

# EL RÉGIMEN DE LOS INTENDENTES EN LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821: UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN POLICIAL EN EL ESTADO REPUBLICANO\*

Miguel Malagón Pinzón\*\*

---

\* Este artículo es desarrollo del proyecto “Historia de la Administración Pública”, de la línea de Investigación de Pluralismo Jurídico, Administración Pública y Justicia de la Universidad del Rosario.

\*\* Abogado de la Universidad del Rosario (Colombia). Magíster en Derecho Administrativo de la misma institución. Doctor en Ciencia Política y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor - Investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Director de la línea de investigación en Pluralismo Jurídico, Administración Pública y Justicia de la Universidad del Rosario.  
*Correspondencia:*

## Resumen

*El artículo nos presenta un tema inexplorado en la historia del derecho administrativo colombiano, cual es el de la aplicación del régimen de Intendencias en la Constitución de 1821. Los Intendentes formaron parte de la Ciencia de la Policía, es decir, de la Ciencia de la Administración en el Estado Absoluto. Estos eran agentes del poder central y tenían importantísimas competencias como la de administrar justicia y la de gobernar, entre otras. Durante el período de dominación española no tuvieron vigencia en la Nueva Granada, pero por disposición expresa de la legislación que desarrolló la Constitución de Cúcuta rigieron en nuestro país. Es decir que Colombia aplicó uno de los postulados del absolutismo en los inicios de la República. Por otro lado, también se muestra la aplicación de la Ordenanza de Corregidores española de comienzos del siglo XVIII en la nombrada Carta de 1821. Fenómeno este que nos sirve para explicar que nuestro derecho de la Administración no es de vertiente exclusiva francesa, sino que se ha nutrido de diversas fuentes, como por ejemplo la española.*

**Palabras clave:** Intendencias, corregidores, policía, administración.

## Abstract

This article displays an unexplored subject in the history of the Colombian administrative law. This is the application of the Intendancies regime in the Constitution of 1821. The Intendants were part of Science of the Police, that is to say, the Management in the Absolute State. These were agents of the central power and had the authority to administer justice and to govern, among others. During the period of Spanish domination they did not have any use in New Granada, but by express disposition of the legislation that developed the Constitution of Cucuta they prevailed in our country. That is to say, that Colombia applied one of the postulates of absolutism in the beginnings of the Republic. On the other hand, this article also examines the application of the of XVIII century Spanish Corregidores Decree on the Constitution of 1821. In short, these institutions help us to explain that the sources of our Administrative Law is not exclusively French, but it has been nourished from diverse countries, like Spain in these specific cases.

**Key words:** Administration, police, intendants, corregidores.

*Fecha de recepción:* 23 de julio de 2008

*Fecha de aceptación:* 12 de octubre de 2008

## 1. INTRODUCCIÓN

La historia tradicional del derecho administrativo colombiano siempre nos la han presentado como un tributario de la influencia napoleónica francesa. Nosotros somos de una opinión diferente, ya que hemos estudiado el ascendiente español de este ordenamiento jurídico<sup>1</sup>. En este artículo mostramos la aplicación de importantes disposiciones, creadas en el Despotismo Ilustrado Español, dentro el primer texto constitucional, producido después de la independencia definitiva de la Península. Estas normativas aplicadas en 1821 desarrollan la teoría de la Ciencia de la Policía, es decir del derecho administrativo imperante en el Estado Absoluto, dentro de un contexto republicano. Estas subsistencias nos sirven para corroborar que nuestro derecho de la administración pública, no llega al país en el año de 1914 con la puesta en funcionamiento del Consejo de Estado, como el juez especial de las materias administrativas. Sino que, por el contrario, su origen se remonta al periodo colonial, y en concreto a la aplicación de los postulados de la Policía, y para este caso específico del papel que cumplieron los funcionarios delegados del poder central conocidos como Intendentes dentro de la primigenia administración americana.

## 2. LOS ORÍGENES. LA CIENCIA DE LA POLICÍA

La expresión policía deviene de los griegos y en concreto de la palabra *Politeia*. Esta voz hacía referencia a las distintas formas de gobierno de la polis, tales como monarquía, aristocracia y democracia. La *Politeia* servía para “distribuir las funciones u oficios de los ciudadanos, describiendo lo que corresponde hacer a cada ciudadano como función propia [...]”<sup>2</sup>. Posteriormente fue heredada por Roma y conocida como *Politia*, vocablo que era sinónimo de *Res Publica*. Esta palabra significaba

<sup>1</sup> MALAGÓN PINZÓN, Miguel. *Vivir en Policía: Una contralectura a los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.

<sup>2</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 347.

la organización de la *Civitas*<sup>3</sup>. De aquí derivó a las lenguas europeas, siendo conocida como *Policía*<sup>4</sup>.

El primer Reino que la implementó fue el Ducado de Borgoña, donde “adquirió una importancia operativa inmediata, al ser el instrumento en las manos del príncipe, para implementar tanto sus fines políticos como los deberes de su Estado”<sup>5</sup>.

De Borgoña pasó a Alemania, y se convirtió “en uno de los mejores instrumentos políticos de los principados alemanes”<sup>6</sup>. Como consecuencia de esto, la policía tuvo dos desarrollos diferentes, uno en Francia y otro en Alemania. En el país galo adquirió un significado absolutamente técnico, en el ámbito de la precoz orientación juspublicista que allí asume –a causa de las distintas (más anticipadas) condiciones constitucionales– de la actividad del Estado. Se refería, en este sentido, a la “defensa de la soberanía frente a las persistentes fuerzas excéntricas dirigidas a conservar o reconquistar los antiguos privilegios locales”. Se relacionaba con la “posición de defensa y no de ataque” del Soberano; la *police* era entendida en principio como el conjunto de las actividades de gobierno reductibles a la seguridad y la tranquilidad de los súbditos (y del príncipe)<sup>7</sup>.

En este Estado apareció por primera vez en las Ordenanzas Reales de 1403, donde existen referencias a la “*police et bon gouvernement*” de París. En otras Ordenanzas de 1465 referentes a la Cámara de Cuentas se dice “*la conduite et police de la chose publique de nostre royaume*”<sup>8</sup>.

Mientras que en Alemania, la policía fue el “instrumento del que se sirvió el príncipe territorial para imponer su presencia y autoridad frente a las

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 348.

<sup>4</sup> GUERRERO, Omar. *Estudio Preliminar al libro Ciencia del Estado de Juan Enrique Von Justi*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, p. 18

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> MESTRE, Jean Louis. *Introduction Historique au Dorit Administratif François*. Paris: PUF, 1985, p. 161.

fuerzas tradicionales de la sociedad imperial: el emperador, por encima de él, y las clases territoriales, por debajo”<sup>9</sup>. En los principados alemanes la palabra policía se empleó primigeniamente en la segunda mitad del siglo XV, y hacía relación al “buen orden, el buen gobierno, la seguridad, el interés común y la actividad asistencial de la autoridad”<sup>10</sup>.

En España, la primera vez que se utilizó este vocablo fue en 1440 en las Cortes de Valladolid, donde “los procuradores reclaman que «la cosa pública sea regida en toda buena policía e gobernada e sostenida en verdat e justicia», poco después, en la reunión celebrada en Olmedo en 1445, se postula la superioridad del poder regio aduciendo, entre otros argumentos, que la subordinación del monarca a sus súbditos sería “repugnante a toda buena policía”<sup>11</sup>.

En la península, la policía se constituyó, al igual que en Alemania, en el instrumento en manos del monarca para expandir su poder absoluto frente a los estamentos. La pax pública vendrá a ser de esta manera la razón de ser de la Ciencia de la Policía y del Estado Absoluto. En un principio este mantenimiento de la tranquilidad era competencia de los señores feudales, los gremios y los municipios, estos tenían, por ejemplo, la misión de conservar y custodiar los caminos públicos y los puentes, cobrando para ello un peaje<sup>12</sup>, esta situación cambió al ir asumiendo cada vez más poder y competencias el soberano hasta llegar a controlar cualquier perturbación de la paz<sup>13</sup>.

Su primera definición se identificaba con la conservación del buen orden de la comunidad<sup>14</sup>, con el gobierno, la administración y el orden

<sup>9</sup> GUERRERO, Omar. *Estudio Preliminar*, *Op. cit.*

<sup>10</sup> STOLLEIS, Michael. *Histoire du droit public en Allemagne*. Paris: PUF, 1998. p. 558.

<sup>11</sup> GONZALEZ ALONSO, Benjamín. *Las raíces ilustradas del ideario administrativo. De la Ilustración al Liberalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 164.

<sup>12</sup> MESTRE, Jean Louis. *Introduction*. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>13</sup> VILLAR PALASI, José Luis. *Derecho Administrativo (Tomo I). Introducción y teoría de las normas*. Madrid: Universidad de Madrid, 1968, p. 118.

<sup>14</sup> CARRO, José Luis. *Policía y dominio Eminente como técnicas de intervención preconstitucional*. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1981, p. 289.

interiores. En la obra *Política para Corregidores*, de Castillo de Bovadilla, escrita en 1597, se asimiló policía con el vocablo griego *politeia*, y se 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”<sup>15</sup>. En Francia se usaron indistintamente los dos términos; un escrito de Boutillier de finales del siglo XIV lo confirma, sin tener en cuenta que política se empleaba a veces como el adjetivo de policía<sup>16</sup>. Vemos entonces una influencia aristotélica sobre la policía designándola como el buen gobierno público de la ciudad y el Estado, conforme a las coordenadas de la época (en las que entran no sólo el orden y la salubridad públicos, sino también el orden moral y religioso)”<sup>17</sup>.

El entender la policía como la administración interior del Estado excluyó los asuntos eclesiásticos, que en Alemania pasaron a estar en cabeza del Príncipe después de la reforma protestante<sup>18</sup>. Debido a que Lutero combatió ferozmente al Papado debilitándolo, para expandir el poder laico de los príncipes sobre los súbditos. No obstante, debemos agregar que la reforma protestante no era absolutista, sino más bien liberal, ya que se basaba en la libertad de conciencia, madre de todas las otras libertades. Pero que actuó como fortalecedora del poder absoluto, por razones de conveniencia<sup>19</sup>, para derrotar a su principal rival, el catolicismo.

En España en el siglo XVIII, en la primera edición del *Diccionario de la Lengua*, la policía tuvo otras dos acepciones que le debemos sumar a la ya mencionada. La segunda hacía referencia “ a la cortesía y urbanidad

<sup>15</sup> GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*. Madrid: Marcial Pons, 2002, p. 67.

<sup>16</sup> MESTRE, Jean Louis. *Introduction. Op. cit.*, p. 162.

<sup>17</sup> PAREJO, Luciano. *El concepto de Derecho Administrativo*. Caracas: Jurídica Venezolana, 1985, p. 44.

<sup>18</sup> GARRIDO FALLA, Fernando. Las transformaciones del concepto jurídico de Policía Administrativa. En: *Revista de Administración Pública*, N° 11, mayo- agosto 1953, p. 13.

<sup>19</sup> GARCÍA -TREVIJANO FOS, José Antonio. *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo I). Madrid: Revista de Derecho Privado, 1964, p. 18.

en el tratamiento y en las costumbres, y, en tercer lugar, nombraba el cuidado y limpieza de los espacios y los objetos”<sup>20</sup>.

También en la península, en el setecientos, se dictaron varias disposiciones que desarrollaron la comprensión de este concepto de policía. En primer lugar, el Real Decreto de 2 de abril de 1717 por el que se dividió el Despacho Universal en tres Secretarías que eran la de Estado y Negocios Extranjeros; la de Guerra y Marina; y la de Justicia, Gobierno Político y Hacienda; aquí se asimiló el gobierno político a la policía. De igual forma se expidieron la Ordenanza de Intendentes y Corregidores de 13 de octubre de 1749 y la Real Cédula, aclaratoria de la Ordenanza de Intendentes, del 13 de noviembre de 1766, que buscaron dividir las competencias de justicia y policía y hacienda y guerra, entre corregidores e intendentes respectivamente. Aquí se observa que se excluyeron de la policía los asuntos de la hacienda real y de la guerra, lo que aclaraba aún más el concepto de administración interior del Estado<sup>21</sup>.

La evolución del término continúa, y se agrega a la anterior el eudemonismo, o mejor la postura de que la policía busca el bienestar de los súbditos, su felicidad<sup>22</sup>. Esta posición correspondió al último período del Absolutismo, en el que aparentemente se intervenía en la vida pública para alcanzar el bienestar general y no el beneficio del propio príncipe. El soberano asumió estas tareas que antes correspondían a la iglesia, primero con la reforma y luego con el despotismo ilustrado; así, en Alemania el príncipe controlaba la beneficencia y las universidades, funciones que anteriormente estaban en manos de los clérigos<sup>23</sup>. Es una

---

<sup>20</sup> Diccionario de Autoridades. Real Academia Española de la Lengua. Madrid, 1737, p. 311.

<sup>21</sup> NIETO, Alejandro. Algunas precisiones sobre el concepto de policía. En: *Revista de Administración Pública*, N° 81, 1976 y también en *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2001, p 344 -345.

<sup>22</sup> Esta idea de felicidad tiene su creador en Christian Wolff, y en la Escuela del Derecho Natural Racional, que predicaba la idea del pacto social y que entendía que “la felicidad de cada uno no sería otra cosa que la contrapartida que todo individuo puede pretender de la entidad abstracta a la que con el pacto social le ha sacrificado su propia libertad.” CARRO. *Op. cit.*, p. 292.

<sup>23</sup> VILLAR PALASI, José Luis. *Derecho Administrativo*. *Op. cit.*, p. 194.

cobertura ideológica de las medidas mercantilistas del autoritarismo regio<sup>24</sup>, pues el soberano no consultaba a sus súbditos para averiguar por su felicidad, sino que de forma paternalista asumía cual era el bienestar general. No obstante, es indudable que la postura por alcanzar la felicidad o el bienestar general, que asumió la Policía en manos del príncipe es una técnica jurídico-política que subsiste hoy en día en el derecho administrativo, aunque con otra interpretación ideológica como es la del Estado Social de Derecho.

Con el advenimiento del siglo de las revoluciones la policía volverá a sufrir variaciones conceptuales y se verá reducido su campo de acción, nuevamente, a la garantía de la seguridad pública y del orden, “o más exactamente a la idea de que la coacción sólo debe emplearse para apartar peligros, no para hacer más feliz al súbdito”<sup>25</sup>. Así se entenderá que la policía tiene una faceta negativa que se desarrolla en la seguridad y el orden y otra positiva que se expresa en el bienestar. Surge así la división entre policía de seguridad y policía de bienestar. La actividad administrativa se reducirá a la coacción<sup>26</sup> y no al fomento o bienestar, que pasarán a ser tareas de la sociedad civil. Estas variaciones ocasionaron el derrumbamiento de los ideales del autoritarismo, el cual encontrará ahora barreras a sus poderes y a su intervencionismo en las libertades de los ciudadanos, que ya no son súbditos, porque se han establecido límites garantizados por las leyes, que transforman a la Administración en mera ejecutora del poder legislativo y que imposibilitan su actuación sin una habilitación previa<sup>27</sup>.

En el siglo XIX, la policía padecerá múltiples contradicciones fruto de la ideología liberal de que estaba imbuida. Porque algunas veces al pretender conservar y proteger los derechos individuales limitando su actuación, se generó un abuso de estas libertades y otras, porque ocasionó una acción ilimitada de la policía, al demostrarse que los

<sup>24</sup> NIETO, Alejandro. *Algunas. Op. cit.*, p. 349.

<sup>25</sup> CARRO. *Op. cit.*, p. 293.

<sup>26</sup> GARRIDO FALLA. *Op. cit.*, p. 14.

<sup>27</sup> NIETO, Alejandro. *Algunas. Op. cit.*, p. 351-352.

controles establecidos para contenerla resultaban insuficientes debido a “los intereses políticos de quienes ostentan el poder y disponen de la policía”<sup>28</sup>.

### 3. EL NACIMIENTO DE LOS INTENDENTES. LA DIVISIÓN ENTRE LA POLICÍA Y LA JUSTICIA

El cambio que produjo el liberalismo en la noción de policía dará origen al control judicial sobre la misma. Es así que, al existir derechos que se pueden hacer valer frente a la administración, los ciudadanos pueden recurrir las actividades de policía que les causen daños. Surgió así la distinción entre policía y justicia, diferenciación importantísima porque termina con la máxima de que no existía apelación en materias de policía<sup>29</sup>.

El origen de esta separación es medieval; en esta época surgió la diferencia entre la *gubernaculum* y *jurisdictio*. El primer término se refería a las relaciones con los otros Estados y al orden interno; estas competencias eran denominadas *arcana imperii*, eran de naturaleza discrecional, no podían ser ejercidas por medio de leyes establecidas sino por la prudencia y la sabiduría reales. Por la *jurisdictio* se entendía el poder de administrar justicia; esa potestad limitaba al rey por el derecho y sus actuaciones debían hacerse siguiendo la ley. Esta prerrogativa del manejo de la justicia hacía al rey soberano, porque era la fuente de la justicia, esto le confería un carácter sacro, ya que dictar justicia según la concepción medieval era una tarea que pertenecía a Dios y no al hombre. El gobierno era absoluto, pero limitado. El monarca para gobernar necesitaba oír el “parecer de órganos institucionales con funciones específicas que lo informaban sobre el estado del reino y a través de una administración de oficiales reclutados en los distintos estamentos que, actuando en nombre del rey, estaban vinculados a límites legales”<sup>30</sup>. A pesar de todas

<sup>28</sup> *Ibíd.*, 360.

<sup>29</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La formación histórica del principio de autotutela. En: *Moneda y Crédito*, N° 128, 1974, p.67.

<sup>30</sup> MATTEUCCI, Nicola. *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, 1998, p. 39-40. Para ahondar recomendamos a KANTORO-

estas limitaciones no existía una institución que juzgara las violaciones reales de la *jurisdictio*, el monarca no era responsable jurídicamente y sólo existía el tiranicidio o la deposición como remedios excepcionales ante un mal gobernante<sup>31</sup>.

Esta distinción en la edad moderna tiene su génesis en la creación de unos funcionarios especiales denominados fiduciarios o comisarios. Estos agentes actuaban 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”<sup>32</sup>. En Francia fue donde por primera vez en Europa se produjo esta disputa. Esta se desarrolló entre los intendentes y los parlamentos. Una vez superada la Edad Media, la competencia de la *jurisdictio*, se había dividido entre el rey y el parlamento, detentando éste las potestades de veto y registro de las leyes regias. Con la llegada de unos nuevos comisarios, denominados intendentes, se presentó un conflicto entre la justicia retenida, que ellos tenían, y la justicia delegada que recaía en el parlamento. El antecedente intencional más claro se dio en 1564 con la creación del cargo de “*Superintendant de Finance*”, asignándole las competencias de controlar y supervisar las finanzas reales redactando presupuestos anuales. Por debajo de ellos se crearon unos intendentes de finanzas, que en un comienzo habían sido *maîtres des requêtes*, estos eran abogados, magistrados de la casa del rey y miembros de dos Consejos, el Consejo Privado y el Consejo de Estado y de Finanzas, que formaban parte del Consejo Real. “El primero era tribunal de apelaciones para las cuestiones contenciosas derivadas de decisiones judiciales o administrativas que contraviniesen los principios legales establecidos; y

---

WICZ, Ernest. *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid: Alianza, 1985, p. 144-187; VON GIERKE, Otto. *Teorías políticas de la Edad Media*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 210-238; ULLMANN, Walter. *Principios de gobierno y política en la Edad Media*. Madrid: Alianza, 1985, p. 174-176.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo. Instituciones generales*. Barcelona: Ariel. 2003, p. 13.

el segundo tenía jurisdicción sobre toda cuestión relativa al patrimonio real y a las finanzas de la nación, incluyendo los asuntos tributarios<sup>33</sup>. Los primeros intendentes militares aparecieron en Córcega y Lyon en 1555. En esta última ciudad se crearon los primeros intendentes de justicia con carácter permanente (1601-1607). Posteriormente, con Luis XIII, se quiso progresar en el manejo de los impuestos, para ello se le asignó esta tarea a los *maîtres des requêtes*, y a nuevos intendentes de finanzas, justicia y policía. Estas tres competencias se dividían en potestades voluntarias y contenciosas; las primeras se referían al poder de reglamentación, que concretamente para la policía se iba a expresar en edictos destinados a conservar el orden público y la disciplina, y las segundas a competencias judiciales propiamente dichas, en las que se resolvían conflictos entre las partes. Hay que anotar que no todos los oficiales poseían ambas competencias, como por ejemplo el *Grand voyer de France*, que sólo tenía la jurisdicción voluntaria. Por el contrario el parlamento sí tenía de forma plena las dos facultades<sup>34</sup>.

Vemos entonces que los intendentes irrumpen así en el mundo jurídico, como unos jueces concurrentes con el parlamento, sirviendo de instrumento de centralización del poder real; no en vano serán considerados antecedentes de los prefectos napoleónicos, y como parte importantísima en el proceso de lucha contra los poderes intermedios y contra la nobleza, como estamento que integraba el poder judicial<sup>35</sup>. El enfrentamiento entre policía y justicia fue en realidad un conflicto entre justicia retenida y justicia delegada, es por ello que no estamos ante el nacimiento de un poder administrativo diferente de la tradicional *jurisdictio*. El Consejo de Estado y Finanzas constituyó el eje de la jurisdicción retenida que se encargó de resolver los asuntos en los que se veía involucrada la administración interior, es decir, la policía. Durante

<sup>33</sup> REES JONES, Ricardo: *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México: UNAM, 1979, p.51.

<sup>34</sup> MANNONI, Stefano. *Storia dell'accentramento amministrativo in Francia* (Vol. I). *La formazione del sistema (1661-1815)*. Milano: Giuffrè Editore, 1994, p. 13-19.

<sup>35</sup> MANNORI, Lucca y SORDI, Bernardo. *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Bari, 2002, p. 108.

el reinado de Luis XIV, con una decisión del 8 de julio de 1661, este Consejo pudo avocar el conocimiento de cualquier asunto, vetando a la Corte o a los parlamentos de conocer negocios o procesos en donde el rey había retenido y reservado su juzgamiento para sí mismo o para su Consejo<sup>36</sup>.

Esta disposición dio origen un siglo más tarde a que se comenzara a asimilar el control general, la centralización, y sus agentes los intendentes, con la administración. De igual manera se entendió que ésta actuaba, además de estar al servicio del rey, buscando el servicio público. El eje por lo tanto de la administración, de acuerdo con la reglamentación de Luis XIV, fue la facultad de avocarse asuntos que eran propios de la jurisdicción contenciosa, de la justicia ordinaria, en donde estaba involucrado el interés general. Es por ello que un jurista provenzal, el famoso Portalis, formulará la acertada separación entre la jurisdicción ordinaria, antes actividad jurisdiccional, y la jurisdicción del intendente:

[...] les formes juridiques, les tribunaux, les loix civiles sont des institutions admirables pour qu'un citoyen puisse défendre ses biens et sa vie contre un autre citoyen. Elles sont admirables encore pour protéger le citoyen contre le public, dans le cas et dans les choses où le public est vis-à-vis de ce citoyen á l'instar d'un particulier qui traite avec un particulier. Mais, on ne doit plus se gouverner pas les mêmes régles dans les objets de police ou d'administration générale, c'est-à-dire quand le public traite pour l'intérêt de tous, quand il agit ou quand il opère pour le bien de l'universalité. Alors, la loi civile doit faire place á la loi politique, et le bien commun devient la loi unique et suprême<sup>37</sup>.

Estamos ni más ni menos a un paso de reconocer el derecho de la administración como un derecho diferente del aplicado por los jueces ordinarios en los pleitos sobre las leyes civiles<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> MANNONI, Stefano. *Op. cit.*, p. 21-22.

<sup>37</sup> MESTRE, Jean Louis. *Un droit administratif, a la fin de l'Ancien Regime*. Paris : Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1976, p. 530.

<sup>38</sup> MANNONI, Stefano. *Storia. Op. cit.*, p. 24.

### 3.1. La aparición de los intendentes en España

El origen de estas autoridades intendenciales es francés<sup>39</sup>, aunque tienen antecedentes en la misma península<sup>40</sup>. Estos se remontan a la instauración de los superintendentes<sup>41</sup>, y en concreto al de la Real Hacienda a fines del siglo XVII<sup>42</sup>. Es con Felipe V, el primer Borbón, con el que se instaura plenamente la figura de los intendentes, con el establecimiento en 1711 de la Superintendencia de Ejército y Provincia y en 1717 con la Intendencia de Ejército y Marina<sup>43</sup>.

En 1749 se promulgó otra Ordenanza en la que se ven claramente las cuatro competencias asignadas a los intendentes: la policía o gobierno, la hacienda, la justicia y la guerra. Más adelante, en 1766, se presenta una reforma por medio de la cual se separa el corregimiento de la intendencia, por problemas con la administración de justicia<sup>44</sup>. El propósito de estos nuevos funcionarios era recuperar la economía del Estado que se encontraba en banca rota por la guerra de sucesión y buscar

---

<sup>39</sup> GARCÍA TROBAT, Pilar y CORREA BALLESTER, Jorge. *Centralismo y administración: Los intendentes borbónicos en España. Quaderni Fiorentini*. XXVI. Florencia, 1997, p. 21. En el mismo sentido está KAMEN, Henry. El establecimiento de los Intendentes en la Administración española. En: *Hispania*. Madrid. Instituto Jerónimo Zurita, 1964, p. 368-395.

<sup>40</sup> PIETSCHMANN, Horst. Antecedentes Españoles e Hispanoamericanos de las Intendencias. En: *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo XL. Sevilla, 1983, p. 359-372.

<sup>41</sup> En Portugal los funcionarios comisionados llegan en el siglo XIV con los denominados Veedores de Fazenda; estos se constituyen en delegados del poder real, que producían actos de gracia, hoy mejor conocidos como actos políticos, actos de gobierno. HESPANHA, Antonio Manuel. *História das Institucoes. Épocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982, p.339.

<sup>42</sup> BERMEJO CABRERO, José Luis. Superintendencias en la hacienda del antiguo régimen. En: *Anuario de Historia del Derecho Español*. Tomo LIV. Madrid, 1984, p. 409-431.

<sup>43</sup> COMADRAN RUIZ, Jorge. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y las declaraciones de 1783. Antecedentes franceses y españoles. En: *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 1995, p.12.

<sup>44</sup> NAVARRO GARCIA, Luis. *Intendencias en Indias*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, 1959, p.10-14.

la felicidad<sup>45</sup> de los súbditos<sup>46</sup>, impulsando la industria, la ganadería, la agricultura, la minería; mejorar el comercio y para ello se tenía que promover la navegación, los caminos, los puentes y los puertos<sup>47</sup>. “Y he

<sup>45</sup> “En definitiva, la policía en que se resume la función del Estado tiene por objeto la procura del bienestar o la felicidad de los súbditos, a través de una acción positiva y conformadora que se les impone. La sistematización conforme a principios generales de la multiplicidad de reglas y medidas del poder real en tal sentido, si bien no pone en cuestión la lógica última del Estado Absoluto, produce una apreciable limitación de dicho poder. Surgen así dos fenómenos de gran trascendencia. De un lado, pasa a ser consustancial al Estado una acción pública activa, continuada y permanente –la acción llamada de policía, calificable desde la perspectiva actual de verdadera acción administrativa–, distinta de la consistente en impartir justicia y prácticamente ilimitada en sus fines. De otro lado, tiene lugar un resurgimiento del derecho como valor de orden en sí mismo y, por tanto, como regulador de la actuación pública”. PAREJO ALFONSO, Luciano. *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel, 2003, p. 7 - 8.

<sup>46</sup> “Las gentes de aquel tiempo (el setecientos) no tuvieron temor de los dioses celosos, que se irritan cuando los mortales pronuncian palabras imprudentes. Por el contrario, clamaron que querían su parte de felicidad, que tendrían y que tenían ya. Reflexiones sobre la felicidad, Epístola sobre la Felicidad. Sobre la vida feliz. Sistema de la verdadera felicidad. Ensayo sobre la felicidad. De la felicidad (*Della felicità*). El arte de ser felices (*L'arte di essere felici*). La felicidad (*Die Glückseligkeit*). Ensayo sobre el arte de estar siempre feliz (*Versuch uber die Kunst stets fröhlich*). Sobre la felicidad (*Über die Glückseligkeit*), de la felicidad (*Oh happiness*). He aquí lo que en diversas lenguas osaron escribir como título de sus libros. Como el descubrimiento, después de haber colmado los individuos, iba a aprovechar a los pueblos; extendieron sus beneficios: Tratado de la sociedad civil y del medio de volverse feliz contribuyendo a la felicidad de las personas con quienes se vive; De las causas de la felicidad pública. De la felicidad pública; Della pubblica felicità; La felicità pubblica, Ragionamenti... riguardanti la pubblica felicità; Riflessioni sulla pubblica felicità; Of national felicity. Para tener a mano los mejores tratados sobre la cuestión, hicieron un compendio y lo titularon: El templo de la felicidad. El bello templo estaba allí, sobre la colina feliz. La alegría se tenía a la puerta e invitaba a los humanos a comenzar, al fin, la gran fiesta de la vida”. HAZARD, Paul. *La pensée européenne au XVIII<sup>e</sup> éme siècle. De Montesquieu á Lessing*. París: Ancienne Libraire Furne, Bovin & Cie, 1946, p. 17-18. citado por: RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela. Op. cit.*, p. 214-215.

<sup>47</sup> “Es bajo los Borbones, y en especial en tiempos de Carlos III, cuando junto a los principios rectores que han inspirado la actuación gubernamental española –justicia y evangelización– se abre paso y se sitúa el del fomento de la riqueza, del bienestar y de la felicidad de los súbditos. No importa que el logro de este bienestar material responda a los ideales filosóficos del ochocientos o a la conveniencia del Estado de aumentar la riqueza del país para poder obtener de él mayores impuestos o a las conveniencias militares de disponer de buenas comunicaciones o una firme base económica. El hecho cierto es que bajo Carlos III se concibe un vasto plan de desarrollo, aunque no quede articulado como tal. El Estado es el motor de la colonización interior de España o de las regiones americanas que permanecen estancadas, el que construye carreteras y canales, instala fábricas modelo, estimula las industrias y dignifica a los trabajadores,

aquí por donde la causa de policía viene a ser la piedra de toque de la institución, el nervio que ha de darle eficacia, y la vertiente realizadora, constructiva, que la diferencia y la eleva en categoría por encima de todas las similares, con aquella idea básica que la resume: el fomento”<sup>48</sup>.

### 3.2. Los intendentes en Hispanoamérica

En el siglo XVIII, con las reformas borbónicas, llegan estos comisionados a Iberoamérica. Estos se constituirán en los principales funcionarios delegados del monarca, ellos serán los encargados de fomentar la política del centralismo real.

La primera intendencia en establecerse fue en Cuba, de acuerdo con la real instrucción de 31 de octubre de 1764. Al intendente se le confirieron únicamente competencias de hacienda y guerra. No obstante la buena intención de la Corona, su implementación tuvo mucho rechazo; es por ello que en 1769 el Capitán General de la isla, Bucarelli, solicita su revocación argumentando que era la única Intendencia existente en América<sup>49</sup>. Más adelante, al llegar en 1776 al Ministerio de Indias, José de Gálvez<sup>50</sup> estableció las reformas intendenciales en la Nueva España, el Río de la Plata y el Perú.

---

liberaliza el comercio y renueva la enseñanza; el que toma iniciativas, crea, organiza y controla”. GARCÍA GALLO, Alfonso. Sobre las Intendencias en Indias. En: *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudios de Derecho Indiano*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, p. 1002.

<sup>48</sup> NAVARRO GARCÍA. *Op. cit.*, p.10-14.

<sup>49</sup> MORAZZANI de PÉREZ ENCISO, Gisela. *La intendencia en España y América*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 1960, p. 37 -38.

<sup>50</sup> Con la muerte de Gálvez en 1787, el sistema intendencial sufrió un duro revés, pero siguió subsistiendo hasta la independencia; su última Ordenanza General fue de 1803, pero no llegó a implementarse por el temor del primer ministro Manuel Godoy que entorpeciera la recién creada Ordenanza militar. SÁNCHEZ BELLA, Ismael. Las reformas en Indias del secretario de estado José de Gálvez (1776-1787). En: *Derecho y Administración en las Indias Hispánicas*. Tomo II. Cuenca: Universidad de Castilla la Mancha, 2002, p. 1523-1524.

Este modelo se impuso en el Río de la Plata en 1782<sup>51</sup>. Esta Ordenanza ha sido considerada como una Constitución en sentido material, porque organizó la vida social, administrativa y política de la comunidad<sup>52</sup>.

Posteriormente le siguió la Nueva España en 1787; el propósito de esta reforma fue la descentralizar el poder del Virrey. Para tal fin se crearon doce (12) intendencias, cada una bajo el mando de un intendente, teniendo como principales funciones el “revitalizar el orden político, fomentar la economía y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos de la hacienda pública”<sup>53</sup>.

Para el caso del Perú, en 1784 comenzaron a operar allí los intendentes basándose en la Ordenanza del Río de la Plata. La eficacia de estas autoridades, en las regiones donde prosperó, fue bastante notoria en las capitales de provincia, porque allí controlaban el orden público reprimiendo los desórdenes y porque construyeron gran cantidad de

---

<sup>51</sup> “En 1776 se había establecido el Virreinato con capital en Buenos Aires, e incluía el área de lo que hoy es Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia. El resultado fue un cambio trascendental del equilibrio geopolítico del continente, puesto que Lima, que ya había visto roto su monopolio comercial por la apertura de la nueva ruta comercial del Cabo de Hornos y que había sido la antigua capital de todo el imperio de Sudamérica, sufrió una severa pérdida de categoría. La inclusión del Alto Perú en el nuevo virreinato, con el fin de proveer a Buenos Aires con los beneficios fiscales de Potosí, preparó el camino de la división política permanente de la zona andina”. *Ibíd.*, p. 96.

<sup>52</sup> SAN MARTINO de DROMI, María Laura. Historia de la Administración en Argentina. En: *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo Español. Op. cit.*, p. 325. Según esta autora este documento tiene todas las características de una moderna constitución. “Contiene un preámbulo, una estructura organizacional del poder con reparto de competencias y magistraturas y un anticipo de reconocimiento de derechos y garantías, que se compatibilizan con las declaraciones a propósito de las libertades individuales que se avocan, a fines del siglo XVIII, con la Constitución de los Estados Unidos, la Revolución Francesa y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. Si bien los derechos individuales no son el fuerte de esta Constitución debemos reconocer que guarda una adecuada armonía con los derechos subjetivos: intimidad, libertad e igualdad y, con las libertades operativas de comercio e industria que se perfilan en la época, incluso con la propia Ordenanza de Libre Comercio de 1778, que sancionara el propio Carlos III [...]” Véase *Constitución Indiana de Carlos III*. Buenos Aires. Ciudad Argentina, 1999, p. 10.

<sup>53</sup> FLORES CABALLERO, Romeo. *Administración y política en la historia de México*. México: Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 42.

obras públicas, tales como puentes, cárceles y el adoquinamiento de las calles<sup>54</sup>.

En la Nueva Granada esta reforma no llegó aplicarse por la revolución comunera,<sup>55</sup> y más tarde quedó de nuevo frustrada por la independencia, pues en 1807 se ordenó la creación de las intendencias en el territorio de la actual Colombia<sup>56</sup>, pero no tuvo efectos debido a la invasión napoleónica a España y a los posteriores movimientos en pro de la autonomía que se dieron en nuestro país.

Los intendentes tenían cuatro atribuciones esenciales, policía o gobierno, justicia, guerra y hacienda. Por la causa de policía o gobierno, el intendente tenía que fomentar el desarrollo de la economía, debía cobrar los tributos, mantener en buen estado los caminos y conservar la paz pública<sup>57</sup>. La causa de justicia introdujo la figura de los tenientes letrados, estos funcionarios actuaban como asesores del intendente para asuntos contenciosos civiles y criminales en la capital de las provincias, asumiendo para ello las competencias que antiguamente le estaban asignadas a los gobernadores y virreyes. Las audiencias conocían las apelaciones que se interpusieran contra los autos y sentencias que como jueces ordinarios proferían estos magistrados. Esta situación garantizó más firmemente la independencia de los letrados frente a los intendentes<sup>58</sup>. Por regla general los intendentes no eran abogados “por eso el mismo rey se encargó de exaltar la posición de los tenientes

---

<sup>54</sup> BRADING, David. La España de los borbones y su imperio americano. En: *Historia de América Latina*. Tomo II. Barcelona: Crítica, 1990, p 99.

<sup>55</sup> PHELAN, John Leddy. *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*. *Op. cit.*, p. 19-50 y también GARRIDO, Margarita. *Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*. Bogotá: Banco de la República, 1993, p. 34. KÖNIG, Hans - Joachim. *En el camino hacia la Nación. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la Nación de la Nueva Granada*. *Op. cit.*, p. 148.

<sup>56</sup> NAVARRO GARCÍA, Luis. *Las reformas borbónicas en América*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 1995, p. 103.

<sup>57</sup> ACEVEDO, Edberto Oscar. La causa de policía o gobierno. En: *Estudios sobre la Real Ordenanza*. *Op. cit.*, p. 50.

<sup>58</sup> MARTIRE, Eduardo. La causa de Justicia. En: *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de La Plata*. *Op. cit.*, p. 116-119.

letrados como jueces ordinarios, al ordenar que los intendentes nunca debían separarlos del conocimiento de sus causas [...]”<sup>59</sup>

De igual manera, se estableció que las Audiencias conocieran en apelación de los asuntos de policía o gobierno dictados por los intendentes que pudieran hacerse contenciosos<sup>60</sup>.

#### 4. EL RÉGIMEN DE LAS INTENDENCIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA

La Constitución de Cúcuta es el primer texto constitucional que se promulgó para nuestro país, junto con Venezuela y Ecuador, luego de producirse la Independencia definitiva de España.

Aparentemente esta Carta representó un rompimiento contundente con las instituciones coloniales. Pero como han demostrado algunos autores no hubo tal situación<sup>61</sup>, ya que por ejemplo, esta Constitución le atribuyó en el artículo 10 el ejercicio de la democracia al pueblo. Este concepto no sufrió muchas variaciones respecto de la idea que se tenía del mismo en la Colonia. Allí se excluyó a los negros, a los indios, a las mujeres como elementos integrantes de este vocablo, conformándose entonces únicamente con los hombres, ya fueran españoles o criollos. Con la llegada de la República no existió variación en la integración del pueblo. Debido a que a éste lo conformaban, según lo dispuesto por el artículo 15 del texto, sólo los hombres mayores de 21 años, que supieran leer y escribir, y que tuvieran alguna propiedad raíz. Vemos entonces, que no obstante haber aceptado las ideas revolucionarias, algunas ideas e instituciones prosiguieron teniendo eficacia en los primeros años de nuestra vida republicana.

<sup>59</sup> REES JONES, Ricardo. *Op. cit.*, p. 163.

<sup>60</sup> Según lo establecido por los artículos 5 y 14 de las Ordenanzas del Río de la Plata, concordantes con los artículos 6 y s.s. de la Ordenanza de la Nueva España. LYNCH, John. *Administración colonial española 1782-1810. El sistema de intendencias en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Eudeba, 1962, p. 226, 241.

<sup>61</sup> WILLS OBREGÓN, María Emma. La convención de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta: Imaginando un soberano para un nuevo país. En: *Historia Crítica*, N° 17. Bogotá: Universidad de los Andes, 1998, p. 105 - 139.

Otro ejemplo muy claro de esta situación se presenta con el Régimen de las Intendencias. Hemos visto que éste se implementó en todos los Virreinos de la América Hispana, con excepción de la Nueva Granada. Pero en la Carta de Cúcuta de 1821 se estableció en el artículo 151 que: “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”<sup>62</sup>.

Este artículo fue desarrollado por la ley del 8 de octubre de 1821 que dispuso en su artículo 2º que: “(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 ordenanza e instrucción dada en Madrid a 4 de diciembre de 1786 [...]”<sup>63</sup>

Más adelante reguló en el artículo 6º, que el intendente tenía que rendir cuentas al Presidente de la República y no al Virrey.

De igual manera se preceptuó, en el artículo 9º, 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 [...]”<sup>64</sup>.

Para estos últimos efectos, la Ley del 14 de octubre de 1821 dividió la República en tres distritos judiciales: el del Norte que comprendía Venezuela, Orinoco y Zulia; el del Centro que agrupaba a Magdalena, Cundinamarca y Boyacá; y finalmente el del Sur que se formaba por el Cauca y los que se derivaran de las provincias de Quito<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 111.

<sup>63</sup> Codificación Nacional. Tomo I. Años 1821, 22, 23 y 24. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924, p. 99

<sup>64</sup> *Ibíd.*

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 143.

La ley del 14 de octubre también estableció que en cada departamento debía haber un teniente asesor letrado “ con el mismo objeto, jurisdicción y atribuciones que designa la cita ordenanza del año de 86”. 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 Salas<sup>66</sup>.

Se instituyó que para el despacho de los negocios contenciosos de las causas de policía y justicia, se debía crear en las capitales de los departamentos una escribanía mayor de gobierno<sup>67</sup>.

Por otro lado el texto de Cúcuta creó, en el artículo 153, el cargo de gobernador como principal autoridad en las provincias, quedando subordinado al intendente del departamento<sup>68</sup>.

La mencionada ley del 8 de octubre también desarrolló las competencias de este funcionario, estableciendo, en el artículo 22, que en materia de recursos se seguiría lo mencionado en el artículo 9º sobre el intendente. Adicionalmente, se dijo que cuando el gobernador no fuera letrado debía tener un teniente asesor, de la misma manera que su superior<sup>69</sup>.

La nombrada ley del 14 de octubre creó los tribunales de provincia, que estaban integrados por el gobernador y asesor, quienes debían conocer en apelación de todas las sentencias que hubieren pronunciado los alcaldes ordinarios en demandas civiles<sup>70</sup>.

La República también fue dividida en cantones, entes que estaban bajo el mando de un juez político. Este funcionario tenía las competencias, en conformidad con la ley de 8 de octubre, de cuidar del orden y la tranquilidad públicas, de la seguridad de las personas y bienes de sus habitantes, presidía los cabildos, cuidaba de la policía en todos sus ramos y adicionalmente desarrollaba su jurisdicción en concordancia

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 99.

<sup>67</sup> *Ibíd.*, p. 100

<sup>68</sup> RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas. Op. cit.*, p. 112.

<sup>69</sup> *Codificación Nacional. Op. cit.*, p. 101.

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 155.

con lo estipulado por la Instrucción de Corregidores del 15 de mayo de 1788<sup>71</sup>.

Esta instrucción se expidió en España y tuvo vigencia en nuestro país a través del artículo arriba mencionado. Podemos resaltar de ella los siguientes aspectos:

1. En el artículo XXX dispuso que los corregidores (entiéndanse como jueces políticos) debían emplear todo su celo en erradicar de los pueblos de su jurisdicción los ociosos, vagos y malentretidos, que causaran innumerables desórdenes y perjuicios en la República [...] <sup>72</sup>.
2. El artículo XXXI reguló que los mendigos voluntarios y robustos serán tratados del mismo modo que los vagos; y los inválidos y verdaderamente impedidos para trabajar, harán que se recojan siempre que pueden ser en los hospicios y casas de misericordia, en donde cuidarán que sean bien tratados<sup>73</sup>.
3. El artículo XXXII prescribió que no debían consentir en sus jurisdicciones el pedir limosna a ningún eclesiástico extranjero, secular o regular, sin licencia de su Majestad<sup>74</sup>.
4. Por su parte, el artículo XXXIV estableció que los menesterales y artesanos desaplicados que aunque tuvieran oficio, no trabajaren por desidia, vicios u holgazanería, tenían que estar a la vista. Los corregidores debían cuidar de que se cumpliera con el mayor rigor las escrituras de aprendizaje, tanto de parte de los maestros, como de los padres de los aprendices, sin permitir que aquellos los despidan, ni estos los saquen del oficio, antes de cumplir la contrata sin justa causa examinada y aprobada por la justicia<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 102.

<sup>72</sup> *Instrucción de Corregidores de 15 de mayo del año de 1788, mandada observar por el art. 38 de la ley del Soberano Congreso de Colombia de 8 de octubre del año XI, en todo lo que no sea contrario a la Constitución de la República y leyes posteriores.* Caracas: Imprenta de Juan Gutiérrez, 1822, p. 13

<sup>73</sup> *Ibíd.*

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> *Ibíd.*, p. 14.

5. Las visitas que debía adelantar el corregidor se desarrollaron por el artículo XXXV, disponiéndose que las villas y los lugares de su jurisdicción tenían que ser visitadas sólo una vez<sup>76</sup>.
6. Para los juicios de residencia se dijo que, según el artículo XLII, cuidarán con el mayor esmero y exactitud de no incurrir en el torpe abuso de declarar por buenos y fieles ministros a todos los residenciados indistintamente, aunque contra ellos resulten verdaderos cargos, pues semejante declaración debe reservarse, y es justo que se haga sólo a favor de los que en realidad hayan desempeñado bien y con rectitud sus empleos<sup>77</sup>.
7. Las obras públicas y el fomento se regularon en los artículo XLV a LII, disponiéndose que tenían que investigar en qué estado se encontraban sus tierras, si los ríos podían ser navegables, si había que construir más puentes, si debían limpiar y mejorar los puertos. Se comprometían a fomentar las fábricas de paños, ropas, papel, vidrio, jabón, lienzo. En igual sentido el fomento se extendía a la cría del ganado lanar y vacuno. Se estipuló que obligaran a las justicias de su jurisdicción, a que en lo sitios donde se juntaran uno o más caminos levantaran un poste de piedra con un letrero que dijera “camino para tal parte”<sup>78</sup>.
8. Finalmente, el artículo LXXI previno que los corregidores siguieran las leyes del reino para lograr una buena administración de Justicia y un Buen Gobierno Político y Económico de los Pueblos<sup>79</sup>.

Vemos con estas tres figuras de los intendentes, gobernadores y jueces políticos, que la Constitución de 1821 lo que creó fue la adopción del “Código Administrativo de Ultramar del Despotismo ilustrado español”<sup>80</sup>; aun más lo que se hizo fue trasplantar el pensamiento de la Cien-

<sup>76</sup> *Ibíd.*, p. 15.

<sup>77</sup> *Ibíd.*, p. 17.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p. 18 - 20.

<sup>79</sup> *Ibíd.*, 26.

<sup>80</sup> BUSHNELL, David. *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: El Ancora Editores, 1984, p. 37.

cia de la Policía vigente en la Colonia, al primer texto constitucional, postindependentista de corte liberal republicano.

Tanto la Constitución, como las leyes, copiaron la figura de los funcionarios comisionados o delegados del poder central, que tenían básicamente, las cuatro causas de policía, justicia, hacienda y guerra, como ya hemos visto.

Por otro lado, vemos, que de igual manera, se copiaron los asesores letrados, en el más puro sabor del principio de confusión de poderes reinante en la Colonia.

Es por esto que las leyes citadas establecían que la división de poderes no tenía que ser aplicada en todos los niveles inferiores de gobierno<sup>81</sup>.

Vicente Azuero se pronunció con una crítica contundente a este respecto, diciendo 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 4º de la ley fundamental (división del poder) y el 1º 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<sup>82</sup>.

En conclusión, vemos que nuestra Administración Pública y su derecho regulador, es decir, el derecho administrativo, aparecen en Colombia

---

<sup>81</sup> *Ibíd.*, p. 38.

<sup>82</sup> AZUERO, Vicente. *Antología política*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1981, p. 204.

mucho antes de lo que se ha planteado por la doctrina nacional. Este surgimiento se produce en el primer texto constitucional que se da nuestro país después de la independencia de España.

En esta carta de 1821 no vemos que se hayan producido unas discontinuidades con las técnicas de gobierno y administración imperantes en la Colonia. Es decir, que no hicimos *tabula rasa* con el pasado español e importamos inmediatamente el sistema francés de derecho público.

Como explicamos en el artículo, el derecho administrativo colombiano se nutrió primigeniamente de lo que los alemanes llamaron la Ciencia de la Policía. Este pensamiento que nos llegó por la vía de la península ibérica y de su sistema de administración.

Los representantes más tardíos de este sistema fueron los intendentes, quienes comenzaron a operar en el último cuarto del siglo XVIII, con la excepción de la Nueva Granada, en donde rigieron después de la independencia.

Esto es lo que más resaltamos de este artículo, ya que nos ha mostrado cómo le dimos plena aplicación a la Ordenanza Mexicana de los Intendentes, creada a fines del setecientos, en los comienzos de nuestro siglo XIX.

Prolongando de esta manera la vigencia del derecho colonial español dentro de nuestra Administración Pública, y por ende retrasando sustancialmente la copia del modelo administrativo francés.

## Referencias

- AZUERO, V. (1981). *Antología política*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, p. 204.
- BERMEJO CABRERO, J.L. (1984). Superintendencias en la hacienda del antiguo régimen. *Anuario de Historia del Derecho Español*. Tomo LIV. Madrid, p. 409-431.
- BRADING, D. (1990). La España de los borbones y su imperio americano. *Historia de América Latina*. Tomo II. Barcelona: Crítica, p 99.
- BUSHNELL, D. (1984). *El régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: El Ancora Editores, p. 37.

- CARRO, J.L. (1981). Policía y dominio Eminente como técnicas de intervención preconstitucional. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, p. 289.
- Codificación Nacional. Tomo I. Años 1821, 22, 23 y 24. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924, p. 99
- COMADRAN RUIZ, J. (1995). La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y las declaraciones de 1783. Antecedentes franceses y españoles. *Estudios sobre la Real Ordenanza de Intendentes del Río de la Plata*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, p. 12.
- Diccionario de Autoridades. Real Academia Española de la Lengua. Madrid, 1737, p. 311.
- FLORES CABALLERO, R. (1988). *Administración y política en la historia de México*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 42.
- GALLEGO ANABITARTE, A. (2002). *Formación y enseñanza del Derecho Público en España (1769-2000)*. Un ensayo crítico. Madrid: Marcial Pons, p. 67.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1974). La formación histórica del principio de autotutela. En: *Moneda y Crédito*, 128, p. 67.
- GARCÍA GALLO, A. (1987). Sobre las Intendencias en Indias. *Los orígenes españoles de las instituciones americanas*. *Estudios de Derecho Indiano*. Madrid: Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, p. 1002.
- GARCÍA-TREVIJANOFOS, J.A. (1964). *Tratado de Derecho Administrativo* (Tomo I). Madrid: Revista de Derecho Privado, p. 18.
- GARCÍA TROBAT, P. & CORREA BALLESTER, J. (1997). *Centralismo y administración: Los intendentes borbónicos en España*. *Quaderni Fiorentini*. XXVI. Florencia, p. 21.
- GARRIDO FALLA, F. (1953, mayo-agosto). Las transformaciones del concepto jurídico de Policía Administrativa. En: *Revista de Administración Pública*, N° 11, p. 13.
- GARRIDO, M. (1993). *Reclamos y representaciones. Variaciones sobre la política en el Nuevo Reino de Granada, 1770-1815*. Bogotá: Banco de la República, p. 34.
- GONZÁLEZ ALONSO, B. (1995). *Las raíces ilustradas del ideario administrativo. De la Ilustración al Liberalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 164.
- GUERRERO, O. (1996). *Estudio Preliminar al libro Ciencia del Estado de Juan Enrique Von Justi*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 18
- HAZARD, P. (1946). *La pensée européenne au XVIII éme siècle. De Montesquieu á Lessing*. París: Ancienne Libraire Furne, Bovin & Cie, p. 17-18.
- HESPANHA, A.M. (1982). *História das Institucoes. Epocas medieval e moderna*. Coimbra: Livraria Almedina, p. 339.
- Instrucción de Corregidores de 15 de mayo del año de 1788, mandada observar por el art. 38 de la ley del Soberano Congreso de Colombia de 8 de octubre del año XI, en*

- todo lo que no sea contrario a la Constitución de la República y leyes posteriores.* (1822) Caracas: Imprenta de Juan Gutiérrez, p. 13.
- KAMEN, H. (1964). El establecimiento de los Intendentes en la Administración española. En: *Hispania*. Madrid. Instituto Jerónimo Zurita, p. 368-395.
- LYNCH, J. (1962). *Administración colonial española 1782-1810. El sistema de intendencias en el Río de la Plata*. Buenos Aires: Eudeba, p. 226, 241.
- MALAGÓN PINZÓN, M. (2007). *Vivir en Policía: Una contralectura a los orígenes del derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MANNONI, Stefano. *Storia dell'accentramento amministrativo in Francia* (Vol. I). *La formazione del sistema (1661-1815)*. Milano: Giuffré Editore, 1994, p. 13-19.
- MANNORI, L. & SORDI, B. (2002). *Storia del diritto amministrativo*. Roma: Bari, p. 108.
- MATTEUCCI, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta, p. 39-40. Para ahondar recomendamos a KANTOROWICZ, Ernest. *Los dos cuerpos del rey. Un estudio de teología política medieval*. Madrid: Alianza, 1985, p. 144-187.
- MESTRE, J.L. (1976). *Un droit administratif, a la fin de l' Ancien Regime*. Paris: Librarire Générale de droit et de jurisprudence, p. 530.
- MESTRE, J.L. (1985). *Introduction Historique au Dorit Administratif François*. Paris: PUF, p. 161.
- MORAZZANI de PEREZ ENCISO, G. (196). *La intendencia en España y América*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, p. 37 - 38.
- NAVARRO GARCIA, L. (1959). *Intendencias en Indias*. Sevilla: Escuela de Estudios Hispanoamericanos, p.10 -14.
- NIETO, A. (2001). Algunas precisiones sobre el concepto de policía. En: *Revista de Administración Pública*, N° 81, 1976.
- PAREJO ALFONSO, L. (2003). *Derecho Administrativo*. Barcelona: Ariel, p. 7-8.
- PAREJO ALFONSO, L. (2003). *Derecho Administrativo. Instituciones generales*. Barcelona: Ariel, p. 13.
- PAREJO, L. (1985). *El concepto de Derecho Administrativo*. Caracas: Jurídica Venezolana, p. 44.
- PIETSCHMANN, H. (1983). Antecedentes Españoles e Hispanoamericanos de las Intendencias. En: *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo XL. Sevilla, p. 359-372.
- REES JONES, R. (1979). *El despotismo ilustrado y los intendentes de la Nueva España*. México: UNAM, p.51.
- RESTREPO PIEDRAHITA, C. (2003). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, p. 111.

- SÁNCHEZ BELLA, I. (2002). Las reformas en Indias del secretario de estado José de Gálvez (1776-1787). *Derecho y Administración en las Indias Hispánicas*. Tomo II. Cuenca: Universidad de Castilla la Mancha, p. 1523-1524.
- SANTOFIMIO GAMBOA, J.O. (2002). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 347.
- STOLLEIS, M. (1998). *Histoire du droit public en Allemagne*. Paris: PUF, p. 558.
- ULLMANN, W. (1985). *Principios de gobierno y política en la Edad Media*. Madrid: Alianza, p. 174-176.
- VILLAR PALASI, J. (1968). *Derecho Administrativo (Tomo I). Introducción y teoría de las normas*. Madrid: Universidad de Madrid, p. 118.
- VON GIERKE, O. (1995). *Teorías políticas de la Edad Media*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, p. 210-238.
- WILLS OBREGÓN, M.E. (1998). La convención de 1821 en la Villa del Rosario de Cúcuta: Imaginando un soberano para un nuevo país. *Historia Crítica*, 17, 105 - 139.