas, José, *Elementos de administración pública*, Bogotá, Casa Editorial de La Cruzada, 1922.
- Villamil Ardila, Carol, *Aproximación histórica a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.
- Villegas Botero, Luis Javier, “Oposición del Estado de Antioquia al proyecto educativo radical y la Universidad Nacional”, en *Universidad, Cultura y Estado, tomo I*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2017.
- Von Justi, Juan Enrique, *Ciencia del Estado*, México, INAP, 1996.
- Wise De Gouzy, Doris, *Antología del pensamiento de Mariano Ospina Rodríguez*, Bogotá, Banco de la República, tomo II, 1990.
- Xifra Heras, Jorge, *Curso de derecho constitucional, tomo 1*, Barcelona, Editorial Bosch, 1957
- Young, John Lane, *La reforma universitaria de la Nueva Granada (1820-1850)*, Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 1994.

Este libro se terminó de imprimir
y encuadernar en septiembre de 2019
en Bogotá, D. C., Colombia.
Se compuso en la fuente ITC New Baskerville
de cuerpo 10 puntos.