

**LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA
DE 1821 EN SU CONTEXTO**

**TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA
Y NACIMIENTO DE LA FAMILIA
CONSTITUCIONAL HISPANOAMERICANA**

ANUARIO X

DE

CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

BERND MARQUARDT &
DAVID LLINÁS & JUAN F. ROMERO (Eds.)

LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA Y NACIMIENTO DE LA FAMILIA CONSTITUCIONAL HISPANOAMERICANA

ANUARIO X
DE
CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO



Bogotá - Colombia
2021

Marquardt, Bernd, La Constitución de Cúcuta de 1821 en su contexto: transformación del sistema y nacimiento de la familia constitucional hispanoamericana, Anuario X de CC - Constitucionalismo Comparado / Bernd Marquardt, David Llinás, Juan F. Romero. - - Bogotá : Grupo Editorial Ibáñez, 2021.

746 páginas; 17 x 24 cm.

Incluye bibliografía.

ISBN:

1. Historia constitucional. 2. Estado. 3. Teoría constitucional. 4. Derecho constitucional. 5. Colombia – Política y gobierno.

342.029 cd 22 ed.

A

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

**LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO:
TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA Y NACIMIENTO DE LA FAMILIA
CONSTITUCIONAL HISPANOAMERICANA.
ANUARIO X DE CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO**

© Bernd Marquardt & David Llinás & Juan F. Romero, editores
© Autores varios
© CC - Constitucionalismo Comparado en la
Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá
<https://sites.google.com/site/constitucionalismocomparadoc/>

© Grupo Editorial Ibáñez
Carrera 69 Bis No. 36-20 Sur
Tels: 2300731 – 2386035
Librería: Calle 12 B No. 7-12 L.1
Tels: 2847524 – 2835194
Librería Teusaquillo: Calle 37 No. 19-07
Tels: 7025760 – 7025835
Bogotá, D.C. – Colombia
www.grupoeditorialibanez.com

Primera edición: julio de 2021
Impreso y hecho en Bogotá, DC, Colombia

ISBN:

Diseño & diagramación: Bernd Marquardt

Imagen en la portada: collage del director de CC - Constitucionalismo Comparado que combina el mapa de Colombia en la estructura departamental de 1824, elaborado por Agustín Codazzi en 1840, con la portada de la impresión original de la Constitución de Cúcuta de 1821 y el retrato de Simón Bolívar del pintor José Gil de Castro de aprox. 1825. Atención: el mapa incluye territorios pre-estatales sin presencia efectiva del poder estatal.

Queda prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

1

LIBRO I

EL SALTO SISTÉMICO DE 1811-1825 EN LA NUEVA GRANADA - COLOMBIA, CON UN ENFOQUE PARTICULAR EN LA CONSTITUCIÓN DE 1821

LA TRANSFORMACIÓN DEL VIRREINATO SANTAFERREÑO DE LA MONARQUÍA DE LAS ESPAÑAS E INDIAS EN LA REPÚBLICA BOGO- TANA DE LA BURGUESÍA HISPANODESCENDIENTE Y LIBERAL 15

BERND MARQUARDT

Introducción.....	15
1. Teorías que desconfiguran en vez de aclarar	17
A) Independentismo e historia patria	17
B) Primer-tercermundismo de tipo trasplante jurídico.....	19
C) Primer-tercermundismo de tipo pos- y decolonial.....	21
a) Reparos historiográficos	22
b) Contradicciones en la composición ideológico-política	29
D) Síntesis intermedia	31
2. Cuatro aproximaciones teóricas prometedoras	32
A) La perspectiva de la historia socio-cultural del Estado y su ordenamiento constitucional	32
B) La perspectiva del constitucionalismo comparado	32
C) La perspectiva mundial.....	34
D) La teoría de la gran transformación.....	36
3. El punto de partida: la Monarquía de las Españas e Indias.....	37
4. Factores ‘push’: el colapso de una potencia de primer rango.....	45
A) Fase I: la gran guerra civil europea de 1792 a 1815 y la división en dos gobiernos competidores	46
B) Fase II: la fracasada restauración autocrática de Fernando VII.....	48
C) Factores transversales	51
D) Factores a largo plazo	52
5. Factores ‘pull’: nuevas utopías políticos-jurídicas que motivaron la revolución burguesa-liberal.....	54
6. Decisiones transformadoras básicas en y alrededor de la carta de 1821	57
A) La norma de normas.....	58

LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO

a)	La codificación iusracionalista de la estatalidad limitada a través de una compacta norma suprema.....	58
b)	La constituyente.....	61
c)	¿Principios universales?.....	64
d)	Constitución transformadora de pretensión normativa.....	65
B)	La organización del poder estatal y de sus subpoderes.....	65
a)	El equilibrio funcional-tridimensional de poderes en vez del juez-guerrero coronado.....	65
aa)	Despidiéndose de la monarquía.....	65
bb)	Pesos y contrapesos.....	66
cc)	Elementos de explicación de la transición sistémica más allá de la marcha triunfal de una idea.....	68
dd)	Una presidencia fuerte.....	71
ee)	Un parlamento de tiempo parcial, pero activo.....	73
ff)	Jueces sin facultades de control constitucional.....	74
b)	Despidiéndose de la co-soberanía eclesiástica.....	75
c)	Estado constitucional y Estado administrativo.....	78
d)	Vacíos: estructuras de poder no constitucionalizadas.....	82
e)	Estado constitucional y estado de excepción.....	83
C)	Los cuatro valores centrales.....	89
a)	La libertad frente a la buena policía.....	89
aa)	Libertad de expresión.....	90
bb)	Libertades económicas.....	92
cc)	Ninguna libertad de culto.....	93
dd)	La cuestión esclava.....	94
ee)	Despidiéndose de la buena policía iussalvadora.....	96
b)	La seguridad –del ciudadano– frente al punitivismo aterrorizante.....	97
c)	La propiedad.....	101
aa)	La expropiación bélica de las tierras de los monarquistas.....	101
bb)	La reforma agraria liberal.....	102
cc)	Propietarismo y negación del Estado tributario.....	104
dd)	La supervivencia de la propiedad dual minera y la caída del Estado minero.....	105
d)	La igualdad legal frente a la sociedad estamental y segmentaria.....	107
D)	Estado y sociedad.....	110
a)	¿Democracia auténtica o econocracia oligárquica?.....	110
b)	Políticas indígenas.....	114
aa)	Los altiplanos: liberación desde arriba y sumisión al sistema burgués.....	114
bb)	Las tierras bajas: pre-estatalidad conservada e inicios del colonialismo republicano.....	119

CONTENIDO

c) La educación popular como programa social a largo plazo para transformar súbditos en ciudadanos.....	120
d) Construyendo nación.....	123
E) La internacionalización: en busca de la inclusión como miembro reconocido en la comunidad de los Estados europeos	128
7. La crisis constitucional de 1830-1831 y la fragmentación de la primera Colombia en tres Estados constitucionales sucesores.....	132
A) El desarrollo: game of thrones andino y acuerdo entre caballeros	132
B) La interpretación: entre los problemas immanentes de un salto sistémico y el colapso del fundamento financiero del Estado	140
C) Las cartas sucesoras en las tres repúblicas pos-colombianas.....	144
8. Elementos de una transformación defensiva que sobrevivieron al salto sistémico durante varios decenios.....	147
9. Elementos comparativos: la Constitución de 1821 en un mundo todavía no tan abierto para la idea del Estado constitucional.....	156
Síntesis.....	155
Bibliografía	159
A) Fuentes primarias.....	159
B) Bibliografía secundaria.....	167

LIBRO II

CONSTITUCIÓN Y NACIÓN

ENTRE LA RESISTENCIA COMUNERA Y LA CARTA DE 1821

¿DE 'COLONIA' A REPÚBLICA INDEPENDIENTE? 181

DAVID ERNESTO LLINÁS ALFARO

Introducción.....	181
1. Nación y Constitución: ¿un asunto de modernidad?.....	186
A) Un poco de historia conceptual	186
B) Nación y Constitución como conceptos: de la resistencia comunera de 1781 a la Constitución de la Villa del Rosario.....	189
a) Una imbricada red conceptual.....	189
b) La resistencia comunera, comentarios introductorios.....	200
c) Un vaivén entre nación y constitución: el 'papelón' de los comuneros resistentes, acusados de rebeldes.....	202
d) ¿Incluyen, o no, las Capitulaciones, algún lenguaje constitucional en el que se incorpore alguna idea de nación?.....	217
2. La transición conceptual de la Nación y de la Constitución: hacia la Villa del Rosario, en 1821	225
A) La Constitución: ¿un asunto anticolonial?	225

B) El discurso constitucional en la Angostura del Orinoco de la Guayana	234
a) Angostura, teatro conceptual: el asunto nacional-constitucional.....	235
b) Las constituciones políticas de la primera Colombia, 1819 y 1820	245
C) El proceso constituyente de la Villa del Rosario	253
a) ¿Por qué es importante la Carta constitucional de 1821?.....	253
b) El carácter nacional y republicano de la Constitución no solo está en su redacción, sino, ante todo, en el proceso de convocatoria al Congreso y en sus debates	254
3. A modo de conclusión: algunos comentarios críticos sobre la Constitución de la Villa del Rosario	265
Bibliografía	272
A) Fuentes primarias.....	272
B) Bibliografía secundaria.....	276

LIBRO III

LOS ALBORES TRÉMULOS DE LA EXCEPCIONALIDAD: CUATRO DÉCADAS ENTRE CONSTITUCIÓN Y EXCEPCIÓN (1790-1830)

283

JUAN FERNANDO ROMERO TOBÓN

Salutación.....	283
1. Los dilemas de la excepción.....	290
A) ¿Una contradicción esencial?	291
B) ¿La excepción como defensa de la constitución?	295
a) ¿La excepción no excepcionalista?.....	297
b) En el camino de la excepción	298
c) La excepción en el debate latinoamericano y caribeño.....	300
aa) La consolidación del proyecto	301
bb) La excepción para garantizar el ‘progreso y la unidad nacional’: el estado de sitio.....	302
cc) La excepción y la cuestión social.....	303
2. La excepción naciente: Europa y la república de las trece colonias	306
A) Martial law y la forma anglosajona de suspensión del habeas corpus.....	309
B) Liberté, égalité, fraternité et excepcionalité: de la ley marcial al estado de sitio.....	312
a) La ley marcial.....	312
b) El asomo del estado de sitio	313
C) Noticias de la monarquía: las variantes española y portuguesa	316
a) España en su laberinto del fauno.....	317
b) Entre el imperio y el mar.....	319

CONTENIDO

D) Otros escenarios europeos	320
a) La constitución polaco-lituana.....	321
b) Meditaciones suizas y la ruta del norte: el reino de Noruega.....	322
3. Los primeros pasos latinoamericanos y caribeños	322
A) En la tierra de las montañas altas: Haití.....	323
B) El poliedro constitucional: las constituciones junteras.....	326
a) Desde el nido del cóndor	327
b) La facultad de arresto como mecanismo de excepción: la limitación al habeas corpus entre otras atribuciones	330
c) La República de Tunja	333
C) La suspensión general de garantías o de la ley de seguridad individual y el protectorado	334
a) Las provincias del Río de la Plata.....	335
b) De los reglamentos chilenos a la constitución provisoria.....	337
c) Un suspiro peruano.....	339
4. Las constituciones en la campaña libertadora: entre la suspensión de la constitución, las medidas extraordinarias y las figuras plenipotenciarias	341
A) Los albores colombianos.....	341
B) En la casa de los duendes	343
C) La ‘nueva’ excepción en las constituciones del sur de Suramérica	348
a) De las Provincias del Río de la Plata a la Argentina.....	349
b) El largo pétalo de mar (P. Neruda).....	350
D) Las constituciones de la campaña del sur	351
a) Del protectorado a la dictadura.....	352
b) El nacimiento de Bolivia y la constitución boliviana	354
5. La monarquía brasileña, la suspensión de garantías y el insular caso paraguayo	356
A) Paraguay ínsula o archipiélago	357
B) El poder moderador y La suspensión de garantías: el Imperio Brasileño.....	358
6. Los modelos mexicano y centroamericano: las facultades extraordinarias	360
A) En las tierras de Huitzilopochtli	361
B) La Federación Centroamericana	363
C) Bifurcaciones y disyuntivas centroamericanas	364
7. El mapa de la excepción suramericana después de la campaña libertadora de los ejércitos del norte	366
A) Naufragios en la pampa.....	367
B) La disolución de la gran(de) Colombia: la Nueva Granada	368
a) El principio del fin.....	368
aa) La dictadura de Bolívar.....	369
bb) La constitución de 1830.....	370
b) Volver a la Nueva Granada con la frente marchita.....	371
C) Los caminos de la separación: Venezuela y Ecuador	373

LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO

a) La ruta final de los chasquis.....	373
b) La Venecia americana.....	374
D) Los siameses del altiplano: Bolivia y Perú.....	375
a) En el latido de América Latina.....	375
b) Perú intermitente y titilante.....	376
E) La inquietud de la calma: Uruguay.....	378
F) El faro del estado de sitio.....	379
Arpegios finales.....	381
Bibliografía.....	383
A) Fuentes primarias.....	383
B) Bibliografía secundaria.....	396

IV. ARTÍCULOS 405

CAPÍTULO IV-A

DE LA CONSTITUCIÓN FEDERADA DE TUNJA
A LA UNITARIA DE CÚCUTA: ANÁLISIS DEL CONTEXTO 407

JORGE ENRIQUE PATIÑO ROJAS & ANTONIO ENRIQUE PATIÑO SÁNCHEZ

Introducción.....	407
1. De la monarquía a la república en la Nueva Granada.....	408
2. De la Primera República a la Constitución de Cúcuta.....	411
A) Primera República.....	412
B) Reconquista.....	412
C) Constitución de Cúcuta.....	415
3. Cartas de Tunja y de Cúcuta en la modernidad.....	416
A) Soberanía republicana.....	417
B) No a la monarquía, sí a la República.....	419
C) Responsabilidad del Estado y de sus autoridades.....	420
D) Ciudadano sí, súbdito no.....	421
E) Derecho a la ciudadanía.....	422
F) Ciudadanía y elecciones.....	422
4. La sinuosa vida de Diego Fernando Gómez de Polanco.....	425
Conclusión.....	428
Bibliografía.....	428
A) Fuentes primarias.....	428
B) Bibliografía secundaria.....	430

CONTENIDO

CAPÍTULO IV-B

EL CONSEJO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1821:
VISCISITUDES EN TORNO A LA FORMACIÓN DE LA FUNCIÓN
CONSULTIVA EN EL ESTADO COLOMBIANO 433

JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO

Introducción..... 433
1. Antecedentes del Consejo de Estado en Colombia..... 435
2. Modelo consultivo gaditano 439
3. El Consejo de Gobierno 448
4. Implicaciones objetivas y subjetivas del funcionamiento del Consejo de
Gobierno..... 456
5. (Re) instauración del Consejo de Estado..... 459
Conclusiones 460
Bibliografía 460
A) Fuentes primarias..... 460
B) Bibliografía secundaria..... 461

CAPÍTULO IV-C

EL ESTADO EDUCADOR EN LA CONSTITUCIÓN
DE VILLA DEL ROSARIO DE CÚCUTA (1821) 465

JOSÉ PASCUAL MORA GARCÍA

Introducción..... 465
1. El Estado educador y el origen de la escuela republicana..... 469
2. Origen de la escuela lancasteriana..... 476
A) Los maestros inspiradores: Fray Sebastián Mora y Berbeo y la Escuela
lancasteriana..... 479
B) Los maestros inspiradores: José María Triana y el Manual de Enseñanza
Mutua..... 481
3. La mujer en el Estado educador de la Nueva Granada..... 482
4. Eficacia del Estado educador en la Nueva Granada..... 484
5. Polémicas por la poca eficacia del Estado educador en Venezuela..... 486
6. Origen de la universidad republicana 489
A modo de conclusión 491
Bibliografía 492
A) Fuentes primarias..... 492
B) Bibliografía secundaria..... 493

CAPÍTULO IV-D

DESTELLOS DE EDUCACIÓN Y PAZ:
UNA MIRADA AL PASADO Y AL PRESENTE 497

MARIELA INÉS SÁNCHEZ CARDONA & JUAN DANIEL FORERO MORA

Introducción.....	497
1. Elementos de educación en la naciente república de 1821.....	497
A) 1811 y las bases de una educación republicana y transformadora.....	498
B) El estallido normativo, la Constitución de 1821 y la apertura educativa.....	500
2. El camino de la educación para la paz: progresos y problemáticas en las transiciones de los siglos XX y XXI.....	505
3. Inconvenientes para la efectividad en la aplicación normativa de la educación para la paz en Colombia.....	509
A) Un primer inconveniente por deficiencia en la veeduría de las políticas públicas de la educación para la paz.....	510
B) Un segundo inconveniente por la falta de formación al profesorado en los temas de paz.....	515
Aproximaciones finales.....	519
Bibliografía.....	520
A) Fuentes primarias.....	520
B) Bibliografía secundaria.....	521

CAPÍTULO IV-E

INTERPRETACIONES DE LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES
ANTE EL PROCESO PENAL A COMIENZOS DE LA REPÚBLICA

UN ESTUDIO SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 1821-1830) 525

CARLOS ALBERTO TORO SILVA

Introducción.....	525
1. Las garantías de la Constitución de Cúcuta y su interpretación gubernamental.....	528
2. La interpretación de la Alta Corte de Justicia.....	534
3. Las garantías constitucionales en la interpretación de las Cortes superiores.....	541
4. Las garantías del título VIII constitucional en la justicia criminal de primera instancia.....	549
Conclusiones.....	555
Bibliografía.....	556

CONTENIDO

A) Fuentes primarias.....	556
B) Bibliografía secundaria.....	556

CAPÍTULO IV-F

LA REGULACIÓN EN HISPANOAMÉRICA Y SU ORIGEN EN COLOMBIA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1821	559
---	-----

MIGUEL MALAGÓN PINZÓN

Introducción.....	559
1. La regulación colonial.....	560
A) Los intendentes franceses y los superintendentes hispánicos y americanos	560
B) Los intendentes hispanoamericanos.....	564
2. Las intendencias republicanas del siglo XIX.....	571
A) Las intendencias en la Gran Colombia, 1821-1830.....	571
B) La regulación de las patentes y los privilegios.....	574
a) Una mirada breve a la temática de las patentes.....	574
aa) Las patentes en la España absolutista.....	574
bb) Las patentes inglesas	575
cc) La patente napoleónica.....	576
b) El intendente y las patentes en la Gran Colombia	577
c) La regulación educativa	580
3. Los intendentes de hacienda y de Argentina y Chile en el siglo XIX	586
A) Los intendentes de hacienda de la república de la Nueva Granada de 1843.....	586
B) Los intendentes en Argentina y Chile en el siglo XIX	591
Conclusión.....	594
Bibliografía	594
A) Fuentes primarias.....	594
B) Bibliografía secundaria.....	595

CAPÍTULO IV-G

EL CONSTITUCIONALISMO CIVILIZATORIO
DE LA NACIENTE REPÚBLICA INDEPENDIENTE DE COLOMBIA:

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1821 COMO PARÁMETRO DE
ENTRADA AL OLIMPO DE LOS ESTADOS CIVILIZADOS
Y AL DERECHO DE GENTES DEL SIGLO XIX

599

EDWARD FRANCISCO ÁLVAREZ TAFUR
& JUAN CAMILO PEÑARANDA TARAZONA

Introducción.....	599
1. El círculo de Estados elites en la Cristiandad Latina Europea y el Ius Publicum Europaeum en el siglo XIX.....	603
2. El Ius Gentium como un derecho reservado de los Estados ‘civilizados’	607
3. El alegato civilizatorio de América Hispana en el ‘club de Estados civilizados’	616
4. El primer constitucionalismo neogranadino y su narrativa internacionalista: el paso interno para el diálogo internacional (1810-1821)	624
5. El reconocimiento en el juego de la relación entre Estados: la política internacional bilateral y multilateral (1821-1830).....	630
Conclusiones	635
Bibliografía	636
A) Fuentes primarias.....	636
B) Bibliografía secundaria.....	641

ANEXO I

CUERPO CONSTITUCIONAL DE LA FUNDACIÓN
DE LA PRIMERA COLOMBIA EN FACSIMILE

645

Leyes fundamentales de 1819 y 1821	647
Constitución de 1821	650

ANEXO II

ACERCA DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN
CC - CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

717

ABREVIATURAS DEL ANUARIO X

725

CAPÍTULO IV-B

EL CONSEJO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1821

VISCISITUDES EN TORNO A LA FORMACIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN EL ESTADO COLOMBIANO

JOSÉ MANUEL SUÁREZ DELGADO¹

“El Consejo de Estado era una cosa y estaba concebido para que fuese otra”.

FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE².

INTRODUCCIÓN

Dentro de los actos de conmemoración del *bicentenario* del Consejo de Estado colombiano en 2017 —una historia convenientemente adaptada— se ha afirmado sin evidencia clara que lleva dos siglos garantizando el Estado de derecho. Semejante afirmación, lo situaría en 1817 como el creador único del concepto solo por los posibles efectos que tras su supervivencia en el orden constitucional vigente vendría a ocultar. Con esta historia excesivamente simplificada se pasan por alto las microhistorias de su surgimiento, supresión y sustitución en la Constitución de Cúcuta de 1821; allí es evidente la existencia de una mimesis del proyecto gaditano del Consejo de Estado, solo que con una denominación distinta: el Consejo de Gobierno.

Sucede, sin embargo, que esta afirmación inicial tan ampulosa del Consejo de Estado creador de un Estado de derecho encaja perfectamente en una historia universal de la difusión del modelo francés que pasa, con toda comodidad, de la Justicia retenida

¹ A Claudia siempre.

² FRANCISCO TOMÁS Y V., “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, en ÍD., *Constitución y escritos de introducción histórica*, Madrid, Marcial Pons, 1996, pág. 105.

a la Justicia delegada como única dinámica comparada de la justicia administrativa³. Mucho más allá de esto, la creación del Consejo de Estado en la Constitución de Cúcuta y su antecedente de 1817 son medios de equilibrio y control y no un mero organismo consultivo⁴. Se incorporaron así a los medios para la defensa de la libertad y la separación de poderes⁵ en esta fase inicial del constitucionalismo colombiano. Con esto también se le concede un papel como organismo de transición constitucional y suplente en casos de vacancia del Presidente, papel que perderá con el tiempo.

Obsérvese que no es esta la primera vez que se emplea una historia a medias o simple ficción como explicación histórica satisfactoria u origen de una institución. Basta con recordar el mito del control del poder regio por el judicial encarnado en la leyenda del molinero de Sanssouci, formulada en la década de 1780 como una presumida defensa judicial contra el monarca⁶, que fue una especie de parodia del distinto caso real de 1779, en el cual el pobre molinero ARNOLD triunfó mediante la sentencia personal del rey FEDERICO II de Prusia *contra* su señor feudal y los jueces de la Corte de la Cámara berlinesa que, por su parte, resultaron condenados por abuso de poder y prevaricación⁷. En un sentido similar, se enuncian los intentos por revivir la *teoría del fisco* durante el siglo XIX, vistos como simples fantasías⁸.

El presente trabajo se propone presentar como tesis central el considerable grado de influencia del constitucionalismo ibérico en Colombia en punto de esta figura, la primera expresión se emplea en sentido amplio y abarca la *Constitución de Bayona* de 1808 como antecedente orgánico de un Consejo de Estado enfocado en una transición constitucional, los Decretos de Regencia y la Constitución de 12 de marzo de 1812. A

³ EDUARDO GARCÍA DE E., “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa, Su adquisición definitiva de un estatus de jurisdicción plena y efectiva” en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, Madrid, CEPC, 2009, págs. 167-183, 173; ALEJANDRO MARTÍNEZ M., *Sistema político-administrativo y administración consultiva en Francia*, Madrid, IEL, 1986, pág.103; JUAN SARMIENTO E., *La justicia administrativa entre dictaduras, Una crítica a la construcción del derecho administrativo en Colombia*, Bogotá, Uniandes, 2018, págs. 55-56.

⁴ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, *op. cit.*, pág. 100.

⁵ Vid. GIOVANNI LOBRANO, “Giovanni Lobrano ‘Mezzi per la difesa della libertà’ e ‘forme di governo’”, en *Segundas Jornadas Italo-Latinoamericanas de defensores cívicos y defensores del Pueblo Tribunalado – Poder Negativo y defensa de los Derechos Humanos, en homenaje a G. Grosso a cura di A. Triscioglio*, Torino, Ledizioni, 2018, págs. 185-236.

⁶ JOSÉ E. PARDO, *Hay jueces en Berlín, Un cuento sobre el control judicial del poder*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pág. 63.

⁷ Caso famoso de la historia del derecho alemán. Análisis detallado en: PETER OESTMANN, *Wege zur Rechtsgeschichte, Gerichtsbarkeit und Verfahren*, Colonia & Weimar & Viena, Böhlau, 2015, págs. 186 y ss. Ver, la repercusión literaria del caso Arnold como un error judicial en BERNHARD SCHLINK, *El regreso*, Madrid, Anagrama, 2007 (título original en alemán: *Die Heimkehr*, Zürich, Diogenes, 2006), págs. 27 y s.

⁸ Vid. la opinión crítica de OTTO MAYER, *Derecho administrativo alemán*, t. 1, *Parte general*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1982 (título original en alemán: *Deutsches Verwaltungsrecht*, t. 1, Leipzig, Duncker & Humblot, 1895 - 3ª ed. de 1924), pág. 69. Sobre el resurgir del fisco: “tendremos oportunidad de demostrarlo ampliamente. Después de haber escrito estas líneas JULIUS HATSCHEK (“Die rechtliche Stellung des Fiskus im BGB”, en *Verwaltungsarchiv*, núm. 7, 1899, págs. 424 y ss) ha tratado de hacer revivir el antiguo. Pero en realidad, más bien lo ha reemplazado por una creación de su fantasía”.

esta fase le seguirá la fase de intercambios y supresiones que abarca todo el siglo XIX. Se hará una exposición de este punto con arreglo al siguiente plan de exposición.

En una primera parte, se analizarán los antecedentes del Consejo de Estado en Colombia y el contexto previo a su implementación por SIMÓN BOLÍVAR (aparentemente el hito fundacional del existente actualmente). Luego, reconocida la ascendencia del diseño de la Constitución de Cádiz en la Constitución de 1821, se revisarán las funciones de sus respectivos Consejos, comenzando por el de Regencia y el creado en Cádiz (se trata de dos figuras que entran en un ámbito de complementariedad). Después, se le dedicará atención al Consejo de Gobierno creado en 1821 analizando algunos de los asuntos tratados y luego se hará un análisis de su trabajo en función de las materias en que debía ser escuchado y las memorias administrativas existentes. En una última sección se examinarán las implicaciones que tuvo toda esta estructura en la organización que la sucedió.

1. ANTECEDENTES DEL CONSEJO DE ESTADO EN COLOMBIA

Sin dejar de reconocer la influencia nominal del modelo francés en la creación del Consejo de Estado instaurado por SIMÓN BOLÍVAR el 30 de octubre 1817 actuando como Jefe Supremo de la proclamada República de Venezuela⁹ y su estructura consultiva¹⁰, es posible también ver allí una latente influencia paralela de la Constitución de Cádiz. Con respecto a este presumido hito fundacional, se considera importante no desconocer la realidad concreta de un *Consejo sin Estado*, pues en 1817 todavía no hubo ningún Estado colombiano o venezolano, sino precisamente un grupo guerrillero en la periferia llanera que simuló sus futuras pretensiones a través del uso sistemático de un lenguaje estatal. La realidad estatal empezó a nacer dos años más tarde¹¹.

Como es normal, estas operaciones no eran de mera superposición e implicaban una recepción con matices, esto se deja ver en el diseño de los Consejos de Estado.

⁹ ALLAN R. BREWER C., “La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, como parte del proceso de reconstitución del Estado de Venezuela”, conferencia en el XXIII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Encuentro del Bicentenario, Bogotá, Consejo de Estado, 2017, en <http://allanbrewerarias.com/wp-content/uploads/2017/11/1203.1205.-Brewer.-Angostura-1817.-C.de-Edo-1.pdf> (1.7.2021).

¹⁰ EDUARDO ROZO A., *Bolívar y la organización de poderes*, Bogotá, Temis, 1988, pág. 57. Cfr. sobre la inspiración de este ANDRÉS OSPINA G., *De la jurisdicción administrativa a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ¿Un viaje de ida y vuelta?* Bogotá, UExt, 2009, pág. 22.

¹¹ Así: BERND MARQUARDT, *Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, t. 1, *Los métodos & la Modernidad Temprana, Los Virreinos de la Monarquía española, 1519-1825*, Bogotá, Ibáñez, 2019, pág. 83; también en t. 2, *La era del republicanismo y de la modernidad ilustrada e industrial*, Bogotá, Ibáñez, 2020, pág. 77, nota 206. Presentación detallada en la ponencia: “El Consejo de Estado colombiano y la consolidación del Estado de derecho, Una visión comparada”, en el XXIII Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Encuentro del Bicentenario, organizado por el Consejo de Estado, en el Centro Empresarial Colsubsidio, Bogotá, el 2.11.2017.

En el caso gaditano (de la Regencia a la Constitución) era un órgano consultivo y de equilibrio. El Consejo de Estado creado en 1817 era un órgano ‘constitucional’ pleno –sin constitución–, siguiendo a uno de los cercanos colaboradores del *libertador*, JOSÉ MANUEL RESTREPO (1781-1873). Debido a la ausencia de otras instituciones, el Consejo de Estado llanero tenía pretensiones más amplias como el texto del mismo decreto de creación que le atribuía, en simultánea, una función legislativa provisoria¹² y, como complemento de esta, funciones ministeriales o reglamentarias agrupándose en ramos:

“El consejo de Estado debía suplir las veces del cuerpo legislativo, conforme al decreto de su creación. A él tocaba la iniciativa de las leyes, reglamentos e instrucciones que juzgara necesarios para la salud y prosperidad de la República. Debía ser consulta por el poder ejecutivo antes de que se pusiera en ejecución las leyes y reglamentos que decretara. Tendría voto consultivo en todos los casos arduos que ocurrieran, y a su dictamen prestaría el jefe supremo la mayor atención. Otra de las altas funciones en que intervendría el consejo de Estado sería el de las relaciones exteriores, para darles un centro de unidad, interviniendo también en los contratos que se hicieran con el objeto de adquirir toda especie de elementos de guerra. Sobre todo, dijo, que era urgente el establecimiento del consejo de Estado para llenar provisionalmente las funciones del jefe supremo en caso de fallecimiento, pues la República sufriría de un considerable trastorno, si no quedase establecido un consejo de gobierno antes de emprenderse la próxima campaña, durante la cual debía ausentarse el jefe de la República”¹³.

Ahora, en cuanto a su composición por rubros ministeriales¹⁴ puede hablarse de una influencia inicial directa del modelo de la España napoleónica de Bayona que había dividido su Consejo así¹⁵ y una cercanía con el modelo judicial gaditano mediante la presencia de jefes de alta corte:

“El consejo de Estado se dividió [continúa RESTREPO] en tres secciones, cuyos presidentes nombró el mismo jefe supremo. Componíase la primera sección denominada, de Estado y de hacienda, del intendente general FRANCISCO ANTONIO ZEA, el intendente de la provincia de Guyana FERNANDO PEÑALVER y de los ministro de las cajas de Angostura JOSÉ MARÍA OSSA y VICENTE

¹² BREWER C., *La creación del Consejo de Estado*, *op. cit.*, pág. 2. *Vid.* sobre la influencia de Cádiz en BOLÍVAR, ROZO A., *Bolívar y la organización de poderes*, *op. cit.*, págs. 58-59.

¹³ JOSÉ M. RESTREPO, *Historia de la revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, t. 1, Medellín, UdeA, 2009 (1848), pág. 926.

¹⁴ RESTREPO, *Historia de la revolución*, *op. cit.*, pág. 927.

¹⁵ *Vid.* la nota de EDUARDO ROCA R. sobre instituciones híbridas que tomaban elementos de la organización previa y lo adaptaban a la Carta de Bayona: “Después de la constitución se crearon justicia, negocios eclesiásticos, negocios extranjeros, interior, hacienda, guerra, marina, indias y policía general”, en “La génesis del constitucionalismo español y el Estado de derecho. Los diputados americanos de 1812”, en *Revista Galega de Administración Pública*, vol. 1, núm. 4, Vigo, EGAP, 1993, pág. 96.

LECUMA; la segunda de guerra y marina, la presidía el almirante LUIS BRION, y eran sus miembros el general MANUEL CEDEÑO, gobernador de la provincia de Guyana, el coronel TOMÁS MONTILLA, gobernador de la plaza de Angostura, el comandante general de la caballería PEDRO HERNÁNDEZ y el jefe del estado mayor de la división de provincia FRANCISCO CONDE. Presidía la tercera sección, del interior y de justicia, el presidente de la alta corte JUAN MARTÍNEZ, y eran miembros los abogados LUIS PERAZA, JOSÉ ESPAÑA y ANTONIO JOSÉ BETANCOURT. Fuera de estos miembros, el consejo de Estado se componía de los generales de brigada CARLOS SOUBLETTE, jefe del estado mayor general, y JOSÉ ANTONIO ANZOÁTEGUI, comandante del jefe de la guardia de honor, de los coroneles ANTONIO DÍAZ, comandante de las fuerzas sutiles, MATEO SALCEDO, JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ, JOSÉ MANUEL OLIVARES, FERNANDO GALINDO; así como el comandante general del ejército MANUEL BREMONT”¹⁶.

Lo dicho hasta aquí se corrobora frente a la más técnica estructura constitucional que tenía la misma figura en la *Constitución de Bayona* de 1808 fijando unos rubros o secciones en los que se dividía su trabajo (art. 52), asignándole una función consultiva (art. 59). Al tiempo que se había establecido unos tipos de participantes con un perfil claramente jurídico (art. 56) y se había fijado un principio de alternancia entre organismos consultivos con el Consejo del Rey (art. 54):

“Art. 52. Habrá un Consejo de Estado presidido por el Rey, que se compondrá de treinta individuos a lo menos, y de sesenta cuando más, y se dividirá en seis secciones, a saber:

Sección de Justicia y de Negocios Eclesiásticos. Sección de lo Interior y Policía General. Sección de Hacienda. Sección de Guerra. Sección de Marina y Sección de Indias.

Cada sección tendrá un presidente y cuatro individuos a lo menos.

Art. 53. El Príncipe heredero podrá asistir a las sesiones del Consejo de Estado luego que llegue a la edad de quince años.

Art. 54. Serán individuos natos del Consejo de Estado, los ministros y el presidente del Consejo Real; asistirán a sus sesiones cuando lo tengan por conveniente; no harán parte de ninguna sección, ni entrarán en cuenta para el número fijado en el artículo antecedente.

Art. 55. Habrá seis diputados de Indias adjuntos a la Sección de Indias, con voz consultiva, conforme a lo que se establece más adelante, art. 95, título X.

¹⁶ RESTREPO, *Historia de la revolución, op. cit.*, págs. 926-927.

Art. 59. El Consejo de Estado, en los negocios de su dotación, no tendrá sino voto consultivo”¹⁷.

En cuanto al detalle de sus funciones se encuentra i) funciones relativas a la preparación de leyes civiles y criminales y reglamentos de la administración pública (art. 57), la preparación de reglamentos de la administración pública; ii) una función de juzgamiento de la actividad contencioso y de la conducta de los agentes o empleados de la administración pública; iii) la revisión previa de las normas con fuerza material de ley antes de ser ventiladas antes las Cortes u órganos legislativos (art. 60):

“Art. 57. Los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública serán examinados y extendidos por el Consejo de Estado.

Art. 58. Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública.

Art. 60. Los decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado”¹⁸.

Aquí es relevante preguntarse si esta Constitución provisional negada abiertamente por los historiadores españoles¹⁹, merece ser tenida como influencia francesa o española. Al compararse con la *Constitución del año III* o 1795 que le concedía al Consejo de Estado en su artículo 52 dos funciones, la reglamentaria y la de resolver las dificultades que surgieran en materia administrativa²⁰. No sería aventurado afirmar que la redacción corresponde más a las circunstancias locales que en ese momento vivía el Reino de España después de la abdicación forzada y pedido de adopción por NAPOLEÓN – este sí voluntario– de FERNANDO VII²¹.

Típicamente, la historiografía colombiana ha subestimado que ni en Bayona ni en París se inventaron los consejos gubernamentales de la nada. Como señala la *Teoría*

¹⁷ Arts. 52-59 de la *Constitución de Bayona de las Españas e Indias, Acte Constitutionnel de l'Espagne* de 1808, en *Gazette National* ou *Le Moniteur Universel*, núm. 197, de 15.7.1808, págs. 773-779, ed. facs. por BERND MARQUARDT (Ed.), *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, Ed. auténtica y comentada*, 2ª ed., Bogotá, Ibáñez, 2011, págs. 27-34, y transcr. por ANTONIO P. BARBAS H. et al. (Eds.), *Constitutional Documents of Portugal and Spain 1808-1845*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 195-236.

¹⁸ Arts. 57-60 de la *Constitución de Bayona de las Españas e Indias, Acte Constitutionnel de l'Espagne* de 1808, *op. cit.*

¹⁹ FRANCISCO VARELA S., *Historia constitucional de España*, Madrid, Marcial Pons, 2020, pág. 531; JOAQUÍN T. VILLARROYA, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, CEC, Madrid, 1997, pág.3.

²⁰ *Constitution du 5 fructidor an III, Constitution de la République Française* de 1795, Supplément à la *Gazette Nationale*, 340 (de 27.8.1795), I-VI, ed. por STÉPHANE CAPORAL (Ed.), *Constitutional documents of France and Corsica 1789-1848*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 105-132.

²¹ EMILIO LAPARRA, *Fernando VII, Un monarca tan deseado como detestado*, Madrid, Tusquets, 2018, págs. 13 y 14.

integral del Estado de MARQUARDT, la idea de un consejo *sui generis*, compuesto de expertos administrativos que apoyaban al monarca en su palacio, era una de las decisiones más antiguas de la historia mundial de la estatalidad. Por ejemplo, en el Imperio de China hubo la unidad consultiva del *junjichù* y en el Imperio Otomano el *diván*. En el Antiguo Régimen europeo de los siglos XVI a XVIII, alcanzaban una cierta complejidad de organización, como lo ilustran los consejos dedicados a los Estados parciales de la *monarquía compuesta* española –los de Castilla, de Aragón, de Italia y de Indias–, mientras el *Consejo Cesáreo-Imperial Áulico* del Sacro Imperio Romano (1498-1806) actuaba no solo como órgano de apoyo, asesoramiento y ejecutor de tareas delegadas del Emperador, sino incluso como corte suprema o máximo órgano judicial, principalmente en asuntos del derecho público, incluyendo una larga serie de sentencias paradigmáticas por demandas del hombre común contra abusos de poder, que se consideraran precursores de la posterior justicia constitucional. Formalmente, estas autoridades centrales ejecutaban tareas delegadas, pero la institucionalización y profesionalización llevó a un grado considerable de autonomía e influencia²².

2. MODELO CONSULTIVO GADITANO

En 1995 el profesor FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE –poco antes de su asesinato por la ETA– llamaba la atención sobre el poco interés que tenía el Consejo de Estado en la Constitución de 1812²³. Como eje central de su análisis puede ser tomado el artículo 236 que se refiere al Consejo como único Consejo del Rey, sin que esta dualidad pudiera verse suprimida en el orden constitucional inmediatamente siguiente²⁴ y tampoco evitó el paralelismo con el efímero Consejo de Gobierno vigente desde 1833 hasta 1836 en el marco del restablecimiento temporal de la Constitución de 1812²⁵.

Si algo semejante hubiera ocurrido en Francia, no se le hubiera podido conceder ninguna razón a ALEXIS DE TOCQUEVILLE que afirmó en su trabajo *El Antiguo Régimen y la revolución*²⁶ la continuidad del Consejo de Estado como sucesor y perfeccionador del Consejo del Rey de raíz medieval. Allí reconocía a este órgano como, “un

²² Véase BERND MARQUARDT, *Teoría integral del Estado, Pasado, presente y futuro en perspectiva mundial*, t. 1, *La era preilustrada y preindustrial, Desde la sociedad pre-estatal hasta el Estado de la paz interna (3000 a.C.-1775 d.C.)*, Bogotá, Ibáñez, 2018, págs. 323-329, 344-347, 363, 501, 608, 610. ÍD., *Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, t 1, *op. cit.*, págs. 83, 191, 217-218, y t. 2, págs. 207 y s. Estudio de un caso con sentencia (proto) constitucional del Consejo Cesáreo-Imperial Áulico: ÍD., “El fenómeno de los procesos de brujería y los orígenes de la justicia constitucional en el Estado judicial de los siglos XVI y XVII”, en revista *Pensamiento Jurídico*, núm. 30, Bogotá, UNAL, 2011, págs. 217-244.

²³ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, *op. cit.*, pág. 9.

²⁴ MARIANO BAENA D. A., *Origen y consolidación de la administración liberal española (1838-1900)*, *Los órganos centrales*, Madrid, INAP, 2012, págs. 34-35.

²⁵ ALEJANDRO NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Madrid, Ariel, 1996, pág. 188.

²⁶ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Itsmo, 2004 (título original en francés: *L’Ancien Régime et la Révolution*, Paris, Michel Lévy Frères, 1856), pág. 90.

cuerpo administrativo de un poder singular, en cuyo seno todos los poderes se reúnen de manera nueva”²⁷. Es factible, que este carácter “nuevo” sea la mejor descripción para la sucesiva creación e incorporación a cuerpos consultivos en el naciente constitucionalismo iberoamericano.

A diferencia de los antecedentes de la ocupación francesa y la transición que dio lugar a la Constitución, el papel del Consejo partía de una base consultiva para darle a una gubernativa desde un punto de vista moderno de dirección política,

“Presencia estamental en un órgano consultivo que, como se está viendo, respondía a exigencias diversas, entre las que hay que incluir la de cumplir las veces de lo que no era: una especie de Senado o Cámara alta. De acuerdo. Pero fijémonos en sus atribuciones principales. El artículo 236 dispone que el Rey deberá ‘oir’ el dictamen del Consejo en los asuntos graves gubernativos. Si sólo fuera eso, estaríamos ante un órgano típicamente consultivo y afín a lo que desde hacía pocos años era el Conseil d’Etat francés. Oír significa escuchar la voz de un órgano técnico, deliberante y no vinculante que asesora o aconseja en materias de gobierno. Pero el Consejo español de la Constitución de Cádiz, sin dejar de ser siempre y sólo órgano consultivo, nunca vinculante, interviene además, por imperativo constitucional en otras materias importantísimas: así, cuando el rey haya de dar o negar la sanción a las leyes, o cuando se trate de declarar la guerra o hacer tratados”²⁸.

A lo que seguía un fuerte poder de dirección y contención del aparato judicial mediante la introducción de una facultad nominadora y, con ella, una fuerte ascendencia sobre el poder judicial:

“Y algo semejante sucedería en relación con otro de los problemas que obsesionaron a los liberales de Cádiz: la lealtad de los empleados públicos y, en especial de los jueces a la Constitución. Las facultades 4ª y 6ª del artículo 171 de la Constitución otorgaba al Rey el nombramiento de todos los jueces y magistrado y la presentación de todos los obispos y dignidades eclesiásticas, pero en ambos casos ‘a propuesta del Consejo de Estado’ disposición que se repite más detallada, en el art. 237, que establece que corresponde al Consejo ‘hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura’. El Rey tiene la decisión, pero el Consejo tiene la llave: la terna. Quien propone, limita y, en último término dispone, puesto que excluye, eliminando a quienes considere *non gratos*. No se olvide que el Consejo, aun siendo nominalmente, del ‘Rey’, es obra de las Cortes, autoras de la terna para cada vacante, y que los consejeros no podrían ‘ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia’ un Tribunal cu-

²⁷ TOCQUEVILLE, *El antiguo régimen y la revolución*, op. cit. pág. 90.

²⁸ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, op. cit., págs. 13-14.

yo miembros debían su condición de magistrados a la libre propuesta del propio Consejo”²⁹.

Al carácter nuevo se le suma también el único; se busca con esto conceder un valor de cambio o afirmación típica de la modernidad, como se verá, esta suerte de función promocional³⁰ como única institución consultiva³¹. Esto puede verse como una negación del antecedente de Bayona.

Con lo dicho no se puede entrar a desconocer la gran tradición previa que tiene la institución del Consejo de Estado en España y el valor previo que tenía en los fondos ultramarinos³². Interesa ahora aclarar el valor del Consejo en el marco de la Constitución del 12 de marzo de 1812 que no lo inventó, sino, más bien, rediseñó y avanzó en la forma de las consultas y, por supuesto, las materias objeto de estas.

La función promocional anotada no pudo evitar la reaparición y los ciclos de supresión del Consejo Real después del intento de unificación de la función consultiva y la asignación de funciones jurisdiccionales al Consejo de Estado:

“En efecto, [sostiene el profesor MARIANO BAENA DEL ÁLCAZAR] la Ley de 6 de julio de 1845 crea el Consejo Real, llamado desde 1846 ‘Consejo Real de España y Ultramar’, cuyo Reglamento se aprueba por Real Decreto de 22 de septiembre de 1845. Va a subsistir hasta la creación del Consejo de Estado, salvo el periodo 1854-1856, es decir, el bienio progresista, pues este partido no veía con simpatía la institución. Componen el Consejo Real el presidente y los ministros, 30 consejeros ordinarios, 16 consejeros extraordinarios, 1 secretario, 1 fiscal y funcionarios o empleados auxiliares.

La doctrina de la época se esfuerza en precisar el carácter y las funciones del Consejo. Respecto a ello se nos dice que el Consejo no es una institución política, sino administrativa, pese a lo cual no debe administrar nunca. Tiene un doble carácter como cuerpo consultivo y como Tribunal contencioso que ejerce una cuasi-jurisdicción. Así, en 1857 se crea por primera vez en el Consejo una Sección de lo Contencioso Administrativo de la que es Secretario Posada, precedente de la que existirá cuando se cree el Consejo de Estado. Desde luego, la doctrina de la época es partidaria de la jurisdicción retenida.

²⁹ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, *op. cit.*, pág. 14.

³⁰ Sobre la creación del concepto en N. BOBBIO y su reflejo en América, *vid.* MARIO LOSANO, “La teoría promocional del derecho, tra Italia e America Latina”, en *Teoría política, Nuova serie Anali I*, Madrid, Marcial Pons, 2011, págs. 89-100.

³¹ ALFREDO GALLEGO A., *Poder y derecho, Del antiguo régimen al Estado constitucional en España, siglos XVIII a XIX, Conceptos, instituciones, y estructuras administrativas del Estado moderno*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pág. 285.

³² MARÍA J. SOLLA S., “Reconsiderando el valor de los fondos de ultramar del Consejo de Estado español para una historia del derecho indiano (1845-1898)”, en *Revista de Indias*, vol. 74, núm. 260, Madrid, CSIC, 2014, págs. 309-326.

Este Consejo Real que, como se ha apuntado, se crea en 1845, se suprime en 1854 por la hostilidad de los progresistas, pero se restablece en 1856 y se mantiene hasta la posterior creación, todavía dentro del reinado de ISABEL II, del Consejo de Estado con esta denominación que ha mantenido hasta ahora. La creación y regulación se hace por Ley de 17 de agosto de 1860. Se da al Consejo una nueva composición, pues lo integran 1 presidente, los ministros y hasta 30 consejeros, si bien además hay que tener presente al Secretario General y al Fiscal de lo Contencioso. Desde luego parece indudable que el volumen de la organización crece, pues el Consejo se potencia al crearse en él tantas Secciones como Ministerios, lo que al parecer ya sucedía antes de 1860 y además se advierte que el número de oficiales del Consejo no puede exceder de 40 y los nombra el Presidente del Consejo de Ministros. Por otra parte, es conocida la También hay que tener presente la existencia de oficiales mayores de Sección desde 1888, y de abogados fiscales desde 1892³³.

De modo y maneras distintas, en la Constitución de 1821 se dará un debate entre el Consejo de Gobierno y el resurgimiento del Consejo de Estado (de creación reglamentaria en 1817) para sustituir al primero como única instancia a la que podía acudir el presidente.

Llegados aquí, es de interés examinar más generalmente la influencia que ha tenido la Constitución de 1812 en la de 1821. Uno de los focos de atención principales tiene que ver con el modelo de soberanía³⁴ que residía en la Nación del artículo 2 de la Constitución de 1821 trasvasado del artículo 4 de la Constitución gaditana³⁵ o la influencia de los modelos electivos municipales, provinciales y cantonales³⁶ con un sistema electivo cercano al mandato imperativo prohibido en las Constituciones revolucionarias y las independencias latinoamericanas basado en el modelo romano republicano de las asambleas provinciales³⁷.

Sin perjuicio de esto, la forma de la implementación del modelo administrativo conformado por su Consejo de Estado y la forma de ejercicio de la potestad reglamentaria son aspectos que han pasado casi inadvertidos para los historiadores del derecho³⁸ y sí para los historiadores en el rubro de historia político-administrativa³⁹.

³³ BAENA, *Origen y consolidación*, *op. cit.*, págs. 34-35.

³⁴ Sobre el origen de la soberanía y sus límites, vid. JOAQUÍN VARELA S., *La teoría del Estado en la Cortes de Cádiz*, 2ª ed., Madrid, CEPC, 2011, págs. 93-128.

³⁵ MANUEL CHUST C., “La notoria trascendencia del constitucionalismo doceañista en las Américas”, en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 26, Sevilla, Cortes Valencias, 2012, pág. 54.

³⁶ CHUST, *La notoria trascendencia*, *op. cit.*, pág. 55.

³⁷ ANDREA TRISCIUOGLIO, “Reflexiones sobre el mandato imperativo, Experiencia romana y constitucionalismo moderno”, en *Temas de derecho administrativo romano comparado*, Madrid, Dykinson, 2021, pág. 34; LOBRANO, *Mezzi per la difesa della libertà*, *op. cit.*, págs. 185-236.

³⁸ Sobre la facultad reglamentaria y el paralelismo presentado entre ambas normas constitucionales, *vid.* JOSÉ M. SUÁREZ D., “Circulares, Acerca de la polivalencia de una fuente de derecho administrativo en el siglo

Varios factores contrapuestos han colaborado a que el modelo administrativo concite una menor atención. Entre otros, el hecho de que el mismo se edificara temporalmente gracias al *Plan de estudios* de 1826, basado en el utilitarismo de JEREMY BENTHAM, aunque después hubiera sido considerado por los autores del siglo XIX como “incompatible con las creencias católicas”⁴⁰. Pero conviene añadir que, precisamente, a estas mismas creencias se les podía endilgar un temprano interés en la América española por la cosa pública que era inseparable de la teología política católica⁴¹. Sin embargo, debido a la distancia entre el plan de estudios benthamita y las creencias católicas se han distanciado⁴². Por fuera de esta contradicción, debe tenerse en cuenta que los análisis adelantados *aguas abajo* sobre la evolución del derecho y la ciencia administrativa tienden a enfocarse en modelos de enseñanza y la creación de manuales⁴³, sin reparar en la forma como incidía (así fuera precariamente) la estructura constitucional en ellos.

A propósito de la estructura administrativa, es evidente la influencia en el modelo para el ejercicio de la facultad reglamentaria diseñado en Cúcuta se ha basado en el del reglamento provisional del 26 de enero de 1812 previsto para la Regencia constitucional⁴⁴ y después adoptado por la Constitución en el artículo 114 con la siguiente redacción: “la Regencia expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes”⁴⁵.

Este tríptico diseñado en la Constitución doceañista ha perdurado en el tiempo y ha acompañado el ejercicio reglamentario durante toda la historia constitucional colombiana subsistiendo hasta la Constitución de 1991 (art. 189 núm. 11). Y, vale decir,

XIX”, en BERND MARQUARDT & DAVID LLINÁS (Eds.), *Historia comparada del derecho público latinoamericano del siglo XIX, Anuario VII de CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ibáñez, 2018, págs. 289-341, 307.

³⁹ ISABEL C. BERMÚDEZ, “La independencia de la Nueva Granada”, en IVANA FRASQUET & ANDRÉA SLEMIAN (Eds.), *De las independencias iberoamericanas a los Estados nacionales (1810-1850)*, Madrid, AHLA, 2009, págs. 181-195, 184.

⁴⁰ JUAN P. RESTREPO, *La Iglesia y el Estado en Colombia*, t. 1, Bogotá, Bibl. Banco Popular, 1987 (1887), pág. 639.

⁴¹ CLÉMENT THIBAUD, “Definiendo el sujeto de la soberanía, Repúblicas y guerra en la Nueva Granada y Venezuela”, en MANUEL CHUST & JUAN MARCHENA (Eds.), *Las armas de la nación, Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica (1750-1850)*, Madrid, Iberoamericana & Vervuert, 2007, págs. 185-219, 187.

⁴² VÍCTOR URIBE URÁN, “Preparando mandarines, Apuntes de historia de la ciencia administrativa en Nueva Granada durante la colonia y a comienzos de la república 1590-1850”, en *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, núm. 7, Bogotá, UNAL, 1996, págs. 87-97; MARIANO BAENA D. A. & EFRÉN BARRERA R., *Los primeros autores de las primeras obras de ciencia administrativa en lengua española e instrucción a los subdelegados de fomento (1833)*, Madrid, INAP, 2016, págs. 69-72.

⁴³ MIGUEL MALAGÓN P., “El proyecto educativo radical y los manuales como herramienta de construcción de ciudadanía”, en ÍD. *et al.*, *Tratados y manuales jurídicos del período radical*, Bogotá, Uniandes, 2015, págs. 25-41.

⁴⁴ FRANCISCO SOSA W., *La construcción del Estado y del derecho administrativo, Ideario jurídico político de Posada Herrera*, Madrid, Marcial Pons, 2001, pág. 66. *Vid.* CARLOS GARRIGA A., “Constitución, ley, reglamento el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm.65, Madrid, BOE, 1995, págs. 449-532.

⁴⁵ SOSA W., *La Construcción del Estado, op. cit.*, pág. 66, nota 13.

que la influencia del modelo gaditano no se ha visto limitada a este específico orden constitucional. Dicho muy brevemente, la Constitución de 1886 con sus términos en el artículo 61 realiza una adaptación de la redacción del artículo 243 de la Constitución de Cádiz:

“Art. 61. Ninguna persona o Corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o la militar⁴⁶. [...] Art. 243. Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos⁴⁷”.

Con esto no solo se relativiza el mito de la inspiración francesa, sino que, se vendría a cambiar la idea de influencia española como una de las causas de la crisis del orden de 1821⁴⁸. Muy al contrario, esta orientación ha servido para desarrollar dinámicas del constitucionalismo local. La influencia del Poder judicial también es latente en cuanto al régimen disciplinario de los jueces, garantizado en el artículo 252 de la *Peña*:

“Art. 252. Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada; ni suspendidos, sino por acusación legalmente intentada”.

Mucho más débil ha sido la garantía de inamovilidad de funcionarios que podían ser suspendidos por decisión del ejecutivo previa sesión del Consejo de Gobierno creado en 1821, sin importar si estos fueran del ejecutivo o del judicial:

“Art. 125. Puede suspender de sus destinos a los empleados ineptos o que delincan en razón de su oficio; pero avisará al mismo tiempo al tribunal que corresponda, acompañándole es expediente o los documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes⁴⁹”.

⁴⁶ Art. 61 de la *Constitución política de Colombia* de 1886, en *Diario Oficial*, núm. 6.758 y 6.759, de 7.8.1886, ed. facs. por MARQUARDT, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, op. cit., págs. 1259-1294.

⁴⁷ Art. 243 de la *Constitución política de la Monarquía española* de 1812, Cádiz, Impr. Real, 1812, ed. facs. por MARQUARDT, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, op. cit., págs. 35-64; y transcr. por HOMEM *et al.*, *Constitutional Documents of Portugal and Spain 1808-1845*, op. cit., págs. 345-390.

⁴⁸ ÁNGEL CUERVO & RUFINO CUERVO, *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, t. 1, Bogotá, Bibl. Popular Colombiana, 1942 (1892), págs. 12-26. Comp. DANIEL GUTIÉRREZ A., “La creación de la República de Colombia, De la práctica gubernativa al diseño constitucional (1819-1821)”, en MARÍA T. CALDERÓN (Ed.), *Política y constitución en tiempos de las independencias*, Bogotá, UExt, 2017, págs. 205-228, 206.

⁴⁹ Art. 125 de la *Constitución de la República de Colombia* de 1821, Villa del Rosario de Cúcuta, Espinosa, 1821, ed. facs. por MARQUARDT, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, op. cit., págs. 645-714 (reed. en el Anexo I del presente *Anuario X*); y transcr. ÍD. (Ed.), *Constitutional Documents of Colombia and Panamá, 1793-1853*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 97-117.

De ahí que exista una pronunciación de un factor luego desvelado en el constitucionalismo español, la dependencia o una, “definición de justicia estrechamente ligada a la administración”⁵⁰.

Otra notoria coincidencia y, a la vez, discrepancia, viene dada en el lugar de la felicidad en la vida de la nación. En Cádiz estaba en la finalidad misma del Gobierno insertándose como su finalidad en el artículo 13. En Cúcuta estaba en el artículo 191 y era esta una razón para sustituir el orden constitucional de forma convencional cuando no se lograre esta finalidad:

“Art. 13. El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen. [...] Art. 191. Cuando ya libre toda o la mayor parte de aquel territorio de la República que hoy está bajo el poder español, pueda concurrir con sus representantes a perfeccionar el edificio de su felicidad, y después que una práctica de diez o más años haya descubierto todos los inconvenientes o ventajas de la presente Constitución, se convocará por el Congreso una gran Convención de Colombia autorizada para examinarla o reformarla en su totalidad”.

Y pese a que, se trata de instituciones, aparentemente, dispares, el Consejo de Estado gaditano y el Consejo de Gobierno grancolombino tienen en común, como punto de partida, el hecho de ser órganos de vigilancia y control⁵¹ sobre la actividad del ejecutivo participando en sus funciones y, al tiempo, servir de instituciones mediadoras⁵² entre el ejecutivo monárquico y el ejecutivo republicano, en cada caso. Distinta en todo caso, será la composición pretendidamente paritaria y confesional del primero compuesto densamente por 40 miembros –12 de ellos ultramarinos con el fin de integrarlos a la Nación de ambos hemisferios anunciada en el art. 2–:

“232. Estos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán Obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios, y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea Diputado de Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del Consejo de Estado, doce, a lo menos, serán nacidos en las provincias de Ultramar”.

⁵⁰ MARÍA J. SOLLA S., “Justicia bajo administración”, en MARTA LORENTE (Ed.), *De justicia de jueces a justicia de leyes, Hacia la España de 1870*, Madrid, CGPJ & Centro de Documentación Judicial, 2007, págs. 287-322, 293.

⁵¹ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, op. cit., pág. 100.

⁵² TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, op. cit., pág. 101.

Siendo la presencia de los consejeros ultramarinos una forma de atenuar la derrota en la lucha por la paridad en el proceso constituyente⁵³. Esta estrategia no era del todo nueva y había sido intentada por NAPOLEÓN BONAPARTE al buscar emisarios de los virreinos americanos para que obedecieran la nueva dinastía bonapartista con la *Constitución de Bayona*⁵⁴. En esta Constitución se había contado con una reducidísima participación de americanos (el 4% frente al 23% inicial y alcanzando un 36,7% en el proceso constituyente de Cádiz⁵⁵):

“[Según EDUARDO ROCA ROCA, a]ntes de su partida FERNANDO VII constituyó una Junta Suprema de Gobierno que asumió el poder, ostentando la soberanía en nombre del Rey, y se comprometía a convocar Cortes, si bien NAPOLEÓN al poco tiempo decidió elaborar una Constitución que legitimara la nueva Corona con el presunto apoyo de la nación, a cuyo efecto la Junta Suprema y un numeroso grupo de nobles y personas representativas, se trasladan a Bayona para constituir una Asamblea que redactara la primera Constitución española, en cuyo momento se decidió la conveniencia de que las provincias americanas estuviesen representadas, y ante los problemas que planteaba la elección de representantes se nombraron directamente personas nacidas en América y se integraron en la Asamblea de Bayona los siguientes: MORAL, Canónigo de Méjico (por Nueva España); FRANCISCO ZEA, Director del Real Jardín Botánico de Madrid (por Guatemala); JOSÉ MILÁ DE LA ROCA (del Río de la Plata); NICOLÁS HERRERA (por Buenos Aires); y por último IGNACIO SÁNCHEZ DE TEJADA (por Santafé), cifra extremadamente reducida si se tiene en cuenta que el número de Diputados previsto para constituir la Asamblea fue de 150, lo que suponía en principio el 4 por ciento del número total, si bien al final sólo concurrieron los cinco Diputados antes relacionados”⁵⁶.

Y, luego, puesta en práctica mediante el *Decreto de 15 de octubre de 1810*, que proclamaba la igualdad entre los españoles europeos y ultramarinos, antecedente del artículo 1 de la Constitución de 1812 que declaraba –conformaba– una nación española conformada por los habitantes de ambos hemisferios:

“Las Cortes generales y extraordinarias confirman y sancionan el inconcuso concepto de que los dominios españoles en ambos hemisferios forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación, y una sola familia, y que por lo mismo los naturales que sean originarios de dichos dominios europeos o ultramarinos son iguales, en derechos á los de esta península, quedando á cargo de

⁵³ TOMÁS Y V., *El Consejo de Estado*, op. cit., pág. 103.

⁵⁴ MANUEL CHUST, “Un bienio trascendental 1808-1810”, en ÍD. (Ed.), *La eclosión juntera en el mundo hispano*, Madrid, FCE & El Colegio de México, 2007, págs. 11-50, 13.

⁵⁵ ROCA, *La génesis del constitucionalismo español*, op. cit., pág. 103; ÍD., *América en el ordenamiento jurídico de las Cortes de Cádiz*, Bogotá, Urosario, 1999.

⁵⁶ ROCA, *La génesis del constitucionalismo español*, op. cit., págs. 95-96.

las Córtes tratar con oportunidad, y con un particular interés de todo cuanto pueda contribuir a la felicidad de los de ultramar, como también sobre el número y forma que deba tener para lo sucesivo la representación nacional en ambos hemisferios. Ordenan asimismo las Cortes que desde el momento en que los países de ultramar, en donde se hayan manifestado conmociones, hagan el debido reconocimiento á la legítima autoridad soberana, que se halla establecida en la madre Patria, haya un general olvido de cuanto hubiese ocurrido indebidamente a ellos, dejando sin embargo á salvo el derecho de tercero. Lo tendrá así entendido el Consejo de Regencia para hacerlo imprimir, publicar y circular, y así disponer todo lo necesario para su cumplimiento. Real Isla de León 15 de Octubre de 1810. - RAMÓN LÁZARO DE DOU, Presidente. - EVARISTO PÉREZ DE CASTRO, Secretario. - MANUEL LUJAN, Secretario.- Al Consejo de Regencia”⁵⁷.

No siendo el Consejo de Estado una institución nueva en la institucionalidad existente, lo que procedió fue su creación mediante la supresión de los anteriores y designación de sus integrantes:

V. „Las Córtes generales y extraordinarias han resuelto crear el consejo de estado conforme, en cuanto las circunstancias lo permitan, á la constitucion que se está acabando de sancionar, é igualmente elegir por sí mismas por esta vez 20 individuos para el citado consejo de estado, de los cuales 6 á lo menos serán naturales de las provincias de ultramar; y de todo el número, 2 eclesiásticos, y no mas, uno de ellos obispo, y el otro coastituido en dignidad; 2 grandes de España, y no mas; y los restantes serán elegidos de los sujetos que sirvan ó hayan servido en las carreras diplomática, militar, económica, y de magistratura, y que se hayan distinguido por su talento, instruccion y servicios. En su consecuencia, han resuelto tambien las Córtes verificar esta eleccion, luego que esten nombradas las personas que han de componer la Regencia que habrá de gobernar el reyno con arreglo á la constitucion de la monarquía.—Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y dispondrá se imprima, publique y circule.— Manuel de Villafañe, presidente.— José María Calatrava, diputado secretario.— José María Gutierrez de Teran, diputado secretario.— Dado en Cádiz á 21 de enero de 1812.— Al Consejo de Regencia.”

Img. 54: Conformación del Consejo de Estado español después de la Regencia⁵⁸

El núcleo funcional común entre el organismo español y el colombiano está dado por las funciones de decisiones gubernativas (incluidos los reglamentos), la provisión de plazas de jueces concediendo una importancia igual a los beneficios eclesiásticos (institución del Antiguo Régimen en decadencia), la sanción de las leyes, declarar la

⁵⁷ ROCA, *América en el ordenamiento*, op. cit., pág. 156.

⁵⁸ Real decreto CXXV de 1812 por el que se resuelve crear el Consejo de Estado conforme á la Constitución que se está acabando de sancionar, é igualmente elegir por esta vez 20 individuos para el citado Consejo, en Gaceta de la Regencia de las Españas, núm. 19, Cádiz, 13.2.1812, pág. 175.

guerra y hacer los tratados previstos en los artículos 236 a 238 de la más liberal Constitución española del siglo XIX:

“Art. 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. Art. 237. Pertenece a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura. Art. 238. El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación”.

De aquí surgirá la necesidad de revisar el alcance del Consejo de Gobierno en la Constitución de Cúcuta.

3. EL CONSEJO DE GOBIERNO

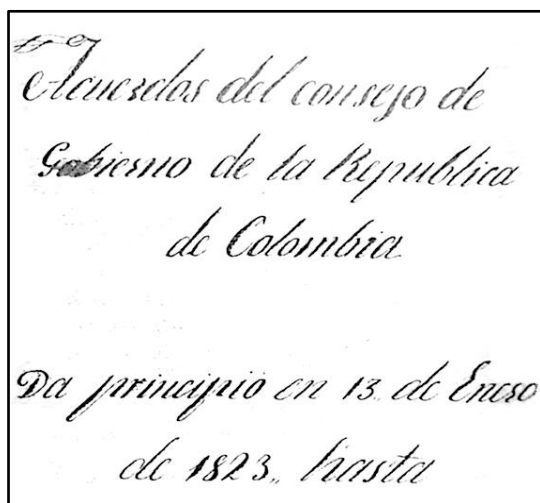
Con una estructura funcional más amplia, el Consejo de Gobierno de la Constitución de Colombia de 1821 participaba inicialmente en la toma de decisiones en nombramientos de agentes civiles, militares y consulares, la celebración de tratados de paz, la declaración de guerra. A lo que se suman competencias para la administración de las funciones de justicia propias de la Corona gaudita, que incluyen el poder de suspender a toda suerte de funcionarios por ineptitud (lo que muestra una preocupación por la corrupción y la mala administración de los asuntos públicos). Y la novedad del estado de conmoción interior. Todo este haz de poderes lo convirtieron, antes que una estructura puramente consultiva, en un auténtico ejecutivo colegiado —sumariamente comparable con los gabinetes de ministros de los sistemas presidencialistas en el presente, aunque era más delgado en su composición y de menor complejidad—.

La programación de su composición en la Constitución es mínima y está conformada por el presidente quien tendría la facultad nominadora, el vicepresidente, un ministro de Alta Corte y los secretarios de despacho (art. 133) y conteniendo un dictado de materias en que debería ser oído (art. 134) y una obligación general de publicar sus decisiones a menos que lo decidido tuviera reserva (art. 135). Sobre este último punto se realizará una revisión en un apartado.

Del Consejo de Gobierno se conservan actas agrupadas bajo la denominación — más genérica que otra cosa— de Acuerdos, entre el 14 de octubre de 1821 hasta 1827 (sin que se hubieran podido reconstruir las actas del último año de sesiones) y será la figura central JOSÉ MANUEL RESTREPO posesionado como secretario del interior⁵⁹ y

⁵⁹ LUIS H. LÓPEZ D., “Presentación”, en *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824*, t. 1, 3ª ed., Bogotá, Fund. Santander - Bibl. Presidencia de la República, admin. VIRGLIO BARCO, Colección documentos, núm. 15, 1988 (1892), pág. XVI.

encargado del diseño de sus actos llamados Acuerdos sin estar provistos, en principio, de un valor jurídico único. Es bastante significativa, a este respecto, la presentación de LUIS HORACIO LÓPEZ, historiador santanderista sobre el papel del abogado de Estado e historiador en la obra del Consejo: “La pluma de don JOSÉ MANUEL RESTREPO reconstruyó el lenguaje austero de los temas tratados en sesiones ordinarias y aquellos que convocó el vicepresidente SANTANDER”⁶⁰.



Img. 55: *Acuerdos del Consejo de Gobierno* en la forma como reposan en el Archivo General de la Nación.

En adelante, los actos del Consejo serían acuerdos y solo serían suscritos por el secretario del interior:

“ACTA DE INSTALACIÓN

En la Villa del Rosario de Cúcuta, a 14 de octubre 11^o, después de posesionados los secretarios de guerra y marina, de relaciones exteriores, de hacienda y del interior, su excelencia el vicepresidente de la República los convocó, conforme a la Constitución, para que formasen el consejo de gobierno, sobre si convenía o no que se instalara en esta villa la Alta Corte de Justicia, según lo juzgaba conveniente su excelencia, con el objeto de que hiciera las propuestas de los ministros que deben componer las cortes superiores de los distritos del norte y del centro, puesto de lo contrario tardaría mucho su nombramiento, con grave perjuicio de la administración de justicia, porque los miembros de la alta corte deben separarse y no se volverá a reunir una mayoría como la que hay en esta villa, sino después de largo tiempo. Todos los secretarios convinieron en la necesidad de la medida propuesta por su excelencia, que mandó extender este re-

⁶⁰ LÓPEZ D., *Presentación*, *op. cit.*, pág. XVI.

gistro con arreglo a la constitución, encargando al infrascrito secretario del interior que llevase el registro de acuerdo del consejo, y que con su firma quedarían suficientemente autorizados.

El secretario del interior,
JOSÉ MANUEL RESTREPO⁶¹

Como una de las necesidades más claras de un naciente Estado, en sede del consejo fue discutido un proyecto de regulación del Poder judicial. Así, en sesión del 12 de agosto de 1824 se da noticia de la discusión de un proyecto de Ley sobre la Alta Corte de Justicia de la República:

“En acto continuo, el secretario del interior, por orden de su excelencia [jefe del poder ejecutivo], leyó desde el artículo 1o hasta el artículo 31, inclusive, el proyecto de ley orgánica del poder judicial, fecha 2 de este mes, en cuyos artículos están contenidas las atribuciones de una Alta Corte de Justicia de la República de su presidente. Se hicieron en el consejo, durante la lectura, observaciones contra varios de los artículos y disposiciones de la ley, así en la sustancia como en el modo con que se hallaban extendidos, que no pareció al consejo el más correcto. Por tanto se resolvió que debían hacerse objeciones en esta ley, y se formaron minutas de los artículos objetables y de la parte de cada uno de ellos sobre la cual debía recaer la objeción que extenderá después el secretario del interior.

Entre otras consideraciones, para objetar el expresado proyecto de ley, se tuvo presente el fundamento de la administración de justicia es de la mayor importancia, y que más valía que la publicación de la ley se demorara seis u ocho meses más, que no el que saliera imperfecta, como en efecto saldría, en concepto del gobierno y de su consejo, si se sancionara del modo en que se halla concebida en el proyecto que ha pasado⁶².

El detalle de inmisión del Consejo en los asuntos administrativos era tal que en la sesión del jueves 3 de octubre de 1822 se discutió la previsión de un cargo de portero para las Secretarías de Estado (Ministerios de la época: “También consultó el gobierno la creación que iba a hacer de la plaza de un portero más para las secretarías del poder ejecutivo, la persona que iba a nombrar, e igualmente otro para la contaduría principal de cuentas⁶³”.

Uno de los más conocidos debates fue el que se adelantó de la inadecuación de los *Principios de legislación* de JEREMY BENTHAM y las quejas de la Iglesia con las que el consejo servía de mediador:

⁶¹ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 1, *op. cit.*, pág. 3.

⁶² *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 1, *op. cit.*, pág. 258.

⁶³ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 1, *op. cit.*, pag. 84.

“El mismo secretario dio cuenta de una consulta del provisor [del arzobispado] de Bogotá sobre la obra de JEREMÍAS BENTHAM, de *Principios de legislación*, mandada a enseñar en las clases de derecho. A esta obra se le notan varios errores en una cartas que corren impresas en Bogotá. El provisor solicita que la obra se censure y se corrija, o que no se enseñen por ella los principios de legislación. Se acordó que pasase todo a la dirección general de estudios, para que después de examinar las citas que se hacen en dichas cartas de las doctrinas que se llaman erróneas de BENTHAM, informe al gobierno si conviene que se continúe enseñando por dicho autor”⁶⁴.

Como eje central de las políticas de Gobierno las discusiones internas no estuvieron exentas de la campaña *libertadora* y el reclutamiento de soldados extranjeros. En el Consejo del 24 de enero de 1824 se discutió la propuesta de conceder bienes baldíos a los soldados alemanes que aceptaran participar en la campaña *libertadora*:

“En seguida manifestó su excelencia el vicepresidente, que la situación política de Colombia y su despoblación hacían muy necesaria la medida que otra vez había propuesto al consejo, de alistar de dos a tres mil hombres extranjero, especialmente alemanes, de las ciudades de Hamburgo y Bremen, los que después de servir dos o tres años, saliera a hacer cultivadores o artesanos, repartiéndoles tierras baldías. De esto modo había un semillero de población o industria, de que tanto necesitamos. El consejo fue de opinión que el proyecto era muy útil e importante”⁶⁵.

En una temática similar, se decidió remitir al legislativo una solicitud que le permitía a las autoridades político-administrativas disponer de los bienes ejidos a causa de un terremoto sucedido el año anterior. En sesión del 5 de marzo de 1827 se trató el punto de esta manera:

“El secretario del interior dio cuenta de una petición que ha dirigido al gobierno del cabildo de la ciudad de Bogotá, para que el ejecutivo le permitiera enajenar una parte de sus ejidos, a fin de poder hacer frente a los grandes gastos que, actualmente, impende para refaccionar la casa capitular, arruinada por el terremoto de julio último. Se acordó que no siendo ésta una materia en la cual deban usarse facultades extraordinarias por las que solamente podría el gobierno dictar la medida propuesta, el expediente se pase al congreso por una recomendación del poder ejecutivo”⁶⁶.

⁶⁴ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 2, *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824*, t. 1, 3ª ed., Bogotá, Fund. Santander - Bibl. Presidencia de la República, admin. Virgilio Barco, Colección documentos, núm. 14, 1988 (1892), pág. 194.

⁶⁵ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 1, *op. cit.*, pág. 195.

⁶⁶ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 2, *op. cit.*, pág. 242.

En una decisión algo controversial fue rehusada expresamente la facultad de gracia frente a un ciudadano condenado a muerte por hurtos con una finalidad disuasoria. En el punto siguiente el vicepresidente propone iniciativa general por los sucesos del último año. En la memoria de la sesión del 23 de mayo de 1827 se dejaron consignados los dos temas, así:

“En acto continuo el secretario del interior hizo relación de un proceso seguido contra Santos Madrid por hurtos, quien manifiesta que se haya condenado a muerte por la corte superior de justicia y pide que se le conmute la conforme a la constitución El consejo, observando que no hay en el grave motivo que ésta exige para la conmutación de la pena, fue de opinión que no debe conmutársele, como también porque los jueces de la corte superior de justicia que lo condenaron, no convienen en la conmutación. Ella tampoco debe hacerse porque la seguridad pública está continuamente amenazada en la capital y es preciso usar de severidad para contener a los ladrones y a otros malvados. Se acordó, pues, que no había lugar a la conmutación.

En acto continuo el vicepresidente propuso a la consideración del consejo si no sería conveniente que el gobierno dirigiera al congreso con sus observaciones sobre el plan que deba seguirse en las actuales circunstancias en que se halla la República. Después de una larga y detenida conferencia se acordó ser muy conveniente la medida propuesta y que el poder ejecutivo indique al congreso lo que sigue:

Primero. Que se acuerde una ley de olvido de todo lo que ha pasado en el año último. Segundo. Que se mande restablecer la constitución donde quiera que no se observe y que se jure de nuevo. Tercero. Que se arregle el derecho de petición por medio de una ley y que se dé otra contra los conspiradores, declarando quienes deben ser comprendidos bajo esta denominación. Cuarto. Que se den al gobierno facultades extraordinarias para hacer cumplir las leyes, cuyo imperio se ha relajado a consecuencia de los sucesos del último año. Quinto. Que por una ley se autorice al gobierno para nombrar jefes superiores de los tres departamentos del sur y de los del norte. Últimamente se discutió en el consejo que se investigara la voluntad nacional sobre reformas de la constitución. E convino en la importancia y necesidad de esta medida, pero hubo inconvenientes acerca del modo con que debería hacerse la consulta. Se hallaron dificultades constitucionales en varios medios propuesto y al fin ser levantó la sesión sin haberse convenido el consejo⁶⁷.

Con esta antesala, el final anunciado no es difícil de anticipar. Es así como en el Consejo de 25 de julio de 1827 se acordará:

⁶⁷ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 2, *op. cit.*, págs. 252-253.

“Viose en seguida el decreto acordado por el congreso en 24 del corriente, que interpreta el artículo 191 de la constitución y convoca a una gran convención para el 2 de marzo de 1828 en la ciudad de Ocaña. El vicepresidente pidió el dictamen del consejo sobre dicho decreto. El señor VERGARA, ministro de alta corte, dijo que su opinión era la de que la ley debería ejecutarse, porque en las actuales circunstancias en que se halla la República no juzgaba que hubiera otro remedio radical para restablecer la unión y la concordia entre las diferentes partes que la componen, pero que, sin embargo, deseaba oír en la materia la opinión del secretario de hacienda. Este manifestó que juzgaba debía ejecutarse la ley y expuso largamente las razones de su opinión, diciendo en sustancia que los males habían llegado a su colmo y que juzgaba no había otro remedio para dar gusto a la nación, cuya mayoría deseaba en la actualidad que se reuniera la gran convención. Los secretario del interior y de guerra fueron de la misma opinión del de hacienda. En seguida el vicepresidente expuso que, como magistrado, no podía menos que estar a la letra del artículo 191 de la constitución, que exige el trascurso de diez años por lo menos para reunir a la gran convención nacional y reformar, en todo o en parte, la constitución. Continuó exponiendo las razones poderosas que tenía para objetar el decreto del congreso, a lo que está resuelto, porque prevé males inmensos si la constitución se reforma antes del año 31. El negocio quedó en suspensión y el vicepresidente exigió que para el próximo consejo los miembros de éste trajeran por escrito su voto”⁶⁸.

En la sesión del 27 de julio el asunto fue nuevamente tratado con la aceptación final del vicepresidente de esta convención constitucional o interpretación *praeter constitutionem* que daría pie a la sustitución del orden vigente:

“Se trató nuevamente sobre el proyecto de ley para convocar la gran convención de Colombia. Los cuatro miembros del consejo dieron su opinión unánime y por escrito de que la ley debía ejecutarse, lo que procuraron manifestar con varios argumentos. El vicepresidente se decidió por objetarla y leyó el mensaje que había formado para dirigir al congreso. En él no se objeta el fondo de la ley, sino más bien el modo; quiere que se interprete el artículo 191 de la constitución, diciendo el congreso que los diez años que fueron asignados para el caso de que la República hubiera permanecido tranquila, mas que no son necesarios en tiempos de agitaciones como el presente. Con esta interpretación conviene el vicepresidente que se convoque la convención como único remedio para tranquilizar la República. También insiste en que se añada otro artículo declarando que la constitución actual debe continuar observándose hasta que se reforme por la convención, pues importa sobremanera que tengamos una ley fundamental y se conserven las instituciones dadas por los pueblos. Estos son los dos puntos principales de la objeción”⁶⁹.

⁶⁸ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 2, *op. cit.*, págs. 263-264.

⁶⁹ *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia*, t. 2, *op. cit.*, págs. 265-266.

Replicada la obsesión de Cádiz por la fidelidad de los funcionarios a la Constitución, en la Carta de 1821 se ampliaban los mecanismos de disciplinamiento de los servidores políticos y hasta judiciales en la obsesión por crear un Estado eficiente mediante el deber indirecto de obrar diligentemente so pena de remoción por el ejecutivo, esto se vio reforzado a través de leyes por traición a la patria provistas de juicios extremadamente sumarios a cargo de autoridades administrativas y judiciales⁷⁰.

Un ejemplo es el caso del juicio adelantado por el Senado en contra de MANUEL ANTONIO CANTILLO, juez del Tribunal de Cundinamarca en contra del gobernador de Mariquita por la suspensión del alcalde parroquial de Honda y privación de la libertad por doce días antes de ponerlo en conocimiento de la autoridad competente para su juzgamiento. Lo interesante no es tanto la violación a las libertades como el hecho de que el caso tuviera un viraje en contra del juez que terminó siendo investigado por el Senado, previa suspensión por la Cámara de Representantes y juicio ante el Senado. Si bien se trata del orden constitucional del 32, el régimen procedimental seguía siendo el legal adoptado en vigencia de la Constitución de 1821. En su defensa ante el Senado, el juez presenta aparte de la legislación indiana, francesa y argumentos derivados del derecho romano, un proyecto de codificación penal a iniciativa del Consejo de Estado⁷¹, una síntesis del caso que da origen a su investigación, concluyendo como una temática similar al artículo 243 de la Constitución de Cádiz, la imposibilidad para una autoridad administrativa de usurpar el poder judicial:

Hemos llegado ya al punto en que debemos examinar si ha habido delito en el gobernador de Mariquita, para haberlo mandado juzgar criminalmente. Permitidme que yo bosqueje con rapidéz los hechos que han dado origen á este procedimiento, por que no es á vosotros únicamente que yo dirijo mi defensa, es tambien al pueblo granadino, que debe ver en la decision de esta causa, si hai libertad, si hai garantias, si hai respeto por la justicia, ó se confirma la maxima funesta con que un déspota condujo al borde del abismo a la República de Colombia, de que entre nosotros las constituciones no son sino libros, i las leyes papeles.

Img. 56: Defensa de MANUEL ANTONIO CANTILLO CANTILLO⁷².

El caso es decidido a favor el juez, lo que no impedirá que, después, presente ante el Senado su renuncia debido a problemas de salud:

⁷⁰ Comp. la *Ley sobre el modo de proceder contra los conspiradores y perturbadores de la tranquilidad* de 1821, en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia*, t. 1, 1821, Bogotá, B. Espinosa, 1822, págs. 246-248.

⁷¹ *Defensa pronunciada en la honorable Cámara del Senado el día 5 de mayo del presente año: en el juicio de acusación promovida contra el tribunal del Distrito de Cundinamarca, por el Gobernador de Mariquita, Sr. Mariano Escovar / por el Ministro dr. Manuel Antonio del Cantillo*, Bogotá, por Nicolás Gómez, 1835, págs. 7-9.

⁷² *Defensa pronunciada en la honorable Cámara del Senado, op. cit.*, pág. 15.

Visto el proceso instruido contra los ministros del tribunal de apelaciones de Caudinamarca Doctores Romualdo Lievano, Manuel Antonio del Contillo, i Francisco Morales, á consecuencia de la acusacion introducida por la honorable cámara de Representantes, admitida por la del Senado, por haber procedido dicho tribunal en la acusacion que ante él propuso el apoderado de Francisco Garcia Espitia contra el Gobernador de Mariquita ciudadano Mariano Escobar, criminalmente, i en consecuencia habérsele suspendido de su destino; oídos los alegatos del honorable Representante, que por la honorable cámara que acordó la acusacion, fue nombrado para llevar por ella la voz fiscal, i los de los ministros acusados, que tuvieron lugar en las sesiones de los dias 4, - 5, - 6, - i 7 de los corrientes, i atendido el mérito del proceso, razones i fundamentos legales, que produjeron los acusados, el Senado de la Nueva Granada en sesion del dia siete, declara no culpables en esta causa á los expresados ministros á quienes se hará saber este fallo, que tambien se comunicará al Poder Ejecutivo para los efectos ulteriores.
Bogotá 7 de mayo de 1835.

Img. 57: Sentencia de absolución del Senado⁷³.

El gran mérito de la regulación doceañista consistió en hacer del Consejo de Estado una parte indispensable de la estructura del Gobierno (noción naciente que en el lenguaje constitucional fuera inaugurada con esta Constitución). Tal estructura se vio complementada por una necesidad local que hizo del Consejo de Gobierno una especie de ejecutivo y, muy probablemente, debido a la complejidad existente terminaría asumiendo las funciones propias de un tribunalado legislativo o la Cámara de Tribunos que había sido desechada formalmente en el texto constitucional⁷⁴.

Avanzando en la tesis de la influencia del pensamiento latino, cabría pensar que estos cambios y virajes institucionales son una temprana manifestación del romanismo particular. Según IGNAZIO CASTELLUCCI, “el derecho latinoamericano (como desarrollo de la tradición romanista) no reposa sobre una *lex* positiva sino sobre el sistema del *ius*, sobre el arte de lo que es bueno y equitativo como desarrollo de la tradición romanista)”⁷⁵. A partir de esto, se inaugura una práctica de sustitución y rechazo de las instituciones del derecho escrito recurriendo para ello al ‘sistema’⁷⁶, conformado por un conjunto de argumentos de autoridad fundados en fuentes tan diversas como, “el derecho romano, a la tradición jurídica continental, a los derechos de otros países

⁷³ *Defensa pronunciada en la honorable Cámara del Senado, op. cit.*, pág. 34.

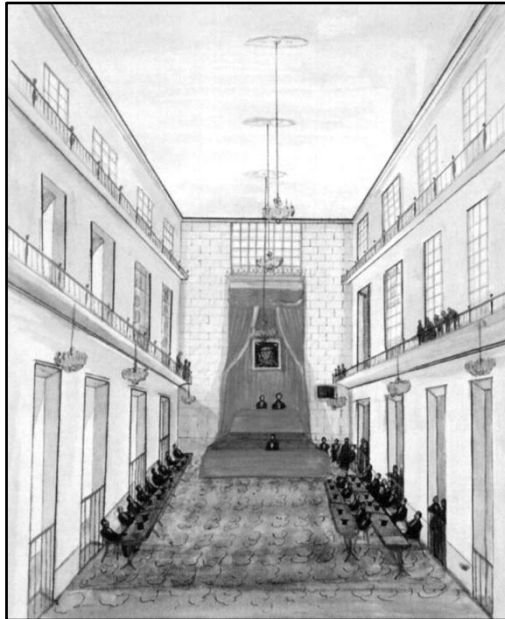
⁷⁴ Vid. ROZO, *Bolívar, op. cit.*, págs. 46-47. Cfr. PIERANGELO CATALANO, “Tribunado, Censura, Dictadura. Conceptos Constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América Latina”, en *Íd.*, *Constitución Romana y Pueblos de América Latina*, Bogotá, UExt, 2020, págs. 72-73.

⁷⁵ IGNAZIO CASTELLUCCI, “Ius Romanum, Sistema jurídico latinoamericano, Ordenamientos”, en *Roma e America, diritto romano comune*, núm. 39, Modena, Mucchi, 2018, págs. 323-341, 337; MARZIA ROSTI, “Sobre la existencia de un sistema jurídico latinoamericano, La reconstrucción de un debate y perspectivas de investigación”, en *El Derecho en red, Estudios homenaje a Mario G. Losano*, Madrid, Univ. Carlos III, 2006, págs. 417-449.

⁷⁶ CASTELLUCCI, *Ius Romanum, op. cit.*, pág. 337.

pertencientes a la misma tradición, a los demás derechos de América Latina, a la doctrina jurídica continental⁷⁷.

En cualquier caso, el hecho de que se mantuvieran ciertos ámbitos funcionales en los sucesivos cambios constitucionales y los pasos del Consejo de Gobierno al de Estado⁷⁸, evidencian una adquisición de caracteres propios o la incorporación de la función consultiva a la muy tocquevilleana figura de las Constituciones administrativas resistente a las políticas⁷⁹.



Img. 58: El Senado neogranadino en Bogotá en 1853⁸⁰.

4. IMPLICACIONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS DEL FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GOBIERNO

La creación del Consejo de Gobierno supone que se trata de un organismo que por su misma naturaleza tuviera una tendencia hacia el represamiento de trabajo adminis-

⁷⁷ CASTELLUCCI, *Ius Romanum*, *op. cit.*, pág. 337.

⁷⁸ EDUARDO FERNÁNDEZ B., *Las constituciones colombianas comparadas*, t. 2, Medellín, UdeA, 1964, pág. 351. Comp. ROZO, *Bolívar*, *op. cit.*, pág. 57 (nota 193).

⁷⁹ EDUARDO GARCÍA DE E., *Revolución francesa y administración contemporánea*, 4^a ed., Madrid, Thompson-Civitas, 1994, pág. 63. Ver, TOCQUEVILLE, *El antiguo régimen y la revolución*, *op. cit.*, pág. 243.

⁸⁰ Acuarela de JOSÉ G. TATIS, *Ensayos de dibujo*, 1853.

trativo o que debido a las divergencias políticas muchas de las decisiones ventiladas allí no pudieran ponerse en práctica. Cabe también entender dinámicas internas como la distorsión del contenido de las medidas dependiendo del criterio del relator o la mayor o menor oposición de este al vicepresidente como figura central ante la imposibilidad de concurrir el presidente por la campaña *libertadora*.

Sin ninguna duda, no solo fue un organismo consultivo sino el auténtico primer ejecutivo de una República dividida e inmersa en las campañas *libertadoras* en territorios en los que había regido. La *disonancia administrativa*⁸¹ es un factor común a un modelo de Estado *in fieri* y su trabajo se sigue asemejando a una Regencia constitucional. Aquí con el desarrollo de sus sesiones se puede ver la heterogeneidad para resolver todos los asuntos y las dificultades para un organismo consultivo de resolver los problemas en un Estado de tan grandes proporciones; espacio y derecho no son, pues, conceptos vecinos (de hecho esta cuestión: la relación entre imperio del derecho y la densidad de la población es hoy —más que nunca— materia de estudio⁸²).

Pese a que el artículo 135 de la Constitución ordenaba levantar sus actas, al tener un actor de elaboración único y un estilo sobrio en su diseño no permiten dimensionar la realidad del funcionamiento del órgano y las divergencias fueron muchas veces matizadas con memorias que simplemente se refieren a la existencia de una discusión interna o, en algunos otros casos, eludiendo el análisis con el recurso afirmaciones grandilocuentes ideadas para la ocasión: “se discutieron las objeciones”; “ el asunto fue tratado”. No se detalla el ejercicio de las facultades excepcionales previstas en la Constitución y, tal vez a cambio de estas sí se prefirió para la felicidad de la Nación sustituir el orden constitucional con las facilidades jacobinas que le otorgaba el artículo 191.

Planteadas estas líneas objetivas de su trabajo, se hará necesario un recuento de las funciones desde una órbita más subjetiva con relación al llamamiento obligatorio al Consejo de Gobierno antes de tomar decisiones⁸³.

⁸¹ GUTIÉRREZ A., *La creación de la República de Colombia*, *op. cit.*, pág. 214.

⁸² *Vid.* MARIO LOSANO, *Función social de la propiedad y latifundios ocupados, Los sin tierra en Brasil*, Madrid, Dykinson & Univ. Carlos III, 2006, pág. 11.

⁸³ Fuentes del siguiente *cuadro 4*, elaborado por el autor: *Acuerdos del Consejo de Gobierno de Colombia*, *op. cit.*, t. 1, pág. 3-4, 183, 207, 266, t. 2, págs. 97-98, 122, 156, 220, 230, 242.

LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO

ÁMBITO SUBJETIVO DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO DE GOBIERNO	
FUNCIÓN CONSTITUCIONAL	CASOS DE EJERCICIO
Art. 46. Ningún proyecto a proposición de ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas Cámaras podrá tenerse por ley de la República hasta que no ha sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si éste no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la Cámara de origen acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados de su recibo	Consejo ordinario de 14 de noviembre de 1825 sobre codificación nacional. Consejo extraordinario de 3 de noviembre de 1826 sobre el proyecto de Código Penal. Consejo ordinario de 5 de marzo de 1827 se sigue discutiendo el proyecto de Código Penal.
Art. 119. Declara la guerra en nombre de la República, después que el Congreso la haya decretado, y toma todas las medidas preparatorias.	Consejo de Guerra Ordinario de 26 de abril de 1826, construcción de cementerios por toda la república.
Art. 120. Celebra los tratados de paz, alianza, amistad, treguas, comercio, neutralidad y cualesquiera otros, con los príncipes, naciones o pueblos extranjeros; pero sin el consentimiento y aprobación del Congreso, no presta ni deniega su ratificación a los que estén ya concluidos por los plenipotenciarios.	Consejo Extraordinario de Gobierno de 1 de octubre de 1824, tratado de Comercio y navegación con Estados Unidos. Consejo Ordinario de Gobierno de 4 de marzo de 1824 en donde se dispuso que los equipajes de los ministros plenipotenciarios no sean revisados en las aduanas en la república. Consejo Ordinario de Gobierno de 28 de junio de 1824 en el que se discute un borrador de Decreto con las funciones que deberían cumplir los agentes diplomáticos colombianos en el exterior, siendo aprobado.
Art. 121. Con previo acuerdo y consentimiento del Senado, nombra toda especie de Ministros y agentes diplomáticos, y los oficiales militares desde Coronel inclusive arriba.	Consejo extraordinario de 27 de enero de 1826, se presenta iniciativa para regular el nombramiento para otros empleos a los ministros-jueces de la Alta Corte de Justicia, se objeta la iniciativa.
Art. 122. En los recesos del Senado puede dar en comisión dichos empleos, cuando urgiere su nombramiento, hasta que en la próxima reunión ordinaria o extraordinaria del Senado sean provistos conforme al artículo anterior.	No se registra ejercicio de esta función en los Acuerdos.
Art. 123. También le corresponde el nombramiento de los demás empleados civiles y militares que no reserve a otra autoridad la Constitución o la ley.	Consejo Extraordinario tenido en la Villa del Rosario, a 16 de octubre de 1821
Art. 124. Cuida de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por los tribunales y juzgados de la República, y de que sus sentencias se cumplan.	No se registra el ejercicio de esa función en los Acuerdos.
Art. 125. Puede suspender de sus destinos a los empleados ineptos o que delincan en razón de su oficio; pero avisará al mismo tiempo al tribunal que corresponda, acompañándole es expediente o los documentos que motivaron su procedimiento, para que siga el juicio con arreglo a las leyes.	Defensa pronunciada en la honorable Cámara del Senado el día 5 de mayo del presente año: en el juicio de acusación promovida contra el tribunal del Distrito de Cundinamarca, por el Gobernador de Mariquita, Mariano Escovar / por el Ministro Manuel A. del Cantillo. Si bien en las actas no se tiene registro del ejercicio de esta función debe mencionarse como antecedente el caso del orden constitucional siguiente tratado en la sección anterior.
Art. 126. No puede privar a ningún individuo de su libertad, ni imponerle pena alguna. En caso de que el bien y la seguridad de la República exijan el arresto de alguna persona, podrá el Presidente expedir órdenes al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar a disposición del tribunal o juez competente.	Consejo Extraordinario de Gobierno de 23 de abril 1824, sobre la insubordinación de prisioneros españoles en el Callao y la existencia de más de cien prisioneros en Cartagena, la necesidad de tomar juramento de no servir contra la república so pena de ser pasados por armas y enviarlos a islas españolas o extranjeras.
Art. 127. En favor de la humanidad puede, cuando lo exija algún grave motivo, conmutar las penas capitales de acuerdo con los jueces que conozcan de la causa, bien sea a su propuesta o a la de aquéllos.	Consejo Extraordinario de 8 de junio de 1827 en el que se acordó una ley de olvido de todo lo pasado durante el último año.
Art. 128. En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República, y en los de una invasión exterior repentina, puede, con previo acuerdo y consentimiento del Congreso, dictar todas aquellas medidas extraordinarias que sean indispensables y que no esté comprendidas en la esfera natural de sus atribuciones. Si el Congreso no estuviere reunido, tendrá la facultad por sí solo; pero le convocará sin la menor demora, para proceder conforme a sus acuerdos. Esta extraordinaria autorización será limitada únicamente a los lugares y tiempo indispensablemente necesarios.	No se registraron en sus actas decisiones relacionadas con este punto.

Cuadro 4

5. (RE) INSTAURACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Antes que producto de un ciclo normal el surgimiento del Consejo de Estado en la segunda versión bolivariana en 1828 es producto de una anomalía o de la ruptura de un orden constitucional y es una medida provisional adoptada en función de este:

“La creación del Consejo de Estado en este caso, también en situaciones excepcionales, se produjo con el Decreto de Libertador de 1828 mediante el cual, luego del fracaso del intento de reforma constitucional por la Convención de Ocaña, asumió como Libertador-Presidente el Poder Supremo (la Dictadura) dejando sin efecto la Constitución de 1821”⁸⁴.

El camino de inserciones constitucionales, supresiones y sustituciones del Consejo de Estado en el constitucionalismo siguiente a la Constitución de 1821 estuvo marcado por las divergencias políticas y el hecho de que, aun a pesar de compartir funciones, la denominación Consejo de Gobierno fuera mantenida en los ordenamientos de 1832 y 1848, la constante ha sido mantener la figura como dependiente del ejecutivo al igual que la presencia del vicepresidente en sus sesiones. Esto se ha visto reiterado en el artículo 130 de la Constitución de 1886.

De ahí surgirá la necesidad de estudiar la historia de este organismo con total autonomía de su reintroducción y cambio de morfología en 1910 con una estructura más bien similar a la *Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso administrativa* de 1888 de la que se toma el nombre exacto y de la que, por entonces, hacía parte el Consejo de Estado —asociada a su directo inspirador VICENTE DE SANTAMARÍA PAREDES⁸⁵—.

La historia del derecho administrativo colombiano se vincula al Consejo de Estado solo tardíamente con los *Actos legislativos* 3 de 1910 y 1 de 1914, antes el Consejo es relevante solo para la historia administrativa o de la historia de la cuestión administrativa en la formación del Estado colombiano abarcando hasta la regulación —no autónoma del poder judicial por el ejecutivo—. Por desgracia, esta última no ha podido desligarse del primero.

⁸⁴ BREWER C., *La creación del Consejo de Estado*, op. cit., pág. 2. Se refiere al Decreto orgánico de 1828, *Decreto que debe servir de lei constitucional del Estado hasta el año de mil ochocientos treinta*, en *Gaceta de Colombia*, núm. 370, trimestre 30, de 31.8.1828, ed. facs. por MARQUARDT, *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, op. cit., págs. 809-810; y transcr. ID., *Constitutional Documents of Colombia and Panamá, 1793-1853*, op. cit., págs. 177-182.

⁸⁵ MIGUEL MALAGÓN P. & JULIO GAITÁN B., “Colonialismo cultural francés y la creación del Consejo de Estado en el derecho administrativo colombiano”, en revista *Vniversitas*, núm. 115, Bogotá, PUJ, 2008, págs. 161-177, 175. Vid. la *Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa* de 1888, en *Gaceta de Madrid*, núm. 258, Madrid, 14.9.1888, págs. 773-778.

CONCLUSIONES

La imagen modélica de la administración francesa centrada en el Consejo de Estado como el gran hacedor de la función consultiva, ha incidido negativamente en Colombia que tiene un Consejo de Estado considerablemente reducido. Ello, a la vez, ha servido de mecanismo de relegación de otras organizaciones consultivas igualmente importantes como el Consejo de Ministros de cuyas sesiones no se tiene ningún registro con un régimen casi centenario de 1923. Tampoco se tiene noticia cierta de las funciones consultivas de los Consejos Superiores de la Administración. Y ello muestra que las funciones consultivas se ejercen de forma regresiva.

Unido de cerca a lo anterior, el sistema de función consultiva secreto y cerrado muestra una de las facetas más sombrías del constitucionalismo actual: la falta de ajuste del Gobierno Nacional como un órgano constitucional, hoy se convierte más en un ritual de una firma puesta en una determinada norma que un complejo organizativo para el ejercicio de competencias. Y esto es producto de un cierto estancamiento de su estructura constitucional que debería haber evolucionado desde el primer constitucionalismo, que se interesaba por encontrarle un rol adecuado a la Vicepresidencia o intentaba involucrar al Consejo de Estado en buena parte de los procesos de legislación, problemáticas todavía muy vigentes.

BIBLIOGRAFÍA

A) FUENTES PRIMARIAS

a) *Normatividad francesa*

(1795) *Constitution du 5 fructidor an III, Constitution de la République Française, Proposée au Peuple français par la Convention nationale*, Supplément à la *Gazette Nationale*, 340 (de 27 de agosto de 1795), I-VI, ed. por CAPORAL, STÉPHANE (Ed.): *Constitutional documents of France and Corsica 1789-1848*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 105-132.

b) *Normatividad española*

(1808) *Constitución de Bayona, Acte Constitutionnel de l'Espagne*, en *Gazette National ou Le Moniteur Universel*, núm. 197, de 15 de julio de 1808, págs. 773-779, ed. facsímil por MARQUARDT, BERND (Ed.): *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, Ed. auténtica y comentada*, 2ª ed., Bogotá, Ed. Ibáñez, 2011, págs. 27-34. Transcripción: BARBAS HOMEEM, ANTONIO PEDRO et al. (Eds.): *Constitutional Documents of Portugal and Spain 1808-1845*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 195-236.

(1812) *Real decreto CXXXV por el que se resuelve crear el Consejo de Estado conforme á la Constitución que se está acabando de sancionar, é igualmente elegir por esta vez 20 individuos para el citado Consejo*, en *Gaceta de la Regencia de las Españas*, núm. 19, Cádiz, de 13 de febrero de 1812.

Constitución política de la Monarquía española, promulgada en Cádiz, Cádiz, Imprenta Real, 1812, ed. facsímil por MARQUARDT, BERND (Ed.): *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia*, 2ª ed., Bogotá, Ed. Ibáñez, 2011, págs. 35-64. Transcripción: BARBAS HOMEEM, ANTONIO PEDRO et al. (Eds.): *Constitutional Documents of Portugal and Spain 1808-1845*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 345-390.

(1888) *Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa*, en *Gaceta de Madrid*, núm. 258, Madrid, de 14 de septiembre de 1888, págs. 773-778.

c) *Normatividad y jurisprudencia colombiana*

(1821) *Constitución de la República de Colombia*, Villa del Rosario de Cúcuta, Bruno Espinosa, Impresor del Gobierno General de Colombia, 1821, ed. facsímile por MARQUARDT, BERND (Ed.): *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, Ed. auténtica y comentada*, 2ª ed., Bogotá, Ed. Ibáñez, 2011, págs. 645-714. Transcripción: ÍD. (Ed.): *Constitutional Documents of Colombia and Panamá, 1793-1853*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 97-117. Reedición de los facsímiles en el Anexo I del presente Anuario.

Ley sobre el modo de proceder contra los conspiradores y perturbadores de la tranquilidad, en *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia*, tomo 1, *Constitución y las Leyes sancionadas en 1821*, Bogotá, Bruno Espinosa, 1822, págs. 246-248.

(1821-1824) *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824*, tomos 1 y 2, 3ª ed., Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander - Biblioteca Presidencia de la República, administración VIRGILIO BARCO, Colección documentos, núm. 14 y 15, 1988 (1892).

(1828) *Decreto orgánico, Decreto que debe servir de lei constitucional del Estado hasta el año de mil ochocientos treinta*, en *Gaceta de Colombia*, núm. 370, trimestre 30, de 31 de agosto de 1828, ed. facsímile por MARQUARDT, BERND (Ed.): *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, Ed. auténtica y comentada*, 2ª ed., Bogotá, Ed. Ibáñez, 2011, págs. 809-810; e ÍD. (Ed.): *Constitutional Documents of Colombia and Panamá, 1793-1853*, Berlín & Nueva York, De Gruyter, 2010, págs. 177-182.

(1835) *Defensa pronunciada en la honorable Cámara del Senado el día 5 de mayo del presente año: en el juicio de acusación promovida contra el tribunal del Distrito de Cundinamarca, por el Gobernador de Mariquita, Sr. Mariano Escovar / por el Ministro dr. Manuel Antonio del Cantillo*, Bogotá, por Nicolás Gómez, 1835, págs. 7-9.

(1886) *Constitución política de Colombia*, en *Diario Oficial*, núm. 6.758 y 6.759, de 7 de agosto de 1886, ed. facsímile por MARQUARDT, BERND (Ed.): *El bicentenario del constitucionalismo moderno en Colombia, Ed. auténtica y comentada*, 2ª ed., Bogotá, Ed. Ibáñez, 2011, págs. 1259-1294.

d) *Literatura historiográfica o jurídica publicada hace más de cincuenta años*

(1848) RESTREPO, JOSÉ MANUEL: *Historia de la revolución de la República de Colombia en la América Meridional*, tomo 1, Medellín, Ed. Universidad de Antioquia, 2009.

(1856) TOCQUEVILLE, ALEXIS DE: *El antiguo régimen y la revolución*, Madrid, Itsmo, 2004. Título original en francés: *L'Ancien Régime et la Révolution*, París, Michel Lévy Frères, 1856.

(1887) RESTREPO, JUAN PABLO: *La Iglesia y el Estado en Colombia*, tomo 1, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1987.

(1892) CUERVO, ÁNGEL & CUERVO, RUFINO: *Vida de Rufino Cuervo y noticias de su época*, tomo 1, París, A. Roger y F. Chernoviz, 1892.

(1895) MAYER, OTTO: *Derecho administrativo alemán*, tomo 1, *Parte general*, 2ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1982. Título original en alemán: *Deutsches Verwaltungsrecht*, tomo 1, Leipzig, Duncker & Humblot, 1895.

(1899) HATSCHKE, JULIUS: "Die rechtliche Stellung des Fiskus im BGB", en *Verwaltungsarchiv*, núm. 7, 1899, págs. 424 y ss.

B) BIBLIOGRAFÍA SECUNDARIA

BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO: *Origen y consolidación de la administración liberal española (1838-1900)*, *Los órganos centrales*, Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

— & BARRERA RESTREPO, EFRÉN: *Los primeros autores de las primeras obras de ciencia administrativa en lengua española e instrucción a los subdelegados de fomento (1833)*, Madrid, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 2016.

- BERMÚDEZ, ISABEL CRISTINA: “La independencia de la Nueva Granada”, en FRASQUET, IVANA & SLEMIAN, ANDRÉA (Eds.): *De las independencias iberoamericanas a los Estados nacionales (1810-1850)*, Madrid, AHLA, 2009, págs. 181-195.
- BREWER-CARIÁS, ALLAN RANDOLPH: “La creación del Consejo de Estado por Simón Bolívar en 1817, como parte del proceso de reconstitución del Estado de Venezuela”, conferencia en el XXIII *Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Encuentro del Bicentenario*, Bogotá, Consejo de Estado, 2017, en <http://allanbrevercarias.com/wp-content/uploads/2017/11/1203.1205.-Brewer.-Angostura-1817.-C.de-Edo-1.pdf> (1.7.2021).
- CASTELLUCCI, IGNAZIO: “Ius Romanum, Sistema jurídico latinoamericano, Ordenamientos”, en *Roma e America, diritto romano comune*, núm. 39, Modena, Ed. Mucchi, 2018, págs. 323-341.
- CATALANO, PIERANGELO: “Tribunado, censura, dictadura, Conceptos constitucionales bolivarianos y continuidad romana en América Latina”, en ÍD.: *Constitución romana y pueblos de América Latina*, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2020.
- CHUST, MANUEL: “Un bienio trascendental 1808-1810”, en ÍD. (Ed.): *La eclosión juntera en el mundo hispano*, Madrid, Eds. Fondo de Cultura Económica & El Colegio de México, 2007, págs. 11-50.
- “La notoria trascendencia del constitucionalismo doceañista en las Américas”, en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 26, Sevilla, Cortes Valencias, 2012.
- FERNÁNDEZ BOTERO, EDUARDO: *Las constituciones colombianas comparadas*, tomo 2, Medellín, Ed. Universidad de Antioquia, 1964.
- GALLEGO ANABITARTE, ALFREDO: *Poder y derecho, Del antiguo régimen al Estado constitucional en España, siglos XVIII a XIX, Conceptos, instituciones, y estructuras administrativas del Estado moderno*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO: “La formación y el desarrollo en Europa de la jurisdicción contencioso-administrativa, Su adquisición definitiva de un estatus de jurisdicción plena y efectiva” en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009, págs. 167-183.
- *Revolución francesa y administración contemporánea*, 4ª ed., Madrid, Ed. Thompson-Civitas, 1994.
- GARRIGA A., CARLOS: “Constitución, ley, reglamento el nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)”, en *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm.65, Madrid, Ed. Boletín Oficial del Estado, 1995, págs. 449-532.
- GUTIÉRREZ ARDILA, DANIEL: “La creación de la República de Colombia, De la práctica gubernativa al diseño constitucional (1819-1821)”, en CALDERÓN, MARÍA TERESA (Ed.): *Política y constitución en tiempos de las independencias*, Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2017, págs. 205-228
- LAPARRA, EMILIO: *Fernando VII, Un monarca tan deseado como detestado*, Madrid, Tusquets, 2018.
- LOBRANO, GIOVANNI: “Giovanni Lobrano ‘Mezzi per la difesa della libertà’ e ‘forme di governo’”, en *Segundas Jornadas Italo-Latinoamericanas de defensores cívicos y defensores del Pueblo Tribunado – Poder Negativo y defensa de los Derechos Humanos, en homenaje al profesor Giuseppe Grosso a cura di Andrea Trisciuoglio*, Torino, Ledizioni, 2018, págs. 185-236.
- LÓPEZ DOMÍNGUEZ, LUIS HORACIO: “Presentación”, en *Acuerdos del Consejo de Gobierno de la República de Colombia, 1821-1824*, tomo 1, 3ª ed., Bogotá, Fundación Francisco de Paula Santander - Biblioteca de la Presidencia de la República, administración VIRGILIO BARCO, Colección documentos, núm. 15, 1988 (1892).
- LOSANO, MARIO: *Función social de la propiedad y latifundios ocupados, Los sin tierra en Brasil*, Madrid, Dykinson & Univ. Carlos III, 2006.
- “La teoria promozionale del diritto, tra Italia e America Latina”, en *Teoria política, Nuova serie Anali I*, Madrid, Marcial Pons, 2011.
- MALAGÓN PINZÓN, MIGUEL: “El proyecto educativo radical y los manuales como herramienta de construcción de ciudadanía”, en ÍD. *et al.: Tratados y manuales jurídicos del período radical*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2015, págs. 25-41.
- & GAITÁN BOHÓRQUEZ, JULIO: “Colonialismo cultural francés y la creación del Consejo de Estado en el derecho administrativo colombiano”, en revista *Vniversitas*, núm. 115, Bogotá, Ed. Pontificia Universidad Javeriana, 2008, págs. 161-177.

- MARQUARDT, BERND: “El fenómeno de los procesos de brujería y los orígenes de la justicia constitucional en el Estado judicial de los siglos XVI y XVII”, en revista *Pensamiento Jurídico*, núm. 30, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2011, págs. 217-244.
- *Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, tomo 1, *Los métodos & la Modernidad Temprana, Los Virreinos de la Monarquía española, 1519-1825*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2019.
- *Historia del derecho de Hispanoamérica en perspectiva transnacional y socio-cultural*, tomo 2, *La era del republicanismo y de la modernidad ilustrada e industrial*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2020.
- *Teoría integral del Estado, Pasado, presente y futuro en perspectiva mundial*, tomo 1, *La era preilustrada y preindustrial, Desde la sociedad pre-estatal hasta el Estado de la paz interna (3000 a.C.-1775 d.C.)*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018.
- *Teoría integral del Estado, Pasado, presente y futuro en perspectiva mundial*, tomo 2, *El Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2050), La gran transformación al Estado constitucional, democrático, social y ambiental*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018.
- MARTÍNEZ MARÍN, ALEJANDRO: *Sistema político-administrativo y administración consultiva en Francia*, Madrid, Instituto de Estudios Locales, 1986.
- NIETO, ALEJANDRO: *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Madrid, Ed. Ariel, 1996.
- OESTMANN, PETER: *Wege zur Rechtsgeschichte, Gerichtsbarkeit und Verfahren*, Colonia & Weimar & Viena, Böhlau Verlag, 2015
- OSPINA GARZÓN, ANDRÉS: *De la jurisdicción administrativa a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, ¿Un viaje de ida y vuelta?* Bogotá, Ed. Universidad Externado de Colombia, 2009.
- PARDO, JOSÉ ESTEVE: *Hay Jueces en Berlín, Un cuento sobre el control judicial del poder*, Madrid, Marcial Pons, 2020.
- ROCA ROCA, EDUARDO: “La génesis del constitucionalismo español y el Estado de derecho, Los diputados americanos de 1812”, en *Revista Galega de Administración Pública*, vol. 1, núm. 4, Vigo, Escola Galega de Administración Pública, 1993.
- *América en el Ordenamiento Jurídico de las Cortes de Cádiz*, Bogotá, Univ. Rosario, 1999.
- ROSTI, MARZIA: “Sobre la existencia de un Sistema Jurídico Latinoamericano. La reconstrucción de un debate y prospectivas de investigación”, en *El Derecho en red, Estudios homenaje al profesor Mario G. Losano*, Madrid, Ed. Universidad Carlos III, 2006, págs. 417-449.
- ROZO ACUÑA, EDUARDO: *Bolívar y la organización de poderes*, Bogotá, Ed. Temis, 1988.
- SARMIENTO ERAZO, JUAN: *La justicia administrativa entre dictaduras, Una crítica a la construcción del derecho administrativo en Colombia*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes, 2018.
- SCHLINK, BERNHARD: *El regreso*, Madrid, Ed. Anagrama, 2007. Título original en alemán. *Die Heimkehr*, Zürich, Diogenes Verlag, 2006.
- SOLLA SASTRE, MARÍA JULIA: “Justicia bajo administración”, en MARTA LORENTE (Ed.): *De justicia de jueces a justicia de leyes, Hacia la España de 1870*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial & Centro de Documentación Judicial, 2007, págs. 287-322.
- “Reconsiderando el valor de los fondos de ultramar del Consejo de Estado español para una historia del derecho indiano (1845-1898)”, en *Revista de Indias*, vol. 74, núm. 260, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2014, págs. 309-326.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO: *La construcción del Estado y del derecho administrativo, Ideario jurídico político de Posada Herrera*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2001.
- SUÁREZ DELGADO, JOSÉ MANUEL: “Circulares, Acerca de la polivalencia de una fuente de derecho administrativo en el siglo XIX, Un viaje por los Estados administrativos de Prusia, Italia, España y Colombia”, en MARQUARDT, BERND & LLINÁS, DAVID (Eds.): *Historia comparada del derecho público latinoamericano del siglo XIX, Anuario VII de CC - Constitucionalismo Comparado*, Bogotá, Ed. Ibáñez, 2018, págs. 289-341.
- THIBAUD, CLÉMENT: “Definiendo el sujeto de la soberanía, Repúblicas y guerra en la Nueva Granada y Venezuela”, en CHUST, MANUEL & MARCHENA, JUAN (Eds.): *Las armas de la nación, Independencia y ciudadanía en Hispanoamérica (1750-1850)*, Madrid, Iberoamericana & Vervuert, 2007, págs. 185-219.

LA CONSTITUCIÓN DE CÚCUTA DE 1821 EN SU CONTEXTO

- TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO: “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, en ÍD.: *Constitución y escritos de introducción histórica*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 1996.
- TRISCIUOGGIO, ANDREA: “Reflexiones sobre el mandato imperativo, Experiencia romana y constitucionalismo moderno”, en *Temas de derecho administrativo romano comparado*, Madrid, Ed. Dykinson, 2021.
- URIBE URÁN, VÍCTOR: “Preparando mandarines, Apuntes de historia de la ciencia administrativa en Nueva Granada durante la colonia y a comienzos de la república 1590-1850”, en *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, núm. 7, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 1996, págs. 87-97.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN: *Historia constitucional de España*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2020.
- *La teoría del Estado en la Cortes de Cádiz*, 2ª ed., Madrid, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- VILLARROYA, JOAQUÍN TOMAS: *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.